



Это цифровая копия книги, хранящейся для потомков на библиотечных полках, прежде чем ее отсканировали сотрудники компании Google в рамках проекта, цель которого - сделать книги со всего мира доступными через Интернет.

Прошло достаточно много времени для того, чтобы срок действия авторских прав на эту книгу истек, и она перешла в свободный доступ. Книга переходит в свободный доступ, если на нее не были отданы авторские права или срок действия авторских прав истек. Переход книги в свободный доступ в разных странах осуществляется по-разному. Книги, перешедшие в свободный доступ, это наш ключ к прошлому, к богатствам истории и культуры, а также к знаниям, которые часто трудно найти.

В этом файле сохранятся все пометки, примечания и другие записи, существующие в оригинальном издании, как минимум о том долгом пути, который книга прошла от издателя до библиотеки и в конечном итоге до Вас.

Правила использования

Компания Google гордится тем, что сотрудничает с библиотеками, чтобы перевести книги, перешедшие в свободный доступ, в цифровой формат и сделать их широкодоступными. Книги, перешедшие в свободный доступ, принадлежат обществу, а мы лишь хранители этого достояния. Тем не менее, эти книги достаточно дорого стоят, поэтому, чтобы и в дальнейшем предоставлять этот ресурс, мы предприняли некоторые действия, предотвращающие коммерческое использование книг, в том числе установив технические ограничения на автоматические запросы.

Мы также просим Вас о следующем.

- Не используйте файлы в коммерческих целях.
Мы разработали программу Поиск книг Google для всех пользователей, поэтому используйте эти файлы только в личных, некоммерческих целях.
- Не отправляйте автоматические запросы.
Не отправляйте в систему Google автоматические запросы любого вида. Если Вы занимаетесь изучением систем машинного перевода, оптического распознавания символов или других областей, где доступ к большому количеству текста может оказаться полезным, свяжитесь с нами. Для этих целей мы рекомендуем использовать материалы, перешедшие в свободный доступ.
- Не удаляйте атрибуты Google.
В каждом файле есть "водяной знак" Google. Он позволяет пользователям узнать об этом проекте и помогает им найти дополнительные материалы при помощи программы Поиск книг Google. Не удаляйте его.
- Делайте это законно.
Независимо от того, что Вы используете, не забудьте проверить законность своих действий, за которые Вы несете полную ответственность. Не думайте, что если книга перешла в свободный доступ в США, то ее на этом основании могут использовать читатели из других стран. Условия для перехода книги в свободный доступ в разных странах различны, поэтому нет единых правил, позволяющих определить, можно ли в определенном случае использовать определенную книгу. Не думайте, что если книга появилась в Поиске книг Google, то ее можно использовать как угодно и где угодно. Наказание за нарушение авторских прав может быть очень серьезным.

О программе Поиск книг Google

Миссия Google состоит в том, чтобы организовать мировую информацию и сделать ее всесторонне доступной и полезной. Программа Поиск книг Google помогает пользователям найти книги со всего мира, а авторам и издателям - новых читателей. Полнотекстовый поиск по этой книге можно выполнить на странице <http://books.google.com/>

Storage
UK 961 ANS/AR
Angliiskii parlament.
HARVARD LAW LIBRARY ATT5884



3 2044 038 222 758

EX-LIBRIS



А.С.КАГАНЪ

945

A7

Anson, Will
'Angliiskii...



HARVARD LAW LIBRARY

Received JUN 1 1928

1870
Stations

No. _____

William Anson

Вильямъ ЭНСОНЪ.

Профессоръ Оксфордскаго Университета.

А. К. Мартынов

Dr. William Anson

*с
с#*

АНГЛІЙСКІЙ ПАРЛАМЕНТЪ, ЕГО КОНСТИТУЦІОННЫЕ ЗАКОНЫ И ОБЫЧАИ.

Переводъ съ англійскаго съ пригвчаніями

Н. А. Захарова.



1908

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.

Изданіе Юридическаго Книжнаго Магазина Н. К. Мартынова.

1908.

JUN 1 1928

Типографія І. Г. Брауде и К^о, Морская, № 19.

Предлагаемая читателямъ книга „Англійскій Парламентъ, его конституціонные законы и обычаи“ есть переводъ англійскаго сочиненія William Anson: „*Law and Custom of the Constitution*“ part. I *Parliament*. Anson, профессоръ Оксфордскаго университета, членъ Палаты Общинъ и кабинета, признается большимъ знатокомъ англійскаго государственнаго права. Отсутствие кодекса писанныхъ основныхъ законовъ въ Англии и подчиненіе установившимся традиціямъ затрудняютъ теоретическое изученіе ея государственнаго строя. Какъ теоретикъ и практикъ, какъ профессоръ и членъ Парламента, Anson старается суммировать въ настоящемъ сочиненіи обычаи и статутныя постановленія, относящіяся къ Палатамъ и дать полную картину образованія Парламента, его дѣятельности, его правъ и привилегій. Если Дэйси въ своемъ сочиненіи „Основы Государственнаго права Англїи“ (*Introduction to the study of the law of the Constitution*) излагаетъ общія начала англійской конституціи, то Anson въ двухъ своихъ книгахъ: настоящей—о Парламентѣ и другой—о Коронѣ (переиздаваемой сейчасъ авторомъ вновь) детально излагаетъ работу конституціонныхъ учреждений въ установленномъ обычаемъ и статутами порядкѣ и такимъ образомъ дѣлаетъ свои сочиненія необходимымъ дополненіемъ къ книгѣ Дэйси, столь извѣстной среди нашей публики и могущей служить какъ бы введеніемъ къ сочиненію Anson'a.—Съ другой стороны, взятая отдѣльно, настоящая книга подробно развиваетъ передъ читателями весь процессъ законодательства въ Англии, и въ этомъ отношеніи въ виду отсутствія сочиненій на русскомъ языкѣ подобнаго характера, она можетъ служить не только полезнымъ источникомъ свѣдѣній для изучающихъ государственный строй Англии, но и руководствомъ для тѣхъ, которые обращаются къ парламентскимъ прецедентамъ западныхъ государствъ.

При переводѣ пришлось иногда въ примѣчаніи давать объясненія своеобразнымъ понятіямъ, присущимъ исключительно англійскому праву, но смѣемъ надѣяться, что этимъ мы не нарушили системы изложенія настоящаго сочиненія, переведеннаго нами съ послѣдняго англійскаго изданія, со времени выхода въ свѣтъ котораго въ предметѣ настоящаго изложенія не произошло никакихъ перемѣнъ, могущихъ отнести эту книгу въ разрядъ устарѣвшихъ.

Переводчикъ.

Предисловіе къ англійскому изданію.

Я пытался въ настоящей книгѣ изложить право Парламента въ томъ видѣ, какъ оно существуетъ въ настоящее время, затрагивая при этомъ исторію настолько, насколько она могла объяснить, какимъ образомъ Парламентъ сталъ такимъ, какимъ мы его сейчасъ видимъ. Всякій, изучающій конституціонное право, видитъ на каждомъ шагѣ, какъ справедливы слова Dr. Stubbs'a: „корни настоящаго глубоко идутъ въ прошлое.“ Тѣмъ не менѣ всякій писатель, который задается мыслью изложить нашу настоящую конституцію и ея отношенія къ прошлому, наталкивается на многія трудности, если онъ начнетъ свое изслѣдованіе съ давнихъ временъ. Невозможно прослѣдить, въ теченіе всего историческаго періода нашей жизни, послѣдовательное развитіе нашихъ учрежденій отъ Витанагемота до Акта о Распредѣленіи мѣстъ, не злоупотребляя вниманіемъ читателя и не пожертвовавъ въ концѣ-концовъ правомъ ради исторіи и настоящимъ ради прошлаго. Юристъ прежде всего желаетъ знать, что представляетъ собой извѣстное учрежденіе, а затѣмъ уже ознакомится съ обстоятельствами его развитія. Я пытался удовлетворить его первому требованію, что же касается второго требованія, то я постараюсь исполнить его, насколько у меня достанетъ силъ и знанія.

Я не пытаюсь, подобно профессору Дэйси, снова излагать право нашей конституціи. Онъ ясно отмѣтилъ тѣ черты, которыя отличаютъ нашу конституцію отъ другихъ и далъ намъ полную картину дѣйствительности. Я старался остановиться на одной части ея для детальнаго разсмотрѣнія. Онъ исполнилъ работу художника, а же принялъ на себя трудъ сѣмщика плана.

Въ настоящемъ томѣ я буду говорить о Парламентѣ. Что же касается до исполнительной власти, то ей я посвящу новый томъ.

Составляя свою книгу для лицъ, изучающихъ конституціонное право, я остановился на нѣкоторыхъ вопросахъ болѣе подробно, что для опытнаго юриста можетъ показаться излишнимъ. Тамъ, гдѣ я кратокъ, я не скрылъ своихъ познаній—я не сказалъ большаго потому, что я большаго и не зналъ.

*All Souls College
Marth 1886.*

W. R. Anson.

Второе изданіе этой книги содержитъ, по моему мнѣнію, нѣкоторыя улучшенія; я старался восполнить нѣкоторыя пробѣлы и болѣе точно изложить детали, особенно, касающіяся разсмотрѣнія дѣлъ въ Парламентѣ. Въ этомъ отношеніи, благодаря любезности нѣкоторыхъ друзей, я могу исправить ошибки и возстановить забытое.

Въ виду происшедшихъ нѣкоторыхъ измѣненій въ законодательствѣ, касающихся порядка дѣлъ въ Палатѣ Общинъ съ 1888 г., явилась необходимость въ измѣненіи главы VII.

Также точно я нашелъ желательнымъ болѣе остановиться на отношеніяхъ обѣихъ Палатъ между собой въ случаѣ разногласія въ выраженныхъ ими мнѣніяхъ, отношеніяхъ ихъ къ власти исполнительной, особенно, когда рѣчь идетъ о роспускѣ и о комитетахъ слѣдствій.

All Souls College
12 Іюнь.

W. R. A.

Въ настоящемъ изданіи я старался сдѣлать изложеніе болѣе гладкимъ и кромѣ того сдѣлать нѣкоторыя добавленія къ главамъ, относящимся къ Палатѣ Лордовъ и къ процессу разсмотрѣнія дѣлъ.

All Souls College
Августъ 1897.

W. R. A.

Оглавленіе.

ГЛАВА I.

Мѣсто конституціонныхъ законовъ въ наукѣ права.

Стр.

Конституціонное право есть отрасль права публичнаго	2
Необходимость изученія государственнаго строя	2
Зачатки государственной власти	3
Сила государства и основаніе науки права	7
Сложное внутреннее устройство государства составляетъ трудность конституціоннаго права	8
Вопросы, которые не слѣдуетъ смѣшивать съ конституціоннымъ правомъ	9

ГЛАВА II.

Историческій Очеркъ.

Саксонская конституція	11
Норманская администрація	12
Конституція Эдуарда I	14
Общины, какъ политическая сила	15
Общины и исполнительная власть	16
Общины и законодательство	17
Феодальный король	19
Реформація и монархія Тюдоровъ	20
Споръ между Стюартами и Парламентомъ	21
Взаимныя отношенія Короны и Парламента (1660—1688)	22
Новая конституція	24
Кабинетъ и правительство партіи	26
Соединенное Королевство и его части	29

ГЛАВА III.

Нѣсколько характерныхъ чертъ англійской конституціи.

Разногласія между теоріей и практикой	30
Конституція не облечена въ письменную форму	31
Будучи не писанной, она легко подвергается измѣненіямъ	31
Всеомощество Парламента	32

Актъ о Соединеніи	33
Исполнительная и законодательная власть независимы другъ отъ друга	34
Кабинетъ и правительство партіи согласуютъ между собой ихъ дѣятельность	35

Г Л А В А IV.

Собрание Парламента.

§ 1. Элементы законодательной власти	38
§ 2. Кто призывается въ Парламентъ	39
§ 3. Цѣль Созыва	43
§ 4. Формы Созыва	44
Прокламація о роспускѣ Парламента	45
Приказъ въ Совѣтъ о разсылкѣ грамотъ	46
Призывная грамота свѣтскому лорду	47
Призывная грамота духовному лорду	47
Грамота о вызовѣ коронныхъ юристовъ	48
Грамота шерифамъ	49
§ 5. Открытіе Парламента	53
Избраніе спикера	53
Провѣрка полномочій	54
Присяга	54
Тронная рѣчь	56
Формальности при открытіи Парламента (Выдержка изъ журнала Палаты Лордовъ и Общинъ 1880 г.)	57
§ 6. Отсрочка, пророгація, роспускъ	61
Отсрочка происходитъ по желанію Палаты	61
Пророгація—актъ Короны	61
Роспускъ Парламента въ силу королевской прерогативы	62
Роспускъ по истеченіи срока полномочій	63
Роспускъ при переходѣ Короны	64

Г Л А В А V.

Палата Общинъ.

Отдѣлъ I. Кто имѣетъ право быть избраннымъ	67
<i>Правоограниченія:</i>	
Несовершеннолѣтіе	68
Душевная болѣзнь	68
Иностранцы	70
Пѣры	70
Духовенство	71
Государственная служба	72
Пенсія	76
Договоръ съ Правительствомъ	76
Преступленіе	77
Банкротство	77

	Стр.
Подкупъ	78
Правоограниченія, существовавшія ранѣе и нынѣ потерявшія свою силу	79
Отказъ принести присягу	79
Мѣстожителство внѣ предѣловъ избирательнаго округа	83
Недвижимое имущество	93
Судебныя должности	84
Невозможность отказа отъ званія депутата	84
Принятіе должности управляющаго королевскимъ имѣніемъ	84
Форма патента при назначеніи управляющимъ королевскимъ имѣніемъ	85
Примѣчаніе I.—Списокъ должностей, занятіе которыхъ лишаетъ права избирать депутатовъ	86
Примѣчаніе II.—Списокъ статутовъ о присягѣ	92
Отдѣлъ II.—Кто имѣетъ право участвовать въ выборахъ	94
Выборы въ средніе вѣка	94
Выборы въ новѣйшее время	96
§ 1. Избирательное право англійскихъ графствъ до 1884 г.	97
По общему праву	97
Послѣдствія стат. 8 Генр. VI. с. 7	98
Послѣдствія акта 1832 г.	98
Добавленіе акта 1867 г.	99
§ 2. Избирательное право англійскихъ бурговъ до 1884 г.	100
Различныя виды его	100
Дѣйствіе Акта 1832 г.	105
Дѣйствіе Акта 1867 г.	106
§ 3. Шотландское избирательное право до 1884 г.	107
Условія избирательнаго права въ графствахъ и городахъ	107
§ 4. Ирландское избирательное право до 1884 г.	108
Условія избирательнаго права въ графствахъ и городахъ	108
§ 5. Изложеніе People Act 1884 г.	109
Единоеобразіе избирательнаго закона	109
<i>Основанія избирательнаго права:</i>	
Недвижимое имущество	110
Оккупация	111
Жилое помѣщеніе	112
§ 6. Неправоспособность и правоограниченіе	115
Поль	115
Возрастъ	115
Пѣрство	115
Должности по производству выборовъ и пѣкоторыя иныя	116
Иностранцы	116
Слабоуміе	117
Подкупъ	117
Полученіе денежной помощи изъ приходскихъ суммъ	117
Fagot votes	118

	Стр.
Отдѣль III. Какимъ образомъ производятъ выборы	119
§ 1. Распредѣленіе мѣстъ	119
Измѣненія въ представительствѣ отъ графствъ до 1832 г.	119
Измѣненія въ представительствѣ отъ бурговъ до 1832 г.	120
Послѣдствія реформъ 1832 и 1867 гг.	121
Дѣйствіе Акта о распредѣленіи мѣстъ 1885 г.	122
Одночленныя избирательныя округа	123
§ 2. Регистрація избирателей	124
Обязанности графскаго секретаря	125
Обязанности попечителя о бѣдныхъ	125
Обязанность ревизующаго—барристера	126
Регистръ	127
§ 3. Производство выборовъ	127
до Ballot Act 1872 г.	128
Въ настоящее время—pollination	128
Подача голоса	129
Помѣтка грамоты	129
§ 4. Представительство меньшинства	129
„Фантастическая льгота“	130
Искусственныя избирательныя округа	131
Треугольныя избирательныя округа	131
Пропорціональное представительство	132
Цѣль различныхъ системъ	134
Отдѣль IV. Привилегіи Палаты Общія	136
Изложеніе этого вопроса	136
§ 1. Должностныя лица Палаты и процессъ объ „оскорбленіи“	137
Спикеръ	138
Предсѣдатель комиссій—чэрменъ	138
Клеркъ Палаты	139
Приставъ Палаты	139
Процессъ объ „оскорбленіи“	140
§ 2. Привилегіи Палаты, испрашиваемыя спикеромъ	141
Исторія ихъ	141
Формальныя привилегіи	142
Свобода отъ ареста	142
Свобода слова	145
Ея ограниченія	148
Удаленіе изъ Палаты постороннихъ лицъ	149
Право запрещать опубликованіе дебатовъ	150
Опубликованіе дебатовъ въ XVII и XVIII в.	150
Опубликованіе дебатовъ въ настоящее время только терпимо	151
Ограниченіе права опубликованія ихъ	152
§ 3. Привилегіи Палаты, не испрашиваемыя спикеромъ	154
Право заботиться о своемъ внутреннемъ устройствѣ	154
Палата приказываетъ произвести выборы, когда освобождаются де- путатскія мѣста	154
Рѣшаетъ спорныя выборы	155

	Стр.
Дѣло <i>Фортескью и Гудвинъ</i>	155
<i>Актъ Гренвилля и Актъ о Парламентскихъ выборахъ</i>	157
Объявленіе мѣста вакантнымъ	158
Исключеніе члена изъ Палаты	159
Право на исключительное вѣдѣніе дѣлъ, возникшихъ въ стѣнахъ Палаты	160
Дѣло <i>Брэдло и Госсета</i>	161
Ограниченіе названнаго права	162
Власть налагать наказаніе за нарушеніе привилегіи	163
Замѣчаніе, выговоръ, арестъ, исключеніе изъ Палаты	163
Право арестовывать за неуваженіе къ Палатѣ	164
§ 4. Ограниченіе привилегіи судами	166
Право Палаты на опредѣленіе своихъ привилегіи	166
Дѣло <i>Эйби противъ Уайта</i> (Ashby v. White)	167
Дѣло <i>Стокдэля противъ Гэнсарда</i> (Stockdale v. Hansard)	168
Истинный характеръ привилегіи. Дѣло <i>Брэдло противъ Госсета</i> (Bradlaugh v. Gosset).	171
Нѣтъ необходимости въ указаніи на причины ареста	172
Дѣло <i>Бурдеттъ противъ Эбботъ</i> (Burdett v. Abbot)	173
При указаніи причинъ ареста, судьи не входятъ въ детальное ихъ разсмотрѣніе	173

Г Л А В А VI.

Палата Лордовъ.

Общая замѣчанія	174
§ 1. Бароны, какъ сословіе государства	176
Большой совѣтъ и нормандскіе бароны	177
Majores barones по Великой Хартии	177
Бароны при Эдуардѣ I.	178
Призывы въ Палату Лордовъ создаютъ баронство	179
И создаютъ наследственныя права	180
§ 2. Трудность юридическаго опредѣленія сословія бароновъ	181
Способъ созданія создаетъ затрудненія	181
Связь баронства съ владѣніемъ леномъ создаетъ затрудненія	181
Спорный вопросъ постепенно улаживается	184
§ 3. Ограниченіе правъ Короны на созданіе пэровъ	184
Шотландскіе пэры	185
Ирландскіе пэры	185
Допускаемыя ограниченія	186
Баронства, соединенныя съ владѣніемъ землей	187
<i>Дѣло Берклей</i>	188
Peerage Bill 1719 г.	191
§ 4. Ограниченіе права призыва	191
Ленное владѣніе	191
Шотландскіе и ирландскіе пэры	192
Духовные пэры	193

	Стр.
Наслѣдственный характеръ пэрства	193
Пожизненное пэрство. Дѣло Уэнслейдейля	194
Иностранцы	197
Банкротство	198
§ 5. Лишеніе права засѣдать и вотировать	198
Несовершеннолѣтіе	198
Преступленіе	198
Приговоръ Палаты	199
Присяга	200
§ 6. Способы приобрѣтенія права засѣдать и вотировать	200
Пэры Соединеннаго Королевства	200
Представители шотландскаго пэрства	201
Представители ирландскаго пэрства	203
Духовные пэры	204
Различныя мнѣнія о правахъ духовныхъ пэровъ	206
Судобные лорды	208
Представленіе пэровъ	210
Рангъ и право старшинства	210
§ 7. Привилегіи Палаты Лордовъ	211
Спикеръ Палаты Лордовъ	211
Свобода слова	212
Свободный доступъ къ королю	212
Палата не принимаетъ въ свою среду лицъ, не имѣющихъ на это право	212
Право требовать явки своихъ членовъ	213
Право разсматривать притязаніе	213
Право ареста	214
Голосованіе по полномочіямъ; протестъ	214
Судебныя функціи	215

Г Л А В А VII.

Законодательный процессъ.

Общій очеркъ	216
I. Исторія законодательнаго процесса	218
Права Общинъ по вопросу объ обложеніи налогами и по законо- дательству	218
Притязаніе Короны на самостоятельное издаваніе законовъ	219
Статутъ и указъ	219
Корона законодательствуетъ путемъ изданія указовъ	221
Историческіе примѣры	221
Участіе Короны въ составленіи законовъ	222
Законодательство по петиціямъ	222
Почему законодательство носило неопредѣленный характеръ	223
Общины начинаютъ редактировать билли	224
Начало новаго порядка	225
Три чтенія билля	226
Увеличеніе могущества Парламента	227

II. Обыкновенный ходъ дѣлъ въ Парламентѣ. Публичные билли (Public Bills)	228
Текущая дѣла	228
Частные билли	228
Публичныя петиціи	229
Заявленіе о желаніи внести предложеніе	230
Motions for returns	230
Испрошеніе отпуска	231
Запросы	231
Изложеніе предложеній и порядокъ дня	232
Часы засѣданій	233
Отсрочка	234
Прекращеніе преній	236
Публичный билль въ Палатѣ Общинъ	237
Первое и второе чтеніе билля	238
Билль въ Комитетъ	239
Исключительный порядокъ разсмотрѣнія билля	240
Билль въ Палатѣ Лордовъ	241
Несогласіе между Палатами, способъ ихъ устранить	241
Конференція	243
Роспускъ и созданіе пэровъ	244
Практика новѣйшаго времени	247
III. Финансовыя билли	247
Исключительный контроль Палаты Общинъ	250
Субсидіи вотируются только по просьбѣ Короны	252
Комитетъ Субсидій	254
Комитетъ Путей и Средствъ	255
Билль о распредѣленіи суммъ	257
IV. Законодательство по частнымъ биллямъ	257
Историческій очеркъ	259
Порядокъ разсмотрѣнія	260
Билль въ Палатѣ	260
Билль въ Комитетѣ	262
V. Временныя приказы и иныя статутныя правила	262
Временныя приказы	264
Другія статутныя правила	264

Г Л А В А VIII.

Корона въ Парламентѣ.

Корона, создающая Парламентъ	266
Статутныя гарантіи ежегодныхъ сессій	267
Практическія гарантіи	268
Право роспуска Парламента	269
Условія пользоваванія этимъ правомъ	271
Корона въ сношеніи съ Парламентомъ	273
Тронная рѣчь	273
Король въ Палатѣ Лордовъ	274

	Стр.
Король въ Палатѣ Общинѣ	275
Королевскія посланія	275
Употребленіе въ дебатахъ имени короля	276
Участіе Короны въ законодательствѣ	276
Королевское согласіе, высказываемое лично или черезъ комиссію	277
На публичный билль. Veto	278
На частный билль	280
На финансовый билль	280

Г Л А В А IX.

Конфликтъ между исполнительной и законодательной властями.

Изложеніе предмета	282
Притязанія Короны на независимую законодательную власть	283
Ордонансы и прокламаціи	283
Статутъ и прокламаціи	284
Прокламаціи при Тюдорахъ и Стюартахъ	285
Мнѣніе судей о законной силѣ прокламаціи	286
Примѣры законныхъ и незаконныхъ прокламаціи	287
Корона старается измѣнить дѣйствіе закона	289
Диспензивная власть, пользованіе и злоупотребленіе ею	289
Примѣръ пользованія. Thomas v. Sorrel	290
Примѣръ злоупотребленія. Godden v. Hales	292
Власть приостанавливать дѣйствіе законовъ	295
Declaratiou of Indulgence	295
Дѣло семи епископовъ	295
Обложеніе налогами	297
Сущность несогласія между Короной и Парламентомъ	297
Обложеніе косвенными налогами. Дѣло Bate	299
Общины протестуютъ противъ обложенія	299
Изложеніе рѣчи Hakewill	299
Обложеніе прямыми налогами. Дѣло Hampden	304
Дѣло о корабельныхъ деньгахъ	305
Аргументація адвокатовъ Гэмпдена	305
Разрѣшеніе этихъ споровъ по статутному постановленію	307
Вліяніе исполнительной власти на законодательную	308
Способы примѣненія этого вліянія	308
Созданіе бурговъ	309
Вмѣшательство въ производство выборовъ	310
Политика первыхъ Стюартовъ	311
Корона и ея парламентская политика послѣ Реставраціи	312
Въ XVIII вѣкѣ	313
Способы воздѣйствія на депутатовъ	314
Должности и пенсіи	315
Контракты съ Правительствомъ	316
Участіе въ займахъ; плата за вотированіе	316

	Стр.
Титулы	319
Покупка и продажа избирательных округовъ	319
Вліяніе Короны на Лордовъ	320
выраженіемъ своего желанія	320
созданіемъ новыхъ пэровъ	321

Г Л А В А X.

Высшій судъ Парламента.

Парламенту присущи не одни только законодательныя функціи	323
Его судебная власть (прямая и косвенная)	323
Первоначальная юрисдикція Лордовъ	324
и Общияъ	325
Юрисдикція ихъ въ настоящее время	326
1) Обвиненіе (Impeachment)	326
Обвинительный процессъ	328
Спорные вопросы	329
2) Апелляціонная юрисдикція Палаты Лордовъ	331
3) Право петицій	333
Какъ имъ пользовались равьше	333
Петиціи, имѣющія характеръ частнаго билля	335
Публичныя петиціи	336
Правила объ ихъ составленіи и принятіи	337
4) Комитетъ Слѣдствія	339
Условія, при которыхъ онъ желателенъ	339
5) Адресъ объ удаленіи отъ должности лица, состоящаго на коронной службѣ	341
Процессъ, возбуждаемый этимъ адресомъ	341
6) Парламентъ и министры Короны	342
Сущность права контроля, принадлежащаго Парламенту	344

Указатель судебныхъ процессовъ, упомянутыхъ въ настоящемъ сочиненіи.

	СТР.
<i>Ashby v. White</i> , 1 Sm. L. C. (10. ed) 254	167, 170
<i>Attorney General v. Bradlaugh</i> 14. Q. B. D. 101	82
<i>Дэло Bate</i> , 2 State Trials, 371	299
<i>Beauchamp (графъ) v. Overseers of Madresfield</i> L. R. 8 C. P. 252	115
<i>Berkeley</i> (дѣло о пэрствѣ) 8 H. L. C. 79	184, 188
<i>Bradlaugh v. Gosset</i> 12. Q. B. D. 281	82, 161, 162, 171
<i>Bradley v. Baylis</i> 8. Q. B. D. 219	106
<i>Burdett v. Abbott</i> , 14. East 128	162, 165, 172, 173
<i>Chorlton v. Lings</i> L. R. 4. C. P. 374	115
<i>Clarke v. Bradlaugh</i> 7. Q. B. D. 38	81
<i>Clifton</i> (дѣло о пэрствѣ), Collins'Baronage 301	184, 194
<i>Combe v. Delabere</i> 22. Ch. D. 333	267
<i>De l'Isle</i> (дѣло о пэрствѣ) Nicolas Report	179
<i>Devon</i> (дѣло о пэрствѣ) 2 Dow. & Ch. 200	185
<i>Duncombe</i> 1 Wch. 430	144
<i>Eliot</i> 3 State Trials 294	147, 162
<i>Eton</i> (дѣло о колледжѣ) Williams' Report	294
<i>Fielding v. Thomas</i> (1896) App. Ca., 612	166
<i>Fitzwalter</i> (дѣло о пэрствѣ), Collins'Baronage 287	190
<i>Freschville</i> (дѣло о пэрствѣ), Lord's Report, III, 29; Lords Journals XIII, 174	184
<i>Godden v. Hales</i> , 2 Shower, 275	376
<i>Harrison v. Carter</i> ; 2. C. P. D. 26	117
<i>Howard v. Gosset</i> 10. Q. B. D. 451	140, 174
<i>Jones v. Randall</i> . 1 Cowp 17	165
<i>Lake v. King</i> , 1 Saund, 131.	152
<i>Mitchell</i> , 9 Irish L. R. C. L. 217	77
<i>Murray</i> , 2 Wildes 299	172
<i>Paty</i> , 2 Lord Raymond 1105	172
<i>Прокламаціи</i> (дѣло о), 12 Co. Rep. 75	284
<i>Purbeck</i> (дѣло о пэрствѣ), Collins'Baronage 306.	183
<i>Reg. v. Archbishop of Canterbury</i> , 11 Q. B. 483	206
<i>Rex v. Creevy</i> , 1 M. S. 278	152

	Стр.
<i>Ruthyn</i> (дѣло о пѣрствѣ), Collins'Baronage 256	183
<i>Семь Епископовъ</i> (дѣло о), 12 State Trials 371	295
<i>Ship Money</i> (дѣло), 3 State Trials 825	305
<i>Skinner v. East India Company</i>	324
<i>Stockdale v. Hansard</i> , 9 A. and E. 152, 168, 169, 171.	214
<i>Stowe v. Tollife</i> , L. R. 9 C. P. 734	127
<i>Thetford</i> (дѣло о бургѣ), 4 Douglas 87	72
<i>Thomas v. Sorrell</i> , Vaughan, 330	290
<i>Wason v. Walter</i> , L. R. Q. B. 89	154
<i>Wensleydale</i> (дѣло о пѣрствѣ), Hansard, CXL, 330 184, 194,	212
<i>Willoughby</i> (дѣло о пѣрствѣ) Collins'Baronage 11	182
<i>Wiltes</i> (дѣло о пѣрствѣ) L. R. 4 H. L. 126	186

Указатель статутовъ.

	Стр.
Magna Charta	14, 39, 54, 144, 302
Confirmatio Cartarum	218, 302
De Tallagio non concedendo	302
13. Эдуар. II ¹⁾ Законодательная власть Общинъ	41, 218
2. Эдуар. III. с. 9. Обложение налогами	302
4. Эдуар. III. с. 14. Ежегодныя сессіи Парламента	267
14. Эдуар. III. st. 1 с. 21. Пошлины на шерсть	220
14. Эдуар. III. st. 2 с. 4. Пошлины на шерсть	221
45. Эдуар. III. с. 4. Пошлины на шерсть	298
13. Ричар. II. с. 1. Хартия помилowanія	290
1. Генр. IV. с. 14. Апелляція къ Парламенту	327
7. Генр. IV. с. 16. Производство выборовъ	52, 95
1. Генр. V с. 7. Мѣстожительство въ избирательномъ округѣ	83
8. Генр. VI. с. 7. Уловія избирательнаго права въ графствѣ	97
23. Генр. VI. с. 15. Производство выборовъ	52, 95, 100

¹⁾ О способѣ цитировать англійскіе законы см. примѣч. на стр. 63.—Въ виду этого способа я считаю весьма умѣстнымъ и даже необходимымъ помѣстить здѣсь хронологическую таблицу царствованія англійскихъ королей со времени завоеванія Англій норманами:

Нормандскіе короли.

Вильгельмъ I Завоеватель	1066—1087
Вильгельмъ II	1087—1100
Генрихъ I	1100—1135
Стефанъ Блуасскій	1135—1154

Плантагенеты.

Генрихъ II	1154—1189
Ричардъ Львиное Сердце	1189—1199
Іоаннъ Безземельный	1199—1216
Генрихъ III	1216—1272
Эдуардъ I	1272—1307
Эдуардъ II	1307—1327
Эдуардъ III	1327—1377
Ричардъ II	1377—1399

Ланкастерскій Домъ.

Генрихъ IV	1399—1413
Генрихъ V	1413—1422
Генрихъ VI	1422—1461

Йоркскій Домъ.

Эдуардъ IV	1461—1483
Эдуардъ V	1483
Ричардъ III	1483—1485

Тюдоры.

Генрихъ VII	1485—1509
Генрихъ VIII	1509—1547
Эдуардъ VI	1547—1553

Марія Католичка	1553—1558
Елизавета	1558—1603

Стьюарты.

Іаковъ I	1603—1625
Карлъ I	1625—1649
<i>Республика</i>	1649—1660

Карлъ II (законы, изданные въ его царствованіе цитируются, какъ будто онъ вступилъ на престолъ въ 1649 г., а поэтому законы 1660 г. обозначаются 12 Карла II)	1660—1685
Іаковъ II	1685—1688
Вильгельмъ III Оранскій и Марія (до 1694 г.)	1689—1702
Анна	1702—1714

Ганноверскій Домъ.

Георгъ I	1714—1727
Георгъ II	1727—1760
Георгъ III	1760—1820
Георгъ IV	1820—1830
Вильгельмъ IV	1830—1837
Викторія	1837—1901

Примѣч. перевод.

	Стр.
4. Генр. VIII. с. 8.	Привилегія. Свобода слова 146
6. Генр. VIII. с. 9.	Разрѣшеніе членамъ Парламента отлучаться въ отпускъ 165, 230
25. Генр. VIII. с. 20.	Назначеніе епископовъ 205
31. Генр. VIII. с. 8.	Прокламаціи 284
31. Генр. VIII. с. 10.	Порядокъ старшинства пэровъ 210
38. Генр. VIII. с. 21.	Корелевское согласіе, выражаемое въ приказѣ 278
35. Генр. VIII. с. 11.	Жалованіе членовъ Парламента 120
1. Эдуар. VI. с. 12.	Отмѣна статута о прокламаціяхъ 284
5. Елиз. с. 1.	Присяга верховной власти 55, 79
1. Як. I. с. 13.	Привилегія. Личная неприкосновенность 143
7. Як. I. с. 6.	Присяга на вѣрноподданничество 55, 79
3. Карл. I. с. 1.	Петиціи о правахъ 21, 280, 305
16. Карл. I. с. 1.	Трехгодичный Парламентъ 267
16. Карл. I. с. 8.	Изъявленіе согласія Парламента на введеніе налога 304
16. Карл. I. с. 10.	Юрисдикція Тайнаго Совѣта 287
16. Карл. I. с. 14.	Незаконность сбора корабельныхъ денегъ 306
12. Карл. II. с. 24.	Отмѣна военныхъ леновъ 190
12. Карл. II. с. 25.	Дозволеніе продавать вино въ розницу 290, 291
13. Карл. II. ст. 1, с. 5.	Право петицій 335
22 и 23. Карл. II, с. 1.	Законодательная власть короля 277
16. Карл. II. с. 1.	Сессіи Парламента каждыя три года 267
16 и 17. Карл. II. с. 1.	Субсидіи 42
25. Карл. II. с. 1.	Test Act 292
80. Карл. II. с. 1.	Парламентская присяга 55, 79, 200
1. Вильг. и Мар. st 2. с. 2.	Вильг о Правахъ 24
—	Свобода слова 147
—	Суспензивная и диспензивная власть 297
—	Обложеніе налогами 307
—	Право петицій 336
1. Вильг. и Мар. st. 2. с. 21.	Право старшинства спикера 188
5. Вильг. и Мар. с. 2.	Лишеніе пользованія избирательнымъ правомъ. Сборщики акциза 315
6. Вильг. и Мар. с. 2.	Актъ о трехгодичномъ Парламентѣ (Triennial Act) 63, 268
7 и 8. Вильг. III. с. 15.	Роспускъ Парламента послѣ смерти короля 64
7 и 8. Вильг. III. с. 25.	Неизбираемость несовершеннолѣтнихъ 68, 115
—	Fagot votes 118
12 и 13. Вильг. III. с. 2.	Act of Settlement:
—	Неизбираемость должностныхъ лицъ 27, 72
—	Неизбираемость иностранцевъ 70, 197
—	Помилowanіе не препятствуетъ impeachment 329

—	Увольнение судей отъ должности по адресу Палатъ	342
12 и 13. Вильг. III. с. 3.	Привилегія. Неприкосновенность	143
12 и 13. Вильг. III. с. 10.	Неизбираемость. Сборщики таможенныхъ пошлинъ	315
13. Вильг. III. с. 6.	Присяга отреченія	79
2 и 3. Анны с. 18.	Привилегія. Неприкосновенность	144
4. Анны. с. 8.	Отмена неизбираемости лицъ, занимающихъ нѣкоторыя должности	73
5. Анны. с. 8.	Соединеніе съ Шотландіей 29, 32, 68, 270	
	Ст. 22 относительно пэрства	192
6. Анны. с. 7.	Неизбираемость въ силу занятія должности или полученія пенсія	73, 76, 315
6. Анны. с. 78.	Шотландское пэрство	202
9. Анны. с. 5.	Неизбираемость, основанная на владѣніи землей	83
10. Анны. с. 23.	Увеличеніе количества голосовъ	118
1. Георг. I. ст. 2. с. 38.	Актъ о Семилѣтнемъ Парламентѣ (Septennial Act)	63
1. Георг. I. ст. 2. с. 57.	Неизбираемость. Пенсія	76, 315
2. Георг. II. с. 24.	Дѣйствіе рѣшеній Election Committee.	104
11. Георг. II. с. 24.	Привилегія. Неприкосновенность	144
15. Георг. II. с. 22.	Неизбираемость	315
10. Георг. III. с. 16.	Greyville Act. Спорные выборы	157, 339
10. Георг. III. с. 50.	Неприкосновенность. Привилегія	144
14. Георг. III. с. 58.	Мѣстожителство въ избирательномъ округѣ не требуется	83, 97
22. Георг. III. с. 45.	Контракты съ правительствомъ	76
22. Георг. III. с. 82.	Неизбираемость. Придворныя должности	74, 315
—	Пенсионеры	76
24. Георг. III. с. 26.	Освобожденіе мѣстъ въ случаѣ смерти или возведенія въ пэрское достоинство	155
26. Георг. III. с. 26.	Impeachment	329
33. Георг. III. с. 13.	Королевское утвержденіе	282
37. Георг. III. с. 127.	Роспускъ послѣ смерти короля	62, 64
40. Георг. III. с. 67.	Соединеніе съ Ирландіей 29, 71, 119, 270	
—	Ирландское пэрство	175, 203
41. Георг. III. с. 52.	Договоръ съ Правительствомъ и ирландскіе депутаты	62
41. Георг. III. с. 63.	Неизбираемость. Духовенство	71
45. Георг. III. с. 125.	Impeachment	329
53. Георг. III. с. 89.	Посылка призывныхъ грамотъ	51
10. Георг. IV. с. 7.	Эмансипація католиковъ	80
	Неизбираемость священниковъ	71

10. Георг. IV. с. 8.	Лишеніе избирательнаго права владѣтелей 40-шillingовыхъ фригольдовъ (Ирландія)	108
2 и 3. Вильг. IV. с. 45.	Reform Act (Англія)	98, 104, 112, 116
—	Новое распредѣленіе мѣстъ	122
2 и 3. Билг. IV. с. 45.	Reform Act (Шотландія)	75, 107, 112, 121
2 и 3. Вильг. IV. с. 88.	Reform Act (Ирландія)	108, 121
3 и 4. Викт. с. 9.	Привилегія Палаты Общинъ опубликовать отчеты	153
10 и 11. Викт. с. 21.	Солдаты на выборахъ	129
10 и 11. Викт. с. 52.	Представители шотландскаго царства 185, 203, 214	
13 и 14. Викт. с. 69.	Избирательное право. Ирландія	109, 111, 112
15 и 16. Викт. с. 23.	Возвращеніе призывныхъ грамотъ	46
16 и 17. Викт. с. 15.	Производство выборовъ	128
16 и 17. Викт. с. 66.	Коммиссары по выборамъ	72, 95
18 и 19. Викт. с. 84.	Лица, замѣняющіе спикера	139
19 и 20. Викт. с. 56.	Лишеніе избирательнаго права лицъ, состоящихъ на службѣ (Шотландія)	116
21 и 22. Викт. с. 26.	Отмѣна избирательнаго права собственниковъ	84
21 и 22. Викт. с. 78.	Нѣкоторые комитеты Палаты Лордовъ и Общинъ могутъ требовать присяги	339
21 и 22. Викт. с. 49.	Отмѣна лишенія избирательнаго права евреевъ	81
24 и 25. Викт. с. 53.	Выборы въ Университетъ	128
24 и 25. Викт. с. 83.	Лишеніе избирательнаго права (въ Шотландіи)	115
27 и 28. Викт. с. 34.	Государственные Суть-Секретари въ Палатѣ Общинъ	74
29 и 30. Викт. с. 19.	Парламентская присяга	80, 200
30 и 31. Викт. с. 81.	Пророгация Парламента	62
30 и 31. Викт. с. 102.	Актъ о народномъ представительствѣ (Англія)	75, 99, 106, 113, 118
—	S. 27. Fagot votes	118
—	S. 40. Полученіе милостыни	116
—	S. 51. Переходъ Короны	64
31 и 32. Викт. с. 48.	Народное Представительство (Шотландія)	108, 110, 112
31 и 32. Викт. с. 49.	Народное Представительство (Ирландія)	107, 113
31 и 32. Викт. с. 72.	Promissory Oaths	55
31 и 32. Викт. с. 125.	Парламентскія выборы	155, 158
32 и 33. Викт. с. 111.	Отставка епископа	176, 208
32 и 33. Викт. с. 15.	Гражданскія ценсы	76
—	Дипломатическія ценсы	76

32 и 33. Викт. с. 41.	Обложение налогомъ въ пользу бѣд- ныхъ и сборъ его	107, 113
32 и 33. Викт. с. 68.	Измѣненіе закона о дачѣ обѣщанія .	81
33 и 34. Викт. с. 14.	Натурализація. Лишеніе иностранцевъ избирательныхъ правъ	70, 116, 197
33 и 34. Викт. с. 23.	Правоограниченіе преступниковъ .	78, 116, 198
33 и 34. Викт. с. 49.	Измѣненіе Law of evidence	81
33 и 34. Викт. с. 77.	Привилегія по участию въ судѣ при- сяжныхъ	145
34 и 35. Викт. с. 70.	Президентъ Министерства Мѣстнаго Управленія можетъ засѣдать въ Палатѣ Общинъ	75
34 и 35. Викт. с. 50.	Банкротство	198
34 и 35. Викт. с. 83.	Комитеты Палаты Общинъ могутъ тре- бовать принесенія присяги	339
34 и 35. Викт. с. 116.	Лица судебного персонала могутъ быть набираемы отъ графствъ	84
35 и 36. Викт. с. 33.	Ballot Act (о баллотировкѣ)	51, 115, 126, 128
35 и 36. Викт. с. 50.	Ограниченіе правъ банкрота	198
37 и 38. Викт. с. 22.	Отмѣна ограниченій избирательныхъ правъ лицъ, служащихъ по финан- совому вѣдомству	115
38 и 39. Викт. с. 77.	Judicature Act	332
—	Неизбираемость судей	72, 86
39 и 40. Викт. с. 59.	Appellate Jurisdiction Act	209, 332
41 и 42. Викт. с. 4.	Мѣсто подачи голосовъ	125, 128
41 и 42. Викт. с. 26.	Налогъ; запись въ регистръ	104, 105, 106, 113, 125
41 и 42. Викт. с. 68.	Актъ объ епископствахъ	193
42 и 43. Викт. с. 75.	Выборы въ Парламентъ	158
45 и 46. Викт. с. 49.	Военныя должности совмѣстимы съ за- нятіемъ мѣста въ Палатѣ Общинъ	75
46 и 47. Викт. с. 51.	Подкупъ	78, 117
46 и 47. Викт. с. 52.	Банкротство	89, 155, 198
47 и 48. Викт. с. 30.	Малая печать	32
48. Викт. с. 3.	Народное представительство	32, 34, 109—115
48. Викт. с. 10.	Часы выборовъ	128
48. Викт. с. 15.	Запись въ регистръ	125
48 и 49. Викт. с. 23.	Распредѣленіе мѣстъ	119
48 и 49. Викт. с. 46.	Медицинская помощь	116
49. Викт. с. 16.	Неизбираемость. Душевнобольные	68, 69
50 и 51. Викт. с. 9.	Отмѣна ограниченія избирательныхъ правъ чиновъ полиціи	116
50 и 51. Викт. с. 70.	Измѣненіе Appellate Jurisdiction	176, 209, 332
51 и 52. Викт. с. 46.	Oaths Act	55, 83, 200

ГЛАВА I.

Мѣсто конституціонныхъ законовъ въ наукѣ права.

Въ началѣ изслѣдованія объ англійской конституціи слѣдуетъ попытаться, хотя бы приблизительно, дать нѣкоторое опредѣленіе изслѣдуемаго предмета. Чтобы изложить читателю въ понятной формѣ конституціонные законы и обычаи, авторъ долженъ постоянно помнить, что хотя послѣдніе и имѣютъ исторію—иногда даже очень длинную и интересную—тѣмъ не менѣе настоящее сочиненіе посвящено разсмотрѣнію не исторіи конституціи, а самой конституціи, въ томъ видѣ, въ какомъ она существуетъ въ настоящій моментъ. И хотя, строго говоря, слѣдовало бы выяснитъ дѣйствія этихъ законовъ и обычаевъ, представляющихъ живой современный интересъ, но, тѣмъ не менѣе, не надо забывать, что предметомъ моего изслѣдованія является законъ и законодательная практика, а не политическая наука или политическая критика.

Поэтому я долженъ съ самаго начала различать избранный мною предметъ изученія отъ темъ, развиваемыхъ, съ одной стороны, въ классическихъ сочиненіяхъ по исторіи конституціи М. Hallam'a и доктора Stubbs'a и, съ другой, въ великолѣпномъ изложеніи дѣйствія конституціи на практикѣ М. Vagehot'a. Я долженъ опредѣленно указать, что изучаю лишь нормы права и обычаи, образовавшіеся и развившіеся вокругъ этихъ нормъ, значеніе которыхъ они, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, исказили. Можетъ случиться — впрочемъ, въ дѣйствительности это такъ и есть—что практически невозможно объяснить существованіе закона и обычая, не разсматривая ихъ исторіи, или установить смыслъ существующей практики, не обращая вниманія на причины противорѣчій между законной (legal Constitution)

и обычной (conventional Constitution) конституціями; но этотъ вопросъ имѣетъ лишь иллюстрирующее и второстепенное значеніе. Законы и обычаи сами по себѣ, а не ихъ исторія и политическое значеніе, составляютъ предметъ настоящаго моего изложенія. Для болѣе яснаго выясненія этой темы необходимо опредѣлить то мѣсто, которое конституціонный законъ занимаетъ въ Corpus Juris страны и отдѣлить его разъ на всегда, отъ предметовъ, съ которыми его можно было бы смѣшать.

Впрочемъ, въ опредѣленіи конституціоннаго закона бесполезно идти далѣе анализа и классификаціи правъ едѣланнаго докторомъ Holland'омъ. Право это «способность, которой обладаетъ одинъ человекъ, контролировать съ согласія и при содѣйствіи государства, дѣйствія другого». Права, которыя одинъ гражданинъ можетъ осуществить по отношенію къ другому составляютъ гражданское право „Private Law“. Право, которое государство присваиваетъ себѣ въ отношеніяхъ къ своимъ гражданамъ, и права, которыя, съ его разрѣшенія, могутъ быть осуществлены ими по отношенію къ нему, образуютъ публичное право „Public Law“. Но въ виду того, что государство искусственное лицо и, какъ таковое, присваиваетъ себѣ право поддерживать порядокъ, заставлять соблюдать установленныя имъ самимъ правила надзора, имѣть собственность и принуждать къ исполненію заключенныхъ съ нимъ договоровъ и, такъ какъ, съ другой стороны, оно признаетъ для себя необходимымъ исполненіе принятыхъ въ качествѣ собственника и контрагента обязательствъ, то намъ нужно изслѣдовать, изъ какихъ частей состоитъ это искусственное лицо, и что, въ сущности говоря, составляетъ главную задачу изучающаго конституціонное право.

Суверенный организмъ, или государство, это та власть, которая творитъ и охраняетъ право и обыкновенно приводитъ въ исполненіе, необходимыя для его поддержанія правила и запрещенія. Въ нашей политической общинѣ эта власть распредѣлена между нѣкоторымъ числомъ лицъ; другими словами наше государство имѣетъ сложную конструкцію. Оно состоитъ изъ извѣстнаго числа или группъ лицъ, которые, въ силу того участія, которое они принимаютъ въ работѣ надъ основными законами, обладаютъ правами по отношенію другъ къ другу или вообще по отношенію къ гражданамъ. Status этихъ лицъ характеризуется тѣмъ, что они составляютъ часть государственной машины. Корона не суверенна, какъ не суверенна ни одна изъ Палатъ Парламента; еще менѣе суверенны министры, являющіеся лишь служащими, черезъ посредство которыхъ Корона осуществляетъ исполни-

тельные функции правительства; однако каждое изъ этихъ учреждений находится въ установленныхъ другъ къ другу отношеніяхъ, равно какъ и къ общей массѣ гражданъ; одна часть этихъ отношеній—опредѣлена закономъ, другая—обычаемъ. Можно сказать, что государственный механизмъ состоитъ изъ всѣхъ тѣхъ, кто принимаетъ участіе въ изданіи или измѣненіи законовъ, опредѣляющихъ права и ихъ защиту, въ поддержаніи порядка и въ изданіи административныхъ распоряженій, въ сохраненіи независимости страны и въ представительствѣ ея при сношеніяхъ съ другими независимыми государствами. Связь и отношенія этихъ лицъ между собой и образуютъ конституцію страны.

Анализъ конституціи, составляющей дѣйствующій механизмъ государства, разсмотрѣніе ея различныхъ сторонъ и ихъ взаимоотношеніе составитъ именно то, о чемъ я намѣренъ говорить касательно нашей страны.

Когда мы говоримъ о государствѣ, его правахъ и его строѣ, мы непременно должны выяснитъ себѣ, что мы подразумѣваемъ подъ именемъ государства. Это выраженіе употребляется иногда какъ соотвѣтствующее цѣлой независимой общинѣ, или независимому политическому обществу; иногда оно сводится къ понятію сувереннаго органа въ этомъ обществѣ. Когда мы говоримъ, что этотъ человѣкъ оказываетъ услуги государству, мы обыкновенно представляемъ себѣ, что всѣ члены общества должны быть ему благодарны. Когда мы говоримъ, что то-то и то-то должно быть предотвращено государствомъ или послѣднее должно обратить на это вниманіе, мы подразумѣваемъ, что законодательная или административная власть государства должна наблюдать за исполненіемъ тѣхъ или иныхъ установленныхъ правилъ.

Наиболѣе важно для изучающаго конституціонное право опредѣлитъ то понятіе, которое обозначается словомъ государство, потому что, какъ я уже сказалъ, ему приходится имѣть дѣло съ его устройствомъ, и для него является весьма необходимымъ точное установленіе границъ изслѣдуемаго имъ предмета. Помочь себѣ въ дѣлѣ болѣе яснаго представленія этого понятія мы можемъ, бросивъ бѣглый взглядъ на раннюю исторію общества.

Намъ нѣтъ нужды заниматься изученіемъ пестрой группы людей, стоящихъ на самой низкой степени дикой жизни. Этотъ періодъ—періодъ общинъ, связанныхъ между собой дѣйствительнымъ родствомъ и общими обычаями, слишкомъ первиченъ для того, чтобы мы начали съ него наше изложеніе. Когда же эти обычаи начинаютъ соблюдаться въ зависимости отъ уваженія къ какому-либо иному авторитету, чѣмъ

личная сила или боязнь общаго порицанія за ихъ нарушеніе, тогда только мы можемъ замѣтить зародышъ государства. Будеть-ли этимъ авторитетомъ совѣтъ жрецовъ, старѣйшинъ, или отдѣльная личность, возвысившаяся благодаря силѣ или хитрости, мы можемъ видѣть въ немъ зачатки основъ государства или государя, въ томъ случаѣ, когда извѣстный принципъ правопорядка, какимъ бы неопредѣленнымъ или случайнымъ онъ ни былъ, санкціонуется въ силу страха передъ зломъ или въ надеждѣ на будущее благо.

На первыхъ порахъ, дѣйствія государства непослѣдовательны и неопредѣленны. Оно не смѣетъ отказаться отъ установившихся обычаевъ. Оно ждетъ, когда обратятся за его помощью и не устанавливаетъ извѣстныхъ нормъ, нарушеніе которыхъ обложено наказаніями; оно не можетъ постоянно заставлять подданныхъ подчиняться его рѣшеніямъ. Сила его слаба, но сфера дѣятельности обширна; религиозные обряды и моральное воздѣйствіе, а равно поддержаніе порядка и осуществленіе общаній относятся къ его компетенціи. Законы израильскаго народа опредѣляли каждый уголокъ жизни: пищу, опрятность, домашнія отношенія, религиозные обряды и многія правила общаго поведенія, которыя соблюдаются во многихъ культурныхъ обществахъ всѣми, какъ правила обыденной нравственности, или немногими, стремящимися стать выше уровня массы. Но въ этомъ сложномъ кодексѣ мы можемъ встрѣтиться съ законоположеніями, которыя ясно показываютъ насколько трудно государству укрѣпить за собой надзоръ за ихъ исполненіемъ. Народъ настойчиво побуждается не производить рѣшеніе тяжбъ домашнимъ путемъ, а обращаться къ судамъ, установленнымъ законодателемъ, и подчиняться вынесенному судьей приговору ¹⁾).

Такъ напримѣръ, при разсмотрѣніи законовъ 12 таблицъ, нельзя не удивляться не только разнообразію подробныхъ законоположеній, относящихся къ опредѣленію ширины дороги и похоронному обряду, но и тѣмъ болѣе тому мѣсту и значенію, которыя отводились подобнаго рода церемоніямъ. Первые двѣ таблицы содержатъ въ себѣ порядокъ явки къ суду тяжущихся сторонъ и ихъ образъ дѣйствія до рѣшенія дѣла. Третья указываетъ способъ, которымъ выигравшая процессъ сторона можетъ привести въ исполненіе рѣшеніе суда. Въ цѣломъ же, онѣ служатъ хорошей иллюстраціей степени вмѣшательства со стороны государства, опасенія его за авторитетъ своихъ судовъ, и наконецъ желанія пріобрѣсти въ своихъ судахъ монополію на рѣше-

¹⁾ Второзаконіе XVII, 8.

ніе споровъ. Римское государство въ то время было достаточно хорошо организовано для того, чтобы сознать въ себѣ силу приводить въ исполненіе приговоры своихъ судовъ, разъ оно сумѣло добиться, чтобы послѣднимъ были подчинены всѣ тяжбы. Наша собственная исторія даетъ намъ назидательные примѣры затрудненій, которыя испытывала община, лишенная средствъ для приведенія въ исполненіе рѣшенія своихъ судовъ и бывшая въ состояніи, въ отношеніи судебныхъ рѣшеній по спорнымъ вопросамъ, установить лишь общія правила, соблюденіе которыхъ могло удержать безпорядки въ извѣстныхъ разумныхъ границахъ.

Гринъ (Green) даетъ яркіе примѣры ¹⁾ тѣхъ приговоровъ, которыми преступника лишали народнаго покровительства и мира. Но народъ ничего болѣе и не могъ сдѣлать, какъ лишить своего покровительства; онъ не имѣлъ никакихъ средствъ привести наказаніе въ исполненіе; это предоставлялось отдѣльнымъ лицамъ. Все, что община могла сдѣлать — было сказать, что оскорбленный можетъ жестоко мстить виновному, не навлекая ея гнѣва. Такая нужда въ центральной власти, способной наказать преступника, несовмѣстимость частныхъ раздоровъ съ общимъ порядкомъ привели саксонскій народъ къ замѣнѣ мира народнаго королевскимъ миромъ, общее осужденіе общества — строгой исполнительной властью, порядокъ *laissez-faire* — государственнымъ вмѣшательствомъ.

Какъ скоро мы находимъ общину, довѣрившую заботы о сохраненіи и соблюденіи своихъ обычаевъ одному лицу или коллегіи нѣсколькихъ лицъ изъ своей среды, мы можемъ сказать, что нашли начало государства; но во всѣхъ общинахъ, достигшихъ высокой степени политическаго развитія, эта сила обнаруживается, въ окончательной и систематической выработкѣ, не ранѣе чѣмъ ея функціи сдѣлаются болѣе разнообразными и кристаллизуются въ отдѣльные органы государственнаго управленія. Поддержаніе порядка и обычаевъ перестаетъ принадлежать тѣмъ, которые руководятъ вооруженными силами общины; функція воина не связана болѣе съ функціями судьи; обычай нуждается съ теченіемъ времени въ измѣненіи и новые обычаи, замѣняющіе старые, должны быть утверждены общими распоряженіями; тогда является необходимость въ законодателѣ или законодательномъ собраніи. Сражаться, судить, облагать податью и собирать деньги, издавать законы, — тяжелое бремя для одного монарха

¹⁾ Завоеваніе Англій стр. 22; см. также Pollock and Maitland, History of English Law. II, 448.

или даже группы лицъ, обязанныхъ въ этихъ дѣлахъ дѣйствовать солидарно. Эти обязанности должны быть распредѣлены между различными слугами одного и того-же короля, или лицами и учрежденіями по народному выбору. Первоначальная центральная власть переходитъ въ руки многихъ, но зато ея дѣйствія дѣлаются болѣе опредѣленными и рѣшительными. Это распредѣленіе силъ, сосредоточенныхъ ранѣе въ рукахъ одного суверена, является первой трудностью въ анализѣ суверенной власти Остина (Austin). Остинъ создаетъ еще въ этомъ отношеніи и другую трудность, допуская произвольное и противорѣчащее исторіи предположеніе, что суверень былъ всегда и во всѣхъ отношеніяхъ всемогущъ и что никогда не было такого времени, когда бы онъ не могъ перемѣнить порядки по своему усмотрѣнію.

Замѣна существующаго обычая новымъ порядкомъ, въ ранней степени развитія общества, для законодательной власти вещь невозможная. Поддержаніе или реставрація *status quo ante* въ области личной свободы и собственности было дѣломъ іудейскихъ земельныхъ законовъ или сейсахтій Солона. Идеальныя формы государственнаго устройства греческихъ философовъ были такъ конструированны, чтобы воспрепятствовать, насколько возможно, дальнѣйшему развитію или перемѣнамъ. Если мы заглянемъ ближе, въ нашу исторію, то мы увидимъ, что первые томы нашихъ статутовъ полны незначительными регулированіями вопросовъ мѣстныхъ и соціальныхъ обычаевъ, и когда заходитъ рѣчь о важномъ измѣненіи закона, то длинныя защитительныя вступленія, которыя мы видимъ, напримѣръ, въ статутѣ о духовномъ завѣщаніи (*Statute of Wills*), указываютъ, какъ много нужно было сдѣлать объясненій, чтобы Парламентъ принялъ это измѣненіе. Для теперешней Палаты Общины достаточно существованія долгое время извѣстной практики, чтобы явился вопросъ о необходимости ея пересмотра. Но промежутокъ времени отъ момента, когда государство узаконяетъ обычай до того момента, когда оно рѣшается безъ колебанія и боязни его отмѣнить или измѣнить, бываетъ довольно долгимъ.

Далѣе нужно отмѣтить, что по мѣрѣ того, какъ государство укрѣпляется и дѣлается болѣе сложнымъ и дѣятельнымъ, оно исключаетъ изъ сферы своего воздѣйствія тѣ правила общественной жизни, которыя съ большимъ успѣхомъ могутъ быть предоставлены моралистамъ и духовенству. Государство, созданное законодателемъ Второзаконія, обнимаетъ своими распоряженіями всѣ области человѣческой жизни; но новѣйшій законодатель, который можетъ примѣнить

свое вліяніе для изданія угодныхъ ему актовъ и запретовъ, строго ограничиваетъ предѣлы государственнаго вмѣшательства, ставитъ внѣ ихъ религію и мораль, и рѣшаетъ, что предоставить личной свободѣ, а что государственной власти.

Намъ въ меньшей степени предстоитъ знакомиться со сферой государственной дѣятельности или, говоря иначе, съ совокупностью и направлениемъ силъ, которыя могутъ нормировать поведеніе отдѣльныхъ личностей въ государствѣ, чѣмъ съ ихъ жизнеспособностью, мощью и сложностью. Эти силы и составляютъ Государство; ихъ мощь дѣлаетъ его сувереннымъ. Каждый, кто занимается конституціоннымъ правомъ, долженъ изучить ихъ сложность. Власть преслѣдовать преступниковъ какъ въ своихъ предѣлахъ, такъ и внѣ таковыхъ, принадлежащая государству и даетъ ему выраженіе индивидуальнаго существованія; она предохраняетъ его отъ внутренняго разложенія и отъ абсорбированія другими государствами. Мы не допускаемъ, чтобы коллективность силъ общины, — иначе говоря государства, — суживала сферу его дѣятельности, и поэтому допускала бы возможность уменьшенія его власти; также мы не можемъ допустить, чтобы сложная система приведенія въ дѣйствіе машины, т. е. раздѣленіе политической власти между многими, дѣлала его дѣйствія менѣе регулярными или менѣе рѣшительными при примѣненіи законовъ правопорядка, необходимыхъ для его существованія. Скажемъ лучше, что государство опредѣляетъ угодный ему правопорядокъ и поддерживаетъ его принужденіемъ — правильнымъ судебнымъ процессомъ, при твердой поддержкѣ исполнительной власти — основанномъ на законѣ, который можетъ примѣняться съ пользой только юристомъ. Всякое принужденіе, имѣющее своей цѣлью создать общій шаблонъ для извѣстнаго рода человѣческой дѣятельности, можетъ быть разсмотрѣно, какъ творящее законъ. Но до тѣхъ поръ, пока принужденіе создается общественнымъ мнѣніемъ, которое можетъ дѣйствовать въ разныхъ случаяхъ различно или до тѣхъ поръ, пока государство не можетъ или не желаетъ примѣнить правильно дѣйствующій порядокъ, который обезпечилъ бы наказаніе за преступленіе, юристъ-аналитикъ не имѣетъ никакихъ достаточно опредѣленныхъ и дѣйствительныхъ правилъ для того, чтобы это принужденіе могло быть приведено въ исполненіе. Когда государство достигло правильности въ опредѣленіи и приведеніи въ дѣйствіе нормъ правопорядка, то мы имѣемъ уже дѣло съ положительными законами, доставляющими Остину наслажденіе мучить самого себя и читателей, и тогда санкции или принципы человѣческой дѣятельности распадаются на 4 группы, ука-

занныя Бентамомъ. Такъ сильный вѣтеръ можетъ заставить одного человѣка на улицѣ натолкнуться на другого; болѣе сильный человѣкъ можетъ заставить болѣе слабого подписать документъ; страхъ передъ насиліемъ надъ личностью заставляетъ молчать о томъ, что знаешь— все это физическая санкція.

Боязнь будущаго гнѣва, или желаніе развитія внутренней духовной жизни можетъ опредѣлить поведеніе человѣка; это—религіозная санкція.

Желаніе составить о себѣ хорошее мнѣніе или избѣжать проявленія неудовольствія другихъ, приспособиться къ тому строю, который человѣкъ считаетъ хорошимъ для себя и для всего міра, можетъ заставить отказаться отъ удовольствій, или переносить страданія; это санкція моральная.

Но будетъ-ли человѣкъ удержанъ отъ совершенія карманной кражи потому, что тотъ, на котораго было направлено его покушеніе, можетъ быстро повернуться и схватить его руку, или отвратить его отъ проступка боязнь Божьяго гнѣва и забота о загробной жизни, или увѣренность въ осужденіи со стороны близкихъ, какъ бы то ни было, необходимо, чтобы ему представилась иная санкція и чтобы онъ твердо зналъ, что государство, или община въ своемъ политическомъ цѣломъ, взяло на себя право поддержать порядокъ и предупредить насильственное присвоеніе чужой собственности путемъ наказанія нарушителей въ той степени и тѣми путями, въ которой оно найдетъ лучшимъ.

Абсолютная мощь государства является необходимымъ условіемъ для созданія судопроизводства, которое не только является спекулятивнымъ и идеальнымъ примѣненіемъ нормъ правопорядка, но и выраженіемъ сложной структуры государства, составляющей одинъ изъ наиболее трудныхъ вопросовъ для изучающихъ конституціонное право. Король, рѣшающій споры, устанавливающій обычаи и предводительствующій на войнѣ, черезъ извѣстный промежутокъ времени перестаетъ исполнять эти обязанности, когда онъ становятся сложнѣе и охватываютъ болѣе широкой кругъ дѣятельности. Община растетъ естественнымъ путемъ, путемъ абсорбированія покоренныхъ сосѣдей, и благодаря этому росту теряетъ возможность собираться въ полномъ своемъ составѣ на общее собраніе для выраженія своего согласія или неодобренія въ общихъ дѣлахъ. Разнообразныя обязанности короля переходятъ въ руки министровъ, иногда съ такимъ послѣдствіемъ, какъ это мы видимъ въ нашей конституціи, что король считается неспособнымъ къ ихъ исполненію. Такъ, на примѣръ, мы

видимъ, что хотя по теоріи у насъ всякій государственный актъ долженъ быть актомъ Короны или „Короны въ Совѣтѣ“, однако едва ли возможенъ такой административный актъ, который могъ бы быть изданъ Короной безъ содѣйствія министра. Насколько Корона потеряла власть самостоятельныхъ распоряженій въ административныхъ дѣлахъ, настолько-же она утратила независимость и инициативу въ законодательствѣ. Сначала общины требуютъ своего представительства въ вопросахъ ассигнованія денегъ; онѣ желаютъ изъяслять свое согласіе на опредѣленіе размѣра налога и на его распредѣленіе; затѣмъ представители, передъ вотированіемъ налоговъ, требуютъ разрѣшенія указывать на злоупотребленія власти, права отмѣны и необходимаго измѣненія нѣкоторыхъ обычаевъ; наконецъ, вмѣсто того чтобы предоставлять Королю и его Совѣту заботы о созданіи и обнародованіи законовъ, представители сами предпринимаютъ изданіе и установленіе послѣднихъ. Королевская законодательная власть сводится теперь къ формальному праву согласія или несогласія на предложенный ей законъ. Хотя статуты номинально обнародываются королемъ: „by the King's most excellent Majesty“, а Палата Лордовъ и Общинъ даетъ какъ бы только совѣтъ и согласіе, поддерживая ихъ своимъ авторитетомъ, однако законодательная власть Короны сводится лишь къ призрачному veto.

Изъ всего сказаннаго ясно, что сложность новѣйшаго государства и, въ особенности, новѣйшихъ англійскихъ учрежденій даетъ много работы конституціонному законовѣду, если онъ пожелаетъ разобраться въ разнообразныхъ отношеніяхъ учрежденій нашей страны. Очень важно разграничить область его изслѣдованія отъ другихъ, соприкасающихся съ ней, областей научнаго изученія. Исторія развитія идеи государства, объемъ его обязанностей, наилучшее распредѣленіе его силъ и ихъ распредѣленіе въ настоящее время или въ прошломъ—всѣ эти темы болѣе или менѣе смѣшиваются съ вопросомъ конституціоннаго права.

Попытаемся отдѣлать ихъ другъ отъ друга.

а) Ростъ и развитіе государства въ его начальныхъ формахъ, способъ, которымъ право отдѣляется отъ морали и религіи и образуетъ въ послѣдствіе спеціальныи кодексъ правилъ, приводимымъ въ исполненіе центральной властью общины—все это составляетъ область исторіи права и, собственно, касается лишь тѣхъ, кто изучаетъ юридическія древности.

б) Опредѣленіе правилъ, соблюденіе которыхъ должно быть обезпечено государствомъ, въ противоположность тѣмъ, которыя должны

быть предоставлены моралистамъ и духовенству или проповѣдникамъ— дѣло политико-экономистовъ и изучающихъ политическія науки: они должны разбирать и устанавливать границы государственнаго вмѣшательства.

с) Съ того момента какъ опредѣлены правила правопорядка, исполненія которыхъ будетъ требовать государство, начинается работа юриста и законодателя. Въ самомъ дѣлѣ, какъ только государство начинаетъ издавать правила и запрещенія, оно создаетъ права; анализъ и систематизація этихъ правъ лежитъ на юристѣ.

Какъ бы то ни было, одно дѣло сказать, что извѣстныя правила и запрещенія должны быть сдѣланы обязательными, а другое— опредѣлить способы, которыми они дѣйствительно могли бы быть сдѣланы таковыми, а также въ какой формѣ и какія наказанія опредѣлены за ихъ неисполненіе. Теорія наказаній (употребляя это слово, какъ заключающее въ себѣ понятіе всѣхъ штрафовъ и возмездій за нарушеніе права) и дѣло изданія законовъ усложняютъ область дѣятельности законодателя.

d) Остается разсмотрѣть еще существующее устройство государства. Опредѣливъ должныя границы государственнаго вмѣшательства и объемъ дѣятельности государственнаго контроля, мы можемъ задать себѣ вопросъ, каково должно быть распредѣленіе властей въ общинѣ для наилучшаго достиженія ею намѣченныхъ цѣлей—отвѣтъ на это составить часть задачи занимающихся политическими науками ¹⁾.

Мы можемъ спросить еще о томъ, какъ были распредѣлены власти общины въ прошломъ, отмѣчая съ теченіемъ времени ихъ перестановку и измѣненія, это составляетъ дѣло конституціоннаго историка. Наконецъ, мы можемъ разсматривать, какимъ образомъ силы общины получаютъ у насъ примѣненіе въ настоящее время, каковы законныя права и обязанности различныхъ частей сувереннаго организма по отношенію другъ къ другу или ко всему

¹⁾ Можетъ появиться предположеніе, что я подъ 3 различными рубриками объединилъ 3 вопроса, которые всѣ могутъ быть включены въ одно повятіе „политической науки“. Не мое дѣло подыскивать термны для политическихъ философовъ, но ихъ изслѣдованія очевидно должны заключать всѣ 3 различныхъ вопроса: установленіе границъ государственнаго вмѣшательства, для того, чтобы мы могли узнать, что можетъ предпринимать государство; теорію законодательства, чтобы узнать способъ, которымъ государство исполняетъ свои предположенія и, наконецъ, анализъ и сравненіе конституцій, чтобы знать какъ лучше всего можетъ быть устроено государство, а его политическія власти распредѣлены для выполненія государственной работы.

обществу, и какова ихъ совмѣстная дѣятельность. Если въ нашей собственной конституціи мы наталкиваемся на разногласіе между закономъ и обычаемъ, то, прежде всего, намъ слѣдуетъ опредѣлить самый законъ, а затѣмъ уже разсмотрѣть насколько его обошелъ обычай. Поступая такимъ образомъ, мы выполнимъ нашу задачу изученія конституціоннаго права и, попутно, затронемъ, насколько это возможно, соприкасающіяся области изслѣдованій.

Г Л А В А II.

Историческій очеркъ.

Наибольшая трудность для изучающаго англійскую конституцію, какъ совокупность установленныхъ законоположеній, заключается въ невозможности отдѣлить ее отъ исторіи. Почти нѣтъ такихъ правилъ правопорядка, которыя не имѣли бы за собой долгаго прошлаго или могли бы быть поняты безъ разсмотрѣнія причинъ ихъ возникновенія. Поэтому, если мы захотимъ представить конституцію въ наиболѣе существенныхъ ея чертахъ, то должны до минимума ограничить ея историческую сторону. Для лучшаго выполненія этой задачи, я предполагаю въ началѣ отмѣтить различные фазисы, черезъ которые прошелъ нашъ Парламентъ, что облегчитъ установленіе связи возникшаго конституціоннаго закона, съ которымъ придется имѣть дѣло, съ причиною его возникновенія. Историческій очеркъ выяснитъ основныя начала и позволитъ въ дальнѣйшемъ изложеніи провести границу, насколько это возможно, между конституціоннымъ закономъ и обычаемъ.

Саксонская конституція.

Англо-Саксонская, т. е. первоначальная англійская конституція, подходила подъ обычный типъ конституціи, о которомъ Беджеготъ (Bagehot) говоритъ, „что образомъ народнаго правленія въ зародышѣ государства у всѣхъ дикихъ народовъ, достигшихъ первой ступени цивилизаціи, является совѣщательный и основанный на практикѣ абсолютизмъ“. Здѣсь есть король, избранный представитель народа—его вождь и судья, и совѣтъ мудрѣйшихъ, и собраніе всего народа. Но

каковы бы ни были права народного собранія, а также его положеніе въ мелкихъ государствахъ саксонскаго періода, безъ сомнѣній, остается неоспоримымъ только одно, а именно, что съ момента объединенія Англіи въ одно королевство, она управлялась королемъ и витанагемотомъ. Если король обладалъ сильной волей и большими способностями— онъ подчинялъ себѣ витанагемотъ, если же нѣтъ, то послѣднему принадлежала власть въ государствѣ. Но положеніе Англо-Саксонскаго королевства было всегда шатко. Вѣроятно, въ силу того, что государство составилось изъ завоеванныхъ племенъ и благодаря постепенному сліянію многихъ государствъ въ одно цѣлое, Англія саксонскаго періода не обладала чувствомъ національнаго единства. „Чувство національнаго единства“, говоритъ Dr. Stubbs, „было въ весьма зачаточномъ состояніи. Семья, городъ, сотня ¹⁾, графство сплывались только тогда, когда альдерманъ ²⁾ вступалъ въ борьбу съ другимъ альдерманомъ, король же оставался совершенно въ сторонѣ, одиноко сохраняя свое достоинство“.

Норманская администрація.

Мѣстная организація была сильна и весьма содѣйствовала англо-саксонской политикѣ въ ростѣ нашей конституціи. Когда Норманскіе короли переплыли проливъ, принеся съ собой строго выработанный континентальный феодальный строй, сила мѣстныхъ обычаевъ оказала имъ могучую поддержку въ борьбѣ съ баронами, стремившимися раздробить королевство на множество мелкихъ государствъ. Они подчинили народъ, заставивъ приносить присягу на подданство себѣ всякаго

¹⁾ Сотня была сначала лишь дѣленіемъ въ военномъ отношеніи, но съ теченіемъ времени получивъ связь съ территоріальными дѣленіями и обратившись въ земельный округъ, стала конгломератомъ нѣсколькихъ земельныхъ общинъ. Дѣленіе это весьма древнее и о немъ упоминаетъ еще Тацитъ. Сотни имѣли свои собственныя собранія (moot), вѣдавшія главнымъ образомъ судебныя дѣла. *Примѣчаніе переводчика.*

²⁾ Альдерманы (ealdorman, въ датскую эпоху—earl, графы) появились въ Саксонскій періодъ послѣ соединенія Англіи въ одно королевство. Они явились намѣстниками короля во вновь присоединенныхъ королевствахъ или ихъ подраздѣленіяхъ, и назначались или изъ потомковъ прежнихъ королей или изъ знатныхъ мѣстныхъ таповъ. Въ своихъ рукахъ альдерманъ имѣлъ большую военную, административную и судебную власть. Но въ дѣйствительности вся полнота власти сосредоточивалась въ рукахъ его помощника королевскаго чиновника шерифа (shirgerefa).

Примѣчаніе переводчика.

владѣльца земельной собственности, освобождая его отъ присяги на вѣрность своему сеньору, они воспользовались мѣстными обычаями и учреждениями, какъ готовымъ механизмомъ для судебной администраціи, обложенія и собиранія податей, и совершенствовали его далѣе, опираясь на сильную центральную власть, оберегаемую теми зоркимъ, неусыпнымъ окомъ. Норманская центральная и административная система вошла въ коллизію съ саксонскими мѣстными и представительными учреждениями по вопросу о сессіяхъ королевскихъ судовъ въ графствахъ. Преступники приводились въ королевскій судъ „12 добрыми мужами“¹⁾ отъ сотни; въ судѣ сосредоточивался сборъ податей и обложение налогомъ, назначеннымъ королемъ. Поскольку налогъ касался земли, платоспособность плательщиковъ опредѣлялась шерифомъ, судомъ или просто владѣльцемъ, получившимъ отъ короля землю (tenant in chief). Когда же въ правленіе Генриха II стала облагаться и движимая собственность, то потребовалась особая система обложенія. Напр., при собираніи Saladin Tithe были выбраны представители отъ cadaго города для опредѣленія платежной способности населенія, въ чемъ нужно видѣть начало зависимости установленія налоговъ отъ представительства. Короче говоря, можно съ этого момента резюмировать всю исторію развитія этого понятія, которая представится въ слѣдующемъ видѣ. Сначала представители занимались раскладкой налоговъ, установленныхъ въ общей суммѣ Короной, на каждое отдѣльное лицо; впоследствии тѣ же представители занимаются уже опредѣленіемъ общей суммы, которая должна быть предоставлена Коронѣ и, наконецъ, опредѣляютъ не только общую сумму, которую должна получить Корона, но также и тѣ статьи, на которыя послѣдняя должна ее издержать. Но въ то время этого еще не было. Король въ XII вѣкѣ судилъ, налагалъ подати и командовалъ на войнѣ; руководствуясь обычаемъ, онъ издавалъ эдикты и утверждалъ измѣненія въ администраціи. Все это онъ дѣлалъ по совѣту и съ согласія Commune Consilium Regni, учрежденія, состоявшаго, въ теоріи, изъ всѣхъ ленныхъ владѣльцевъ, а на практикѣ лишь изъ высшей аристократіи и королевской свиты. Что же касается системы управленія, то въ дѣлахъ обложенія и суда, она была широко основана на принципѣ

¹⁾ Этотъ институтъ „12 добрыхъ мужей“ (lawfull men) содѣйствовавшихъ раскрытію преступленія, указывая лихихъ людей въ своемъ округѣ, скоро сталъ играть и роль обвинителя. Показанія ихъ явились средствомъ доказательства, вытѣснивъ пытки и судебный поединокъ, а все учрежденіе послужило основаніемъ нынѣ существующему въ Англіи большому или обвинительному жири, являющемуся камерой предавія суду. *Перев.*

мѣстнаго представительства, чѣмъ достигалась связь между мѣстной и центральной властями, прокладывавшая путь парламентарнымъ учрежденіямъ и участію въ управленіи страной, дарованному всѣмъ классамъ конституціей Эдуарда I. Великая хартія является отчасти декларацией правъ, отчасти договоромъ между Короной и народомъ: она содержитъ въ себѣ установленіе законныхъ границъ коронной власти въ двухъ вопросахъ первостепенной важности. Она закрѣпляетъ право всѣхъ владѣющихъ землями отъ Короны (*tenant in chief*) участвовать лично или черезъ своихъ представителей въ обложеніи налогами *auxilium* и *scutagium* ¹⁾, за исключеніемъ 3 обычныхъ налоговъ, и право всякаго свободнаго человѣка на судъ „равныхъ себѣ и по закону своей страны“ ²⁾. Это представительство, созывавшееся для разсмотрѣнія вопроса объ обложеніи налогомъ, и этотъ общій законъ о судѣ для всѣхъ свободныхъ ³⁾ могутъ быть разсмотрѣны, какъ основные принципы хартіи.

Конституція Эдуарда I.

Когда въ 1272 г. Эдуардъ I вступилъ на престолъ, феодальное собраніе ленныхъ владѣльцевъ уступило свое мѣсто въ обсужденіи важнѣйшихъ вопросовъ представительному собранію бароновъ, духовенства и общинъ, къ которому Симонъ Монфортовскій присоеди-

1) Подъ именемъ *auxilium* (*aid*) въ феодальную эпоху понимались денежныя вспоможенія, которыя король могъ требовать у вассаловъ: 1) при выкупѣ его изъ плѣна, 2) при посвященіи старшаго сына въ рыцари, 3) при выдачѣ старшей дочери замужъ; *scutagium* (*scutage*)—замѣна личной воинской повинности вассала денежнымъ сборомъ на содержаніе вооруженныхъ силъ.

Перевод.

2) Великая Хартія Вольностей говоритъ объ этомъ *Nullus liber homo capiatur, vel imprisonetur... aut aliquo modo destruatur, nec super eum ibimus, nec super eum mittemus, nisi per legale iudicium parium suorum (vel) et per legem terrae*, относительно же обложенія налогами: „*Nullum scutagium vel auxilium ponatur in regno nostro nisi per Commune consilium regni Nostri*“ (т. е. ни одинъ свободный человѣкъ не можетъ быть арестованъ, посаженъ въ тюрьму, лишень своего имущества, вольностей или свободныхъ обычаевъ, не можетъ быть изгнанъ, и мы не можемъ возложить на него руку, если это не будетъ установлено приговоромъ его равныхъ (его пэровъ) согласно законамъ страны. *Scutagium* и *auxilium* будутъ налагаться въ нашемъ королевствѣ только общимъ собраніемъ нашего государства).

Перевод.

3) Хартія не касалась низшаго класса и вольности были дарованы только свободнымъ фригольдерамъ:—*omnibus liberis hominibus regni nostri, habendas et tenendas, eiset heredibus suis, de nobis et heredibus nostris.*

ниль въ послѣдствіи и города. Здѣсь мы уже имѣемъ Парламентъ нашего времени, потому что это собраніе при Эдуардѣ I вылилось въ опредѣленную форму и сохранило ее до нашего времени, хотя и съ нѣкоторыми измѣненіями въ основныхъ чертахъ и особенно въ деталяхъ. Исполнительная власть остается у Короны въ Совѣтѣ, король дѣйствуетъ, согласуясь съ мнѣніемъ „мудрыхъ людей“ и магнатовъ. Представительное собраніе, рѣшавшее ранѣе вопросы обложенія налогами, а въ послѣдствіе ставшее законодательнымъ, состоитъ изъ 3 сословія государства: духовенства, бароновъ и общинъ. Бароны приглашались грамотой (writ), посылаемой къ каждому въ отдѣльности; духовенство грамотой, адресованной отдѣльнымъ епископамъ, а общины приказомъ обращеннымъ шерифу каждаго графства, объ избраніи 2 рыцарей, (knights) отъ графства, 2 гражданъ отъ каждаго города и 2 депутатовъ отъ каждаго бурга. Судебныя учрежденія въ графствахъ, уже раньше занимавшіяся выборами лицъ, долженствующихъ распредѣлять назначенныя Короной подати, теперь были призваны къ выбору лицъ, которые должны были играть роль представителей графствъ и утвержденію выборныхъ отъ городовъ. Эти выборные, избраніе которыхъ удостоверялось шерифами въ графскихъ судахъ Коронѣ, собирались въ Парламентъ „для рѣшенія дѣлъ, которыя будутъ приказаны общимъ совѣтомъ“¹⁾. Корона въ Совѣтѣ начинаетъ отличаться отъ Короны въ Парламентѣ, но еще далеко до того времени, когда совершенно точно можно было установить функціи законодательной и исполнительной власти и тѣмъ болѣе далеко было до момента, когда оба эти вида власти нашли способъ работать до нѣкоторой степени въ связи и согласіи между собой.

Общины, какъ политическая сила.

Сначала не было официальнаго признанія права голоса Общинъ въ законодательствѣ; король съ совѣтомъ (King in Council) обыкновенно устанавливалъ обычаи и дѣлалъ административныя измѣненія; иногда онъ это дѣлалъ и одинъ, пользуясь поддержкой аристократіи, но во всякомъ случаѣ безъ согласія Общинъ. Такъ было, напр. съ статутомъ Quia Emptores, прошедшимъ черезъ *instantia magnatum*. Если Общины нуждались въ новыхъ законахъ, то онѣ просили о нихъ, но не сочиняли ихъ; а издавалъ законы, на основаніи этихъ петицій, король

¹⁾ Stubbs, Charters, 486.

съ Совѣтомъ. Но далеко не всегда Общины были согласны признать свое положеніе критиковъ, а не совѣтчиковъ Короны и ея министровъ. Когда спрашивали ихъ мнѣніе въ вопросахъ, касающихся внутренняго управленія страной, онѣ высказывались лишь противъ воли, опасаясь, что ихъ совѣтъ можетъ повлечь за собой расходы, отвѣтственность за которые могла-бы пасть на нихъ.

Но сила Общинъ заключалась въ томъ, что, разъ Корона признала свою неспособность въ обложеніи населенія налогами безъ ихъ согласія, то послѣднее могло быть получено только черезъ посредство представителей народа въ Парламентѣ; и, наконецъ, въ тѣ времена, когда не было прессы и средствъ для выраженія общественнаго мнѣнія путемъ организованныхъ демонстрацій, король только въ собраніи Общинъ могъ ознакомиться съ настроеніемъ страны. Хотя Общины не могли быть принуждены высказать мнѣніе, компрометирующее ихъ въ вопросахъ обложенія налогами, однако умному королю легко было узнать, была ли страна за или противъ него, и руководствуясь этимъ, рѣшать важные вопросы лишь при увѣренности, что мнѣніе страны на его сторонѣ.

Итакъ, Общины стали необходимы Коронѣ, а въ равной мѣрѣ и баронамъ, часто становившимся въ оппозицію королю; а такъ какъ тяжесть феодальныхъ повинностей падала главнымъ образомъ на Общины, то обѣимъ сторонамъ одинаково важно было имѣть ихъ союзниками. Великая средневѣковая борьба за конституцію, окончившаяся признаніемъ Короною правъ Парламента на ассигнованіе средствъ, была возбуждена баронами и проведена Общинами.

Но все же, хотя деньги могли быть добыты исключительно черезъ Общины и единственно послѣдними могло быть выражено общественное мнѣніе, однако, только много времени спустя онѣ стали оказывать существенное вліяніе на дѣйствіе исполнительной власти и постепенно взяли въ свои руки контроль надъ законодательствомъ.

Общины и исполнительная власть.

Въ виду того, что критика исполнительной власти со стороны Общинъ носила случайный характеръ, ихъ контроль въ этой области былъ весьма слабъ. Владѣя правомъ разоблаченія, они не могли доносить или жаловаться на незаконномѣрное дѣйствіе до момента его совершенія. Если бы ассигнованіе денегъ требовалось въ болѣе регулярные промежутки времени или болѣе точно опредѣлялся предметъ, на

который онъ испрашивались, то Общины. закрывъ кошелекъ, могли бы во всякое время наложить руку на исполнительную власть. Но наследственные доходы, доставляемые Коронѣ разными источниками, могли удовлетворить многія нужды правительства. Если же король нуждался въ большемъ, онъ просилъ и получалъ $\frac{1}{10}$ или $\frac{1}{15}$ часть движимой или недвижимой собственности. Не существовало никакихъ способовъ наблюденія за распредѣленіемъ данныхъ денегъ по специальнымъ назначеніямъ, или надзора за тѣмъ, тратилъ ли король всю субсидію или нѣтъ и на тѣ ли именно цѣли, на которыя онъ были ассигнованы. Такимъ образомъ власть Общинъ не шла далѣе вотированія субсидіи и онъ не могли имѣть контроля надъ политикой до тѣхъ поръ, пока въ деньгахъ снова не появлялась нужда. Ихъ усилія контролировать дѣйствія королевскихъ министровъ показываютъ, что онъ ясно сознавали свои слабыя стороны. Присяга при вступленіи на службу и практика преданія суду (impeachment) являлись попытками внушить короннымъ слугамъ чувство долга страхомъ возможнаго отрѣшенія отъ должности.

Возникавшія иногда требованія относительно избранія должностныхъ лицъ въ государствѣ Общинами или, по крайней мѣрѣ, назначенія ихъ изъ среды послѣднихъ является любопытнымъ предвосхищеніемъ идеи новѣйшей практики¹⁾. Только въ средніе вѣка Общины желали дѣйствовать прямо и непосредственно въ тѣхъ случаяхъ, въ которыхъ по новѣйшей конституціи онъ дѣйствуютъ косвенно. Средневѣковый Парламентъ лелѣялъ мечту выбирать Коронѣ министровъ по своему желанію. Нынѣшній Парламентъ довольствуется властью, не позволяющей Коронѣ выбирать лицъ, ему неугодныхъ.

Общины и Законодательство.

Контроль надъ законодательствомъ былъ приобрѣтенъ Общинами на 200 лѣтъ ранѣе контроля надъ властью исполнительной. Но это приобрѣтеніе не обошлось безъ борьбы.

Подтвержденіе хартій²⁾ (Confirmatio Chartarum) въ 1297 году сдѣлало участіе Общинъ обязательнымъ въ дѣлахъ обложенія, а статутъ

¹⁾ Stubbs. Constit. Hist. II. 559.

²⁾ Confirmatio Chartarum, относившаяся къ Великой Хартіи и Хартіи о лѣсахъ, изданной Генрихомъ II, явилась слѣдствіемъ готовившейся борьбы со стороны духовенства и бароновъ. Король, занятый войной, былъ во Фландріи и согласіе на подтвержденіе было дано его сыномъ Эдуардомъ. Причиной къ возникновенію этой борьбы были крутыя мѣры по отношенію къ духо-

1322 г. ¹⁾ устанавливаетъ невозможность изданія законовъ безъ ихъ согласія. Однако это согласіе носило очень общій и туманный характеръ. При требованіи денегъ, Общины до ассигнованія послѣднихъ могли настаивать на удовлетвореніи своихъ жалобъ, но такъ какъ удовлетвореніе этихъ жалобъ было связано съ извѣстными законодательными работами, то Общины обыкновенно довольствовались королевскимъ обѣщаніемъ объ изданіи необходимыхъ законовъ. Когда Парламентъ кончалъ свои засѣданія, требуемый статутъ сочинялся и вносился въ списокъ статутовъ или же издавалось необходимое приказаніе. Но Общины не имѣли возможности ни провѣрить дѣйствительность его осуществленія, ни воспрепятствовать тому, чтобы исполненіе его могло быть въ любой моментъ сдѣлано призрачнымъ, въ силу извѣстнаго рода оговорокъ, предоставлявшихъ Коронѣ право отмѣны сдѣланныхъ распоряженій.

Не смотря на это, процессъ законодательства сталъ принимать мало-по-малу тотъ видъ, который онъ имѣетъ теперь, другими словами, возникла связь между законодательной и исполнительной властью. Еще до революціи можно указать на развитіе идеи правительства партіи и на то, что отношенія министровъ къ Парламенту стали походять на современные. Съ конца XV вѣка статуты приняли ту форму, которую они сохраняютъ донинѣ, а при Генрихѣ VI сочиненіе законовъ было возложено уже на Палаты, причемъ король только формально одобрялъ или отвергалъ подносимыя ему мѣропріятія.

Благодаря этому, средневѣковый Парламентъ пріобрѣлъ непосредственный контроль надъ законодательствомъ въ то время, какъ контроль надъ административными актами Короны и ея министровъ оставался все еще неяснымъ и непостояннымъ. Но изъ этого еще не вытекаетъ, что король былъ свободнымъ въ своихъ волеизъявленіяхъ, какъ въ области общей политики, такъ и административнаго управленія, или что его единственнымъ ограниченіемъ была необходимость обращаться къ Парламенту въ моментъ денежныхъ затрудненій.

венству, нежелавшему платить королю денежныхъ субсидій на основаніи буллъ 1296 г. Папы Иннокентія III—Clericis laicos, запрещавшей духовенству платить мірянамъ какіе-либо сборы съ церковныхъ доходовъ. *Перевод.*

¹⁾ Парламентъ, созванный Эдуардомъ II въ 1322 г. послѣ 8-лѣтней внутренней борьбы провозгласилъ слѣдующій принципъ: „всѣ предметы, касающіеся состоянія нашего господина короля и его наслѣдниковъ, состоянія королевства и народа, должны быть обсуждаемы, опредѣляемы и устанавливаемы въ парламентѣ нашего господина короля и съ согласія прелатовъ, графовъ, бароновъ и общинъ королевства, согласно обычаю“. *Перевод.*

Феодальный король.

Феодальное королевство не обладало тѣмъ характеромъ непогрѣшимой святости, который хотѣли навязать королевскимъ функциямъ 17-го вѣка.

Можно было отказать въ вѣрности престолу, какъ это случилось при Эдуардѣ II, или отказаться отъ права требованія вѣрноподданническихъ чувствъ, какъ это было при Ричардѣ II. Феодализмъ былъ основанъ на договорѣ, невозможность выполненія его королемъ вызывала освобожденіе подданныхъ отъ ихъ обязанностей.

Но помимо взаимныхъ обязанностей суверена и подданнаго существовали и инья вліянія, оказывавшія давленія на образъ дѣйствій короля.

Исполнительная власть принадлежала не единолично королю, но королю и Совѣту, состоявшему изъ государственныхъ сановниковъ. Парламенту было трудно имѣть постоянный контроль надъ королевскимъ выборомъ министровъ, и надъ дѣйствіями послѣднихъ, такъ какъ они были представителями 2 могущественныхъ сословій государства: бароновъ и духовенства. Знать и епископы, изъ которыхъ въ большинствѣ случаевъ состоялъ королевскій совѣтъ, могли оказывать вліяніе на политику не одними только знаніями и государственнымъ опытомъ. Знать, владѣвшая обширными имѣніями и пользовавшаяся большимъ мѣстнымъ вліяніемъ, могла противостоять королю; епископы же являлись представителями интересовъ духовенства, обложеннаго отдѣльно отъ мірянъ большими, по сравненію съ ними, налогами. Совѣтъ являлся противовѣсомъ Коронѣ, если только, конечно, король не былъ человѣкомъ исключительныхъ силъ и дарованій, способнымъ вести политику, одобряемую націею съ такой твердостью и искусствомъ, которая обезпечили бы ему покорность Совѣта. Совѣтъ не пытался бы уже въ этомъ случаѣ осуществлять свой контроль по отношенію къ отдѣльнымъ актамъ Короны. Исторія государственной печати показываетъ намъ стремленіе къ тому, чтобы всякое официальное выраженіе королевской воли было удостовѣрено государственнымъ должностнымъ лицомъ.

Итакъ, я описалъ положеніе феодальнаго короля, составлявшаго существенную часть государственнаго механизма. Хотя онъ и издавалъ законы въ Парламентѣ, опубликовывалъ указы, жаловалъ патенты, командовалъ войсками, но все-таки роль его могла быть реальной или формальной, въ зависимости отъ того, былъ ли король

силенъ или слабъ, царило ли въ Совѣтъ единство или члены его были въ разладѣ между собой, являлся-ли Парламентъ заинтересованнымъ или оставался индифферентнымъ. Поэтому въ теченіе всѣхъ среднихъ вѣковъ тѣ силы, которыя конкурировали съ королевской властью, низводили иногда послѣднюю къ одному призрачному титулу.

Реформація и Монархія Тюдоровъ.

Въ царствованіе династіи Тюдоровъ весь прежній порядокъ измѣнился. Война Алой и Бѣлой розы уменьшила число бароновъ и ослабила ихъ силу; Общины были истощены и стремились къ прочному миру, а Корона обогатилась конфискованными землями бароновъ, поддерживавшихъ проигравшую сторону въ династическихъ спорахъ Йорковъ и Ланкастеровъ. Церковь стала единственной силой въ государствѣ, которая могла соперничать съ Коронаю; но все-же реформы ея, съ какой-бы стороны онѣ не начались, были неизбѣжны.

Реформація въ Англіи была слѣдствіемъ столкновенія многихъ противоположныхъ интересовъ. Но мы должны смотрѣть на нее съ точки зрѣнія парламентской исторіи. Секуляризація монастырскихъ имуществъ подорвала благосостояніе церкви, потерявшей свое вліяніе, такъ какъ монастыри были главными воспитательными и благотворительными центрами; она потеряла политическое вліяніе съ тѣхъ поръ, какъ аббаты, носившіе митру, перестали составлять, какъ это было прежде, значительное большинство въ Палатѣ Лордовъ.

Такимъ образомъ многія обстоятельства содѣйствовали увеличенію могущества Короны. Разореніе бароновъ не только освободило короля отъ лицъ, имѣвшихъ возможность контролировать его политику и дѣйствія, но и дало ему возможность предоставить важные посты въ государствѣ новымъ людямъ. Совѣтъ измѣнился въ своемъ составѣ; знатное дворянство теперь составляло незначительный $\frac{1}{10}$ среди должностныхъ лицъ, входившихъ въ его составъ. дѣлопроизводство его было измѣнено, благодаря дѣленію на департаменты съ спеціальнымъ кругомъ дѣлъ въ каждомъ. Онъ пересталъ служить препятствіемъ королевскому могуществу и сталъ вмѣсто этого страшнымъ оружіемъ въ рукахъ Короны. Разрывъ съ Римомъ поставилъ короля во главѣ національной церкви, а конфискація монастырскаго имущества дала ему несмѣтные богатства.

И все-таки въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ было замѣтно увеличивающееся значеніе Парламента. Оба великихъ монарха изъ дома Тю-

доровъ, Генрихъ VIII и Елизавета ни въ чемъ другомъ такъ ясно не обнаружили свои государственныя способности, какъ именно въ принятіи всѣхъ формъ конституціоннаго строя. Когда Генрихъ VIII получилъ для своихъ прокламацій право законныхъ актовъ и разрѣшеніе завѣщать Корону по личному желанію, оба эти постановленія прошли черезъ Парламентъ и были изданы въ формѣ статутовъ. Когда Елизавета пожелала сдержатъ возраставшее стремленіе Палаты Общинъ вмѣшиваться въ общественныя дѣла, она наполнила Палату преданными себѣ членами изъ небольшихъ мѣстечекъ (borough), которымъ даровала избирательное право съ тѣмъ, чтобы они выбирали лицъ, подчиненныхъ вліянію двора или министровъ. Тюдоры были довольны принадлежавшей имъ властью и предоставляли Парламенту все, кромѣ реального контроля надъ законодательствомъ и политикой.

Споръ между Стюартами и Парламентомъ.

Этотъ способъ сочетать желанія Палаты Общинъ съ дѣйствіями исполнительной власти самъ по себѣ указываетъ на то, что новая борьба началась на старой почвѣ. Общины стали требовать права голоса въ дѣлахъ общей политики страны и критиковать дѣйствія исполнительной власти въ новомъ направленіи. Первые два Стюарта ненавидѣли конституціонную форму правленія и были неспособны сдѣлать благородный шагъ, принявъ не нравившуюся имъ политику.

Поводомъ къ столкновенію между Короною и Общинами послужило притязаніе Короны на обложеніе налогами безъ согласія Парламента и на организацію судопроизводства внѣ существующей законной формы. Обѣ стороны ссылались на старые статуты, но, какъ кажется, ни одна изъ нихъ не замѣчала, что, съ теченіемъ времени и послѣ долгаго періода застоя въ области политическихъ интересовъ при Тюдорахъ, средневѣковая конституція нуждалась въ восстановленіи и отчасти въ измѣненіи, если Общины желали возвратить себѣ прежнее мѣсто и значеніе въ политической жизни страны.

Петиція о правахъ (Petition of Right) была первой попыткой возстановить тезисы конституціонной свободы, созданной Великой Хартіею; но Карлъ I, вопреки ея опредѣленіямъ, пытался ограничить Парламентъ въ вопросахъ о налогахъ, а судъ—въ дѣлахъ уголовной юстиціи. Звѣздная Палата (Star-Chamber), взявшая на себя судебную власть Тайнаго Совѣта, и бывшая ранѣе полезнымъ орудіемъ въ рукахъ сильной исполнительной власти для привлеченія важныхъ

преступниковъ къ отвѣтственности передъ закономъ, стала теперь орудіемъ политической и духовной тираніи, предоставляя королю право не церемониться съ неугодными ему законами и взять въ свои руки уголовную юстицію.

Недостатокъ въ деньгахъ заставилъ, наконецъ, короля обратиться къ Парламенту. Первое дѣйствіе Долгаго Парламента заключалось въ отобраніи уголовной юрисдикціи у Тайнаго Совѣта и въ прегражденіи Коронѣ всѣхъ путей къ сбору податей безъ согласія Парламента. Но исполнительная власть и представители страны были въ это время чужды другъ другу и монархическая политика первыхъ Стюартовъ кончилась страшной катастрофой внутренней войны и скороспѣлыми реформами республики.

Взаимныя отношенія Короны и Парламента (1660—1688 г.)

Реставрація не возвратила отнятой Долгимъ Парламентомъ юрисдикціи Тайнаго Совѣта; также не было восстановлено ограниченное Долгимъ Парламентомъ право Короны на сборъ прямыхъ и косвенныхъ налоговъ безъ согласія Парламента. Исполнительная власть была ослаблена въ борьбѣ съ законодательной; но ничего не было достигнуто въ томъ отношеніи, чтобы поставить королевскихъ министровъ въ тѣсную связь съ властью, ставшей чрезвычайно могущественной, — съ Палатой Общинъ.

Въ царствованіе двухъ послѣднихъ Стюартовъ отношенія Короны и Парламента можно было бы представить въ слѣдующемъ видѣ:

Король не могъ притязать на сборъ налоговъ безъ согласія Парламента; онъ обладалъ опредѣленнымъ доходомъ въ 1.250.000 фунт. стерл. съ королевскихъ земель и нѣкоторыхъ пошлинъ; министры выбирались имъ по личному усмотрѣнію, причемъ онъ рисковалъ только тѣмъ, что въ случаѣ несогласія ихъ съ Палатой Общинъ, послѣдняя могла препятствовать ихъ мѣропріятіямъ; дѣла управленія велись имъ въ согласіи съ Тайнымъ Совѣтомъ, состоявшимъ изъ лицъ, способныхъ, по его мнѣнію, ускорить или оживить ходъ дѣла. Всякое увеличеніе продуктивныхъ источниковъ дохода шло въ пользу Короны, которая въ этомъ отношеніи могла сдѣлаться даже независимой отъ Парламента. Всякое увеличеніе ординарныхъ доходовъ могло быть достигнуто путемъ назначенія Общинами особой субсидіи или экстраординарнаго ассигнованія, которыя въ первый разъ въ царствованіе Карла II стали опредѣляться для специальныхъ цѣлей,

т. е. выдавались только для опредѣленнаго расхода. Общины зорко контролировали дѣйствія исполнительной власти, но періодическія катастрофы въ управленіе Карла II—изгнаніе Кларендона (Clarendon) и судъ надъ Дэнби (Danby)¹⁾ показываютъ, какъ легко было министрамъ и Палатѣ Общинъ разойтись между собой въ такой степени, чтобы для рѣшенія ихъ спора пришлось прибѣгать къ рѣшительнымъ мѣрамъ.

Неудачный проектъ о Тайномъ Совѣтѣ Вил. Темпля (William Temple) въ 1676 г. указалъ сколь небезопасна слабая связь между министрами и Общинами. Эта попытка создать исполнительную власть, которая представляла бы собой всѣ классы и мнѣнія, какъ это и слѣдовало ожидать, не привела ни къ какимъ результатамъ, но важно было уже то, что конституціонный принципъ былъ признанъ, хотя еще и не осуществленъ.

Рѣшеніе вопросовъ о налогахъ въ Парламентѣ и свобода суда были обезпечены Долгимъ Парламентомъ. Послѣдній изъ Стюартовъ возобновилъ притязанія Короны на независимую законодательную дѣятельность. Окончательная борьба была возбуждена благодаря попыткѣ Іакова II отмѣнить собственной властью статуты, бывшіе, по его мнѣнію, существенными по отношенію къ свободѣ протестантской религіи. Споръ между первымъ Стюартомъ и его подданными возникъ

1) Кларендонъ, первый министръ Карла II, былъ принесенъ королемъ въ жертву общественному раздраженію, хотя онъ и не былъ отвѣтственъ за всѣ дѣйствія правительства, противъ которыхъ онъ часто и горячо возражалъ въ Тайномъ Совѣтѣ. Оставленный королемъ и обвиненный Общинами въ государственной измѣнѣ, онъ бѣжалъ на континентъ.

То же обвиненіе въ государственной измѣнѣ, и полученіи субсидіи отъ французскаго короля было поставлено и графу Дэнби, къ которому перешла власть послѣ паденія знаменитаго министерства „Кабаль“. Маколей утверждаетъ, что Дэнби былъ погубленъ интригами и просками Людовика XIV, видамъ котораго онъ противодѣйствовалъ. Процессъ Дэнби въ Палатѣ Общинъ замѣчательнъ потому, что онъ далъ поводъ къ установленію нѣкоторыхъ важныхъ пунктовъ объ отвѣтственности министровъ. Во—первыхъ, Палата Общинъ установила принципъ, по которому министръ отвѣтствуетъ не только за законность, но и за честность, справедливость и полезность своихъ дѣйствій. Во-вторыхъ, Палата Лордовъ установила начало, что пророгация Парламента не прекращаетъ процесса по обвиненіямъ, начатымъ Общинами. Въ третьихъ, Палата признала Королевское помилованіе въ дѣлахъ этого рода недѣйствительнымъ. Послѣднее рѣшеніе было принято потому, что король сообщилъ при открытіи Парламента послѣ нѣкотораго времени его пророгации, что онъ помиловалъ Дэнби, но вмѣстѣ съ тѣмъ уволилъ его отъ всѣхъ должностей Палата не обратила на это вниманія и продолжала разсматривать дѣло Дэнби.

Перевод.

по поводу неприкосновенности личности и собственности, права короля на обложение налогами безъ согласія Парламента и заключенія въ тюрьму безъ судебного приговора. Споръ между послѣднимъ Стюартомъ и его подданными касался права Короны на упраздненіе законовъ по ея волѣ, однимъ личнымъ актомъ. Предложеніе Короны Вильгельму и Маріи, принятіе ея и кодификація Билля о правахъ (Bill of Rights) въ смыслѣ ограниченія королевскихъ прерогативъ обозначаетъ начало новой конституціи.

Новая Конституція.

Билль о правахъ представлялъ собой нѣчто большее, чѣмъ сборникъ конституціонныхъ правъ; онъ практически урегулировалъ значительное количество принципиальныхъ вопросовъ. Въ противовѣсъ доктринѣ, признававшей Корону недвижимой собственностью, которая никогда не могла сдѣлаться *res nullius*, онъ объявилъ тронъ вакантнымъ. Вопреки доктринѣ о наслѣдованіи трона, какъ божественнаго, ненарушимаго и наслѣдственнаго права, онъ противопоставилъ урегулированный порядокъ престолонаслѣдія. Въ противовѣсъ доктринѣ пассивнаго повиновенія, онъ опредѣляетъ условія для права обладанія Короной.

Билль о правахъ является, пожалуй, самымъ близкимъ актомъ къ тому конституціонному кодексу, который мы имѣемъ въ настоящее время, но онъ не можетъ быть принятъ за писанную конституцію. Онъ только отмѣчаетъ пункты, послужившіе причинами столкновенія Короны и ея подданныхъ со времени Эдуарда I и рѣшаетъ ихъ въ пользу націи и въ ущербъ Коронѣ.

Act of Settlement (актъ о престолонаслѣдіи), опредѣлившій независимость судей отъ Короны и тѣмъ самымъ отнявшій отъ короля контроль надъ судомъ, былъ надлежащимъ дополненіемъ къ конституціоннымъ опредѣленіямъ Билля о правахъ.

Этотъ сборникъ конституціонныхъ правилъ, урегулировавшій наконецъ спорные вопросы, является законнымъ послѣдствіемъ революціи. Тотъ способъ, которымъ была предложена корона Вильгельму и Маріи представителями сословій, указываетъ уже на очевидное измѣненіе понятія о королевскомъ званіи, окончательно опредѣлившемъ съ 1688 г. развитіе конституціонной практики. Очень интересно разсмотрѣть, какъ дошли до такого понятія королевской власти.

Феодализмъ, объединявшій политическія права съ обладаніемъ

землей, дѣлалъ короля высшимъ лэндлордомъ каждого человѣка и превращалъ верховную власть въ недвижимую собственность, права которой регулировались феодальными земельными законами. Практика коммѣндаціи, основанная съ одной стороны на вѣрности, а съ другой, на покровительствѣ, придала феодализму тотъ элементъ личнаго подданства, который, въ средніе вѣка, считалъ измѣну непростительнымъ грѣхомъ. Во главѣ феодальной іерархіи стоялъ Императоръ, глава всѣхъ королей, но его призрачное главенство потеряло всякое практическое значеніе, когда государства Европы сдѣлались сплоченными и сформированными; а реформація, раздѣлившая Западную церковь, навсегда уничтожила феодальный взглядъ на союзъ свѣтскаго міра и духовнаго съ Папой и Императоромъ во главѣ. А такъ какъ, благодаря этому, зависимость короля отъ земной власти была уничтожена, то королевская власть достигла болѣе высокаго положенія, чѣмъ то, которое она имѣла ранѣе, будучи лишь однимъ звеномъ въ феодальной цѣпи. Но вслѣдствіе того, что сохранилась связь между верховной властью и территоріальнымъ господствомъ, также, какъ уцѣлѣло и феодальное вѣрноподданничество, то найдена была теорія повиновенія въ концепціи божественнаго права. Королю принадлежала страна, подданные клялись ему въ вѣрности, а самъ онъ зависѣлъ отъ Бога.

Эта теорія божественнаго права вылилась въ опредѣленную форму въ противовѣсъ новому понятію о королевской власти. Когда, послѣ реформаціи съ возникновеніемъ пуританскаго ученія началъ развиваться взглядъ на короля, какъ на оффиціального выразителя желаній народа, то лица, несогласныя съ этимъ взглядомъ, искали въ божественномъ правѣ королей основаніе суверенной власти и теорію политическихъ обязанностей, которыя казались имъ болѣе существенными, чѣмъ народная польза или необходимость имѣть международнаго представителя страны.

Договорнымъ актомъ, посредствомъ котораго Парламентъ вручилъ корону Вильгельму и Маріи, были признаны оффиціальныя и представительныя обязанности англійской Короны. Будемъ ли мы на сторонѣ утилитаристовъ, доказывающихъ, что государство создано для общаго блага; или на сторонѣ Локка, и начнемъ утверждать, что оно существуетъ для обезпеченія намъ естественныхъ правъ; или же, наконецъ, примемъ сторону Гоббса, видящаго его цѣль въ устраненіи беззаконія и защиты людей отъ грабежа и убійства, мы придемъ къ одному общему выводу, что государство существуетъ для нашей пользы, что король есть часть государства и что онъ, подобно

остальнымъ частямъ государственной машины, предназначенъ для исполненія своихъ функцій.

Такой практической взглядъ на отношенія между Короной и народомъ имѣеть огромное значеніе. Хотя король оставался главой вооруженныхъ силъ страны, но феодальныхъ наборовъ уже болѣе не существовало, милиція была недостаточна, а Билль о правахъ объявилъ содержаніе постоянного войска въ мирное время безъ согласія Парламента противнымъ закону. Независимо отъ этого общаго постановленія правила, устанавливавшія дисциплину въ арміи служили отступленіемъ отъ общихъ законовъ. Поэтому Общины, рѣшивъ, что такая грозная сила не можетъ стоять внѣ сферы ихъ контроля, ежегодно давали согласіе на ея существованіе и издавали правила ея дисциплины.

Потребныя для управленія государствомъ деньги доставляли Коронѣ доходы съ королевскихъ земель и налоги, устанавливаемые въ пользу короля пожизненно. Если доходъ превышалъ насущныя потребности правительства, то остатокъ переходилъ въ личное распоряженіе короля: въ случаѣ же дефицита, король обращался къ Общинамъ за пополненіемъ недочета. Такимъ образомъ королю было всецѣло предоставлено веденіе финансовыхъ дѣлъ. Революція измѣнила этотъ порядокъ. Королю не довѣрялась больше уплата всѣхъ правительственныхъ издержекъ; самому ему было назначено жалованіе по такъ называемому Цивильному Листу (Civil List), опредѣлявшему издержки по вѣдомству двора и гражданскимъ департаментамъ. Жалованіе же морскимъ и сухопутнымъ войскамъ Палата Общинъ взяла на себя, ежегодно вотируя этотъ бюджетъ, что дало ей постоянный контроль надъ министрами короля.

Наибольшее значеніе имѣеть то положеніе, которое съ этого времени заняли министры по отношенію къ Парламенту. Съ увеличившимся контролемъ, пріобрѣтеннымъ Палатою Общинъ надъ дѣлами управленія, явилась необходимость въ согласованности дѣйствій министровъ съ большинствомъ Палаты. Король могъ выбирать министровъ по собственному желанію, но Палата имѣла возможность сдѣлать для нихъ труднымъ и даже невозможнымъ управленіе страной.

Кабинетъ и Правительство Партіи.

Вновь пріобрѣтенной властью Палата Общинъ добилась большаго, чѣмъ ограниченія права короля въ выборѣ министровъ, въ виду того, что разсмотрѣніе дѣлъ общей политики въ Тайномъ Совѣтѣ стало

весьма затруднительнымъ. Послѣдній былъ слишкомъ великъ и состоялъ изъ лицъ различныхъ политическихъ убѣжденій, что мѣшало ему дѣйствовать согласно, или руководствоваться въ своихъ рѣшеніяхъ желаніями парламентарнаго большинства.

Однако въ самомъ Совѣтѣ уже образовалась группа лицъ, взявшая въ свои руки завѣдованіе дѣлами страны; создалась она, благодаря недовольству Карла II формальностями общихъ засѣданій Совѣта и желаніемъ Вильгельма III довѣрять тайну своей политики немногимъ лицамъ.

Оказалось, что этотъ комитетъ Совѣта, составленный приблизительно только изъ начальниковъ различныхъ вѣдомствъ, долженъ былъ объединить людей, имѣющихъ въ политическомъ отношеніи одинаковый образъ мыслей, согласованный съ мнѣніемъ большинства членовъ Палаты Общинъ. Необходимость въ этомъ сдѣлалась очевидной съ тѣхъ поръ, какъ власть Общинъ возрасла и стала реальной силой.

Сундерлэндъ (Sunderland) указалъ на это Вильгельму III въ началѣ XVIII вѣка, когда дѣятельность кабинета и правящей партіи выразилась уже въ основной формѣ, такъ какъ политика страны стала намѣчатся съ этого времени королемъ совмѣстно не со всѣмъ Тайнымъ Совѣтомъ, какъ раньше, а только съ частью его, состоявшей изъ главъ отдѣльныхъ вѣдомствъ, людей одинаковыхъ убѣжденій въ главнѣйшихъ вопросахъ политики, сходныхъ съ убѣжденіемъ большинства Палаты Общинъ.

Такимъ образомъ, Палата получила контроль, надъ исполнительной властью и политикой страны, чего такъ тщетно добивался средневѣковый Парламентъ. Путемъ непрямыхъ выборовъ она могла намѣчать лицъ, которымъ Корона должна была довѣрить веденіе государственныхъ дѣлъ. Но въ скоромъ времени она пожертвовала этимъ правомъ, изъ опасенія, что присутствіе министровъ и должностныхъ лицъ среди ея членовъ причинитъ ущербъ ея независимости. Статья въ Act of Settlement исключаетъ изъ Палаты Общинъ всѣхъ, получающихъ отъ Короны жалованье. Къ счастью, эта статья была отмѣнена, прежде чѣмъ вступила въ дѣйствіе, и, вслѣдствіе процесса, необъяснимаго въ своемъ развитіи, но совершенно яснаго по результатамъ, партіи Палаты Общинъ постепенно приобрѣтали власть указывать министровъ, которымъ, по ихъ мнѣнію, должно было быть ввѣрено управленіе дѣлами.

Нужно было установить 2 принципа, прежде чѣмъ правительство Кабинета, какъ мы его понимаемъ въ настоящее время, вступило въ управленіе. Первый изъ нихъ состоялъ въ томъ, что Кабинетъ въ

полномъ своемъ составѣ долженъ былъ быть совершенно отдѣленъ отъ Совѣта, но при этомъ всякому отдѣльному члену Кабинета не возбранялось быть въ то же время и членомъ Совѣта. Въ царствованіе королевы Анны политика страны намѣчалась въ небольшихъ засѣданіяхъ Совѣта, при участіи министровъ подъ предѣдательствомъ королевы. Къ концу ея царствованія было уже вполнѣ установлено преобладающее значеніе Кабинета надъ Совѣтомъ въ высшихъ административныхъ дѣлахъ и политикѣ. Со времени вступленія на престолъ Георга I замѣчается отсутствіе короля въ засѣданіяхъ Кабинета, что, конечно, объясняется нежеланіемъ Георга I слушать рѣчи, которыя онъ не понималъ; а отсутствіе короля, увеличивая значеніе и власть министровъ и ихъ лидера, совершенно способствовало отдѣленію Кабинета отъ Совѣта. Тайный Совѣтъ пересталъ быть собраніемъ лордовъ, и превратился въ собраніе королевскихъ слугъ—лидеровъ господствующей партіи. Каково бы ни было правомочіе отдѣльныхъ членовъ Кабинета, какъ главъ вѣдомствъ или членовъ Тайнаго Совѣта, Кабинетъ въ цѣломъ, какъ учрежденіе, не имѣлъ правомочій и не былъ утвержденъ закономъ. Онъ собирался первымъ министромъ, также неизвѣстнымъ закону, черезъ личнаго секретаря; его сужденія не заносились въ протоколъ, за исключеніемъ увѣдомленій Коронѣ, подносимыхъ въ видѣ отдѣльныхъ замѣтокъ. Вторымъ принципомъ являлась новая теорія объ коллективной отвѣтственности министровъ. Если министры стали призываться къ власти или выходить въ отставку не по одному, а цѣлой группой, то ясно стало, что вліяніе Короны на правительственную работу уменьшилось въ пользу Палаты Общинъ. Если верховной власти неугоденъ образъ дѣйствія отдѣльнаго вѣдомства, то она не можетъ теперь, какъ это дѣлали раньше короли, уволить неугоднаго ей министра до тѣхъ поръ, пока онъ не потеряетъ не только ея довѣрія, но и довѣріе своихъ коллегъ; если же она его удалитъ, то она теряетъ вмѣстѣ съ нимъ и другихъ министровъ. Корона имѣетъ дѣло съ группой людей, которые, являясь выразителями интересовъ и мнѣній цѣлой партіи, возвышаются и падаютъ вмѣстѣ. Они потому дѣлаются министрами, что большинство Палаты Общинъ желаетъ вести именно ихъ политику, всѣ они кандидаты большинства Палаты и хотя назначаются и исполняютъ обязанности по волѣ Короны, тѣмъ не менѣе считаютъ источникомъ своей власти большинство Палаты Общинъ, а не Верховную волю. Отставка одного изъ нихъ обозначаетъ обыкновенно покушеніе на ихъ политическую систему въ ея цѣломъ.

Соединенное Королевство и его части.

Внутренний строй Парламента и различных органов управления, отношение Короны къ министрамъ и министровъ съ Короной къ Парламенту—все это еще не исчерпываетъ въ полной мѣрѣ вопроса о конституціонныхъ законахъ въ исторіи и на практикѣ. До сихъ поръ я отмѣтилъ развитіе парламентарныхъ учреждений только въ Англіи. Нужно замѣтить, что Акты Соединенія съ Шотландіей и Ирландіей были договорами, въ силу которыхъ два независимыхъ парламента сливались на извѣстныхъ условіяхъ въ одинъ новый. На основаніи этихъ договоровъ два государства, изъ которыхъ одно пользовалось полной независимостью, а другое независимостью въ вопросахъ законодательства отъ Англіи, слились съ Англіей и образовали Соединенное Королевство Великобританіи и Ирландіи.

Соединенное королевство, союзный договоръ котораго надлежитъ изучать конституціонному законовѣду, значительно расширило путемъ завоеваній и колонизаціи свои владѣнія, обладающія весьма разнообразной внутренней организаціей, и находящіяся въ различныхъ отношеніяхъ къ центральной власти. Наше сочиненіе не можетъ считаться законченнымъ, пока мы не разберемъ характеръ связи Англіи, Шотландіи и Ирландіи, а также работы центральной исполнительной власти въ Соединенномъ Королевствѣ и различныхъ частяхъ имперіи, разсѣянной по всей поверхности земного шара.

Г Л А В А III.

Нѣсколько характерныхъ чертъ англійской конституціи.

Изложенное мною краткое обзорѣніе руководящихъ чертъ нашей конституціи можетъ, до нѣкоторой степени, выяснить сущность занимающаго насъ вопроса. Конституція, зародившаяся первоначально во вражеской странѣ, среди группы поселенцевъ, была не только примѣнена къ требованіямъ болѣе культурнаго племени, но и къ образу правленія обширной имперіи, подвергшись лишь нѣкоторымъ незначительнымъ поправкамъ, причемъ однако не было ни одной попытки измѣнить ее въ корнѣ или изложить въ письменной формѣ.

Вотъ почему лишь немногія основныя черты нашей конституціи могутъ быть объяснимы безъ всякаго затрудненія. Въ разное время мы встрѣтимся съ совершенно различной практикой ея по тому же самому вопросу и опредѣлить моментъ такого измѣненія не только трудно, но и невозможно.

Отсюда слѣдуетъ, что наша конституція не имѣетъ правильной системы, и что, подобно дому, перестраивавшемуся по вкусу его собственниковъ въ различное время, она носитъ отпечатки многихъ рукъ и является скорѣе практичной, чѣмъ симметричной.

Однимъ изъ результатовъ такихъ измѣненій, вносимыхъ время отъ времени въ нашу конституцію, является несогласіе закона и обычая, теоріи и практики во многихъ важныхъ вопросахъ. Мы постоянно наталкиваемся на власть, переданную закономъ въ руки того, кто ею не пользуется или же, принадлежащую лицамъ, неизвѣстнымъ закону. Тотъ, кто, прочтя послѣднее изданіе „Комментаріевъ“ Stephen'a, сталъ бы руководствуясь ими, изучать наши нынѣшнія учрежденія, навѣрно поразился бы тѣмъ, во что превратилась прерогатива Короны, и ролями перваго министра и Кабинета.

Поэтому, прежде чѣмъ приступить къ разсмотрѣнію конституціонныхъ законовъ и обычаевъ, необходимо отмѣтить тѣ несогласія теоріи и практики, съ которыми мы можемъ встрѣтиться при детальномъ разсмотрѣніи нашего государственнаго строя.

Прежде всего сравнимъ теорію и практику процесса законодательства и посмотримъ, согласенъ ли онъ со строгими нормами права.

Законодательство осуществляется Короной въ Парламентѣ; законы издаются королемъ при согласіи и авторитетомъ Лордовъ и Общинъ. Но въ дѣйствительности Общины имѣютъ право исключительной инициативы и контроля въ той области законодательства, которая связана съ вопросомъ о налогахъ; въ прочихъ областяхъ онѣ имѣютъ преобладающее значеніе; что же касается законодательной власти Короны, то со времени Генриха VI она сведена къ выраженію согласія и несогласія на законъ, одобренный Лордами и Общинами; но даже и veto, единственный остатокъ прежнихъ обычаевъ, сохраненное за Короной, не примѣнялось ею около 200 лѣтъ.

Посмотримъ на отношенія исполнительной власти къ Парламенту. Коронѣ въ Совѣтѣ принадлежитъ исполнительная власть: король назначаетъ министровъ, управляющихъ государственными дѣлами; юридически они являются главами вѣдомствъ, дѣйствующими непосредственно по повелѣнію короля. Министры исполняютъ свои обязанности до тѣхъ поръ, пока они угодны королю (during pleasure). Въ любой

моментъ они могутъ быть смѣщены всѣ вмѣстѣ, или каждый въ отдельности; законъ не обязываетъ ихъ быть членами Парламента, ихъ отношенія къ нему—есть вопросъ совершенно закону неизвѣстный, исключая только того, что принятіе коронной должности членомъ Парламента дѣлаетъ необходимымъ его переизбраніе, и что жалованіе министрамъ назначается Парламентомъ То, что управление различными департаментами можетъ быть поручено лицамъ, не заседающимъ въ Парламентѣ, что нѣтъ никакой юридической необходимости въ отвѣтственности главъ вѣдомствъ за общую политику страны, и что эти лица могутъ быть инициаторами или контролерами послѣдней—придется услышать развѣ только теоретику, изучающему конституціонные законы.

Такое раздѣленіе между контролирующей исполнительной властью, исполнительными вѣдомствами и Парламентомъ возможно въ настоящее время въ теоріи, но не въ дѣйствительности.

Практическое удобство, ставшее нынѣ необходимою, представляетъ лидерамъ партіи руководство вѣдомствами, а вмѣстѣ съ тѣмъ общій и соединенный контроль надъ политикой страны. Парламентская критика и многочисленные способы, которыми оппозиціонное большинство Палаты Общинъ можетъ воздвигать препятствія различнымъ министерствамъ, заставляетъ, лицъ отвѣтственныхъ за эти вѣдомства, дѣйствовать не только сообща, но и въ согласіи съ большинствомъ Палаты. Такимъ образомъ мы приходимъ къ выводу, что наша конституція, освобожденная отъ условностей и представленная въ естественномъ видѣ, была бы для насъ не только неузнаваемой, но и негодной для дальнѣйшей разработки. Есть еще другой пунктъ, въ которомъ наша конституція отличается отъ другихъ. Она не писанная и никогда не была формулирована какъ для тѣхъ, кто ею управляется, такъ и для руководства управляющихъ на ея основаніи. Очевидно, что писанная конституція можетъ незамѣтно подвергаться незначительнымъ измѣненіямъ также хорошо, какъ и не писанная. Способъ измѣненія формы такихъ гибкихъ учреждений, какъ политическія, заключается въ томъ, чтобы игнорировать нормы, несоотвѣтствующія жизни, а жизненные, наоборотъ, вводить въ практику. Г. Бутми въ своихъ извѣстныхъ „Etudes de Droit Constitutionnel“ указываетъ, какъ писанная американская конституція подверглась нѣкоторымъ измѣненіямъ въ своихъ самыхъ основныхъ частяхъ. Онъ указываетъ, что ходъ выборовъ президента выработался практикой, независимо отъ конституціонныхъ теорій, и что Сенатъ, начавшій свою дѣятельность въ качествѣ собранія делегатовъ, не имѣвшихъ

почти исполнительной власти и связанных инструкціями своихъ довѣрителей, превратился во вторую Палату, члены которой являются теперь критиками дѣйствій Нижней Палаты и умѣряющимъ по отношенію къ ней элементомъ.

Если писанная конституція, по мѣрѣ развитія жизни, отклоняется отъ основныхъ чертъ, то не писанная тѣмъ болѣе склонна къ измѣненіямъ.

И опять таки тамъ, гдѣ конституція облечена въ письменную форму, она въ весьма рѣдкихъ случаяхъ можетъ быть отмѣнена обычнымъ законодательнымъ процессомъ. Законодательство возможно въ границахъ конституціи, и эта послѣдняя можетъ быть измѣнена только инымъ собраніемъ, нежели то, которое издаетъ законы. Нашъ Парламентъ всемогущъ, и его статутъ простираетъ свою власть надъ каждымъ учрежденіемъ, или отмѣняя то, что прежде считалось весьма существеннымъ, напр. употребленіе Малой Печати, или распространяя права избирателя на классы, не имѣвшія ихъ до этого времени ¹⁾).

Власть Парламента измѣнять конституцію обыкновеннымъ законодательнымъ актомъ, не вызываетъ несогласія между закономъ и обычаемъ, хотя повидимому дѣло къ этому клонится. Конституція государства напоминаетъ человѣческой организмъ. Трудно разрушить или уничтожить часть цѣлаго безъ вліянія на все его устройство. Когда статья „Act of Settlement“, недопускавшая лицъ, состоящихъ на государственной службѣ и получающихъ жалованіе, въ Палату Общинъ была отмѣнена, Парламентъ, казалось, подвергался опасности имѣть въ своей средѣ подкупленныхъ и подчиненныхъ Коронѣ членовъ. Въ дѣйствительности же наша новая система управления была бы немислима при существованіи этого положенія.

Я попытался сначала указать, какъ часто законъ и практика несогласны между собой въ нашей конституціи и сдѣлалъ это потому, что несогласія затрудняютъ ясное опредѣленіе основныхъ ея правилъ. Я такъ же пытался указать, почему законы и практика несогласны между собой, приведя для этого двѣ причины—неопредѣленный характеръ нашей неписанной конституціи и ея воспримчивость къ измѣненіямъ, зависящая отъ характера абсолютной власти Парламента.

Я желалъ бы ограничиться въ этой части моего разсужденія указаніемъ затрудненій и ихъ источниковъ. Очевиденъ тотъ фактъ—что наша конституція составлена на основаніи статутовъ, юридическихъ рѣшеній, и самаго хода политическихъ дѣлъ; что многое изъ того,

¹⁾ Законы изданные въ 47 и 48 годы царствованія Королевы Викторіи.

что написано имѣть отрицательный характеръ, такъ такъ опредѣляетъ, что Корона и министры не могутъ дѣлать; что въ конституціи нѣтъ пункта, который не могъ бы быть измѣненъ всемогущей волей Парламента;—все это мѣшаетъ созданію стройности впечатлѣнія, какъ для иностранныхъ юристовъ, готовыхъ, по примѣру Токвиля, утверждать, что англійской конституціи не существуетъ, такъ и для насъ, готовыхъ ее защищать и считать памятникомъ практической и политической мудрости. Желаящіе похвалить называютъ ее гибкой, критики находятъ ее непостоянной. Но мы не хотимъ ее здѣсь ни хвалить ни порицать, мы стараемся только изложить эту смѣсь политическихъ правъ и обязанностей въ понятной для читателя формѣ.

Парламентъ имѣетъ право измѣнить конституцію обыкновеннымъ законодательнымъ актомъ, и это, столь рѣзко выраженное, всемогущество можетъ служить ему для измѣненія конституціи, а не для установленія стереотипныхъ формъ конституціоннаго закона и практики. Его дѣйствительная сила и заключается именно въ томъ, что нельзя ограничить Парламента ни въ томъ видѣ, какъ онъ существуетъ, ни подобно составленнаго. Это ограниченіе можетъ быть иллюстрировано Актами Соединенія съ Шотландіей и Ирландіей, изъ которыхъ каждый содержалъ пункты, объявленные основными и неизмѣнными. Въ обоихъ случаяхъ эти основные пункты были измѣнены послѣдующими законодательными актами. Этотъ примѣръ, поучительный самъ по себѣ, можетъ служить какъ бы иллюстраціей ограниченія правъ Парламента.

Каждому Акту предшествовало установленіе извѣстныхъ условій союза, которое разсматривало какъ договоръ. Въ первомъ случаѣ Парламентъ Англій и Шотландіи, во второмъ—Великобританіи и Ирландіи одобряли условія этихъ договоровъ, клавшихъ конецъ ихъ собственному существованію и независимости. По каждому изъ этихъ Актовъ Соединенія договаривавшіеся парламенты уступали свои суверенныя права новому учрежденію—Соединенному Парламенту обѣихъ странъ. Въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ, было, кажется, забыто, что жизненныя условія договора о соединеніи не могли быть сдѣланы неизмѣняемымъ условіемъ, связывающимъ вновь созданный Парламентъ. Каждый Парламентъ долженъ помнить, что какъ онъ не можетъ издать такого закона, который преемникъ его не имѣлъ-бы права отмѣнить, то, въ равной степени, онъ не можетъ издать законъ, связывающій новый Парламентъ, такъ какъ послѣдній, очевидно, пожелаетъ пользоваться тѣми же правами издавать, измѣнять и исправлять законы, какими пользовался его предшественникъ. Парламентъ, издавшій актъ о прекращеніи собственнаго существованія путемъ уступки

своего суверенитета новому органу, не может ограничить суверенитетъ послѣдняго, не измѣнивъ характера конституціи. Парламентъ можетъ измѣнить всю полноту своего суверенитета, какъ это случилось съ англійскимъ и шотландскимъ, ирландскимъ и британскимъ парламентами во силу Актовъ о Соединеніи; или онъ можетъ измѣнить свой суверенитетъ надъ страной, ему ранѣе подчиненной, какъ это сдѣлалъ великобританскій парламентъ по отношенію къ Ирландіи въ 1782 году. Но Парламентъ не можетъ связать своихъ преемниковъ, или ограничить власть одинаковаго съ нимъ Парламента. Это могло быть сдѣлано только путемъ законодательнаго учрежденія новаго органа: представительнаго или иного, единственнаго, имѣющаго власть измѣнять условія, которыя обѣ страны въ моментъ уніи желали сдѣлать неизмѣняемыми со стороны будущихъ парламентавъ.

Другая трудность пониманія англійской конституціи заключается въ ея постепенномъ развитіи и пестрыхъ наслоеніяхъ. Одинаково трудно установить отношенія между исполнительной и законодательной властью, какъ для аналитика-юриста, такъ и для практика изслѣдователя.

„Было бы абсурдно“, говоритъ Остинъ ¹⁾ „утверждать, что Парламентъ имѣетъ законодательную суверенную власть, а исполнительная суверенная власть принадлежитъ одному королю. Если Парламентъ былъ бы сувереннымъ или абсолютнымъ, то суверенная власть принадлежала бы этому суверенному собранію, или одному, или нѣсколькимъ изъ его членовъ, какъ образующихъ его части“.

Итакъ допустивъ то, что онъ желаетъ доказать, а именно невозможность распредѣленія, между отдѣльными лицами или органами суверенной исполнительной и законодательной власти, онъ приходитъ къ опредѣленію какъ короля единственнаго источника парламентарнаго суверенитета. Но такой взглядъ на Корону не можетъ быть установленъ ни въ дѣйствительности, ни въ исторіи.

Теоретически нѣтъ основаній для возраженій, почему законодательныя и исполнительныя функціи не могли бы быть возложены на тѣ же лица или учрежденія. Такое лицо или учрежденіе имѣло бы полную возможность издавать законы для цѣлаго общества, вырабатывать правительственную систему, опредѣлять внѣшнюю политику страны по отношенію къ другимъ государствамъ, объявлять войну, заключать миръ. Но, какъ указалъ М. Laveleye ²⁾ конструкція сво-

¹⁾ Lectures on Jurisprudence vol. I. p. 257.

²⁾ Essai sur les formes de gouvernement. p. 59: «On pourrait même formuler ce principe, que plus un régime politique est simple, plus il se rapproche

бодныхъ и высоко-культурныхъ государствъ сложна и эта сложность увеличивается совмѣстно съ гарантіями свободы, которыя предоставляются конституціей. Законы и налоги въ такихъ обществахъ вырабатываются учрежденіемъ, состоящимъ изъ достаточнаго количества лицъ, чтобы быть представителемъ всего общества, но слишкомъ громоздкимъ для быстрого и единодушнаго дѣйствія, требуемаго отъ исполнительныхъ органовъ.

Кажется вполне яснымъ, что представленіе Остина о законодательной власти, единственно инспирирующей всѣ акты власти исполнительной совсѣмъ не соотвѣтствуетъ дѣйствительности. Связь между этими двумя властями и хорошее управленіе государствомъ зависитъ отъ быстроты изданія законовъ и приведенія ихъ въ исполненіе, но у исполнительной власти помимо принужденія повиноваться законамъ есть и другія обязанности.

Завѣдываніе всѣми государственными дѣлами принадлежитъ власти исполнительной и, такъ какъ всѣ ея акты должны совершаться въ согласіи съ велѣніями законодательной, то являлось бы весьма цѣлесообразнымъ облечь ее правомъ издавать не подлежащія отмѣнѣ распоряженія, безо всякаго предварительнаго разсмотрѣнія и утвержденія ихъ со стороны законодательной власти.

Всѣмъ извѣстно, какая масса распоряженій такого рода издается во всѣхъ свободныхъ государствахъ; и если мы, подобно Остину, не порабощены понятіемъ суверенитета, осуществляемымъ только въ восточныхъ деспотіяхъ, мы должны допустить существованіе въ нашей и другихъ конституціяхъ законодательной суверенной, или верховной законодательной, и исполнительной суверенной власти, основное устройство которой можетъ быть измѣнено, но дѣйствія обыкновенно не подлежатъ и не могутъ подлежать контролю другой власти. Мы не только можемъ сказать, что въ нашей конституціи исполнительная и законодательная власти различаются между собой, но можемъ даже ясно провести грань между ними. Общій элементъ обѣихъ—Крона; сначала Корона съ Совѣтомъ законодательствовала и управляла государствомъ, пока

de l'absolutisme; au contraire, plus il donne de garanties à la liberté, plus il est compliqué. Rien, n'est aussi simple que le despotisme orientale, rien n'est plus compliqué que les institutions des Etats Unis»—(этотъ принципъ можно формулировать слѣдующимъ образомъ: чѣмъ проще политическій режимъ, тѣмъ болѣе онъ приближается къ абсолютизму; и наоборотъ, чѣмъ болѣе онъ представляетъ гарантіи свободы, тѣмъ онъ сложнѣе. Нѣтъ ничего болѣе простаго, чѣмъ восточный деспотизмъ, но и нѣтъ ничего болѣе сложнаго, чѣмъ учрежденія Соединенныхъ Штатовъ).

постепенно ея власть не перешла въ руки двухъ различныхъ учреждений. Нужда въ деньгахъ, удовлетворить которую могли только однѣ Общины, подчинила имъ, какъ мы это уже видѣли, разсмотрѣнія законодательныхъ вопросовъ. Въ это же время взаимная зависть лордовъ, засѣдавшихъ въ Совѣтѣ, и фактическое увеличеніе количества дѣлъ, не дававшее возможности управиться съ ними одному лицу, содѣйствовали передачѣ исполнительной власти въ руки служителей Короны—министровъ. Такимъ образомъ законодательная власть отдѣлилась отъ исполнительной, чѣмъ и можно объяснить двойственный характеръ нашей конституціи, имѣющей Корону въ Парламентѣ (Crown in Parliament) и Корону въ Совѣтѣ (Crown in Council). Это раздѣленіе стало замѣтно, какъ только выросъ Парламентъ, учрежденіе, стоящее внѣ исполнительной власти, но для нея необходимое, въ силу своего контроля надъ обложениемъ. Только вѣковая практика могла указать на неудобство этого дуализма и на средства къ его устраненію.

Мы видимъ, что въ настоящее время исполнительная власть *de facto* принадлежитъ королевскимъ министрамъ, живущимъ политической жизнью законодательнаго учрежденія и дѣйствующимъ въ полномъ согласіи съ большинствомъ народныхъ представителей. Но мы забываемъ, что исполнительною властью *de jure* является Корона въ Совѣтѣ, и какъ въ таковомъ, она стоитъ внѣ Парламента, что роль Короны въ Парламентѣ заключается въ совѣщаніи съ народомъ и въ законодательствѣ, а вовсе не въ подчиненіи, формулированіи или защитѣ политики. Мы лучше поймемъ свою конституцію, если вспомнимъ, что Корона въ Совѣтѣ была нѣкогда единственнымъ хранилищемъ суверенной власти, какъ исполнительной, такъ и законодательной, раздѣленной теперь между министрами и Парламентомъ. Корона издаетъ государственные акты черезъ министровъ, а законы черезъ Парламентъ. Счастлирое стеченіе обстоятельствъ соединило между собой оба института, которымъ принадлежать въ дѣйствительности обѣ власти.

Мы находимъ болѣе правильнымъ, обратить вниманіе на то, что было и что есть, чѣмъ подобно Блекстону, игнорировать неписанную конституцію, или, подобно Остину, толковать факты согласно абстрактному понятію суверенитета, необходимому для выработки теоріи объ источникѣ закона.

ГЛАВА IV.

Собрание Парламента.

Я постарался опредѣлить, что я подразумѣваю подъ словами „конституціонное право“. Я далъ краткій очеркъ того, какимъ образомъ Парламентъ достигъ нынѣшняго могущества и положенія, затѣмъ я отмѣтилъ нѣкоторые своеобразныя черты нашей конституціи, отличающейся отъ другихъ не только реальными фактами, но и самымъ процессомъ развитія, а также формой, въ которой она представляется изучающему.

Теперь я думаю перейти къ законодательной, а затѣмъ къ исполнительной власти. Въ концѣ послѣдней главы я указалъ на причины разсмотрѣнія ихъ какъ двухъ частей суверенной власти и о невозможности подчиненія одной другой. Но несмотря на то, что Парламентъ обыкновенно не контролируетъ исполнительную власть, онъ можетъ практически осуществлять контроль посредствомъ законодательства, и имѣть нравственное вліяніе въ качествѣ органа общественнаго мнѣнія. Это высшая власть въ государствѣ, и мы начнемъ съ нее свое изслѣдованіе.

Я намѣренъ раздѣлить свое изложеніе на 2 части: о Парламентѣ и о Коронѣ, или о законодательной и исполнительной власти; причемъ посвящу настоящій томъ разсмотрѣнію Парламента.

Вопросы, которые подлежатъ нашему разсмотрѣнію должны быть расположены такъ:

Во первыхъ, мы должны собрать Парламентъ и разсмотрѣть его, какъ цѣлое, порядокъ его созыва, начало его дѣятельности, его отсрочку (adjournment), пропозацію (prorogation) и роспускъ (dissolution).

Во вторыхъ, мы должны детально разсмотрѣть элементы, составляющіе обѣ Палаты Парламента—Палату Общинъ и Палату Лордовъ, равно какъ весь тотъ процессъ, путемъ котораго каждый членъ Палаты достигаетъ этого положенія, и привилегіи, принадлежащія, какъ отдѣльному члену, такъ и всей Палатѣ во всей ея совокупности;

Въ третьихъ, мы должны отмѣтить соединенную роль обѣихъ Палатъ въ законодательствѣ.

Въ четвертыхъ, указать на участіе Короны и ея министровъ въ законодательствѣ и ихъ связь съ обѣими Палатами;

Въ пятыхъ, обратитъ вниманіе на историческіе факты, необходимые для пониманія настоящихъ отношеній Короны и Палатъ Парламента, на попытки Короны вмѣшиваться въ парламентскія дѣла и ея вліяніе на дѣйствія Палатъ, равно какъ и на стремленія одной части законодательной власти контролировать дѣйствіе остальныхъ.

И, наконецъ, мы познакомимся съ функціями Парламента, которыя, не имѣя законодательнаго характера, могутъ быть подведены подъ общую рубрику „Высшій Судъ Парламента“ (High Court of Parliament).

§ 1. Элементы законодательной власти.

Для законодательства необходимы 3 элемента—Корона, Лорды и Общины. Номинально законы издаетъ Корона, Лорды и Общины даютъ совѣтъ, но ихъ согласіе необходимо для юридической силы такого акта. Формула утвержденія статута гласитъ такъ:

„Да будетъ приказано (enacted) Высочайшимъ Королевскимъ Величествомъ по совѣту и согласію Духовныхъ и Свѣтскихъ Лордовъ и Общинъ, въ присутствіи собравшагося Парламента, и въ силу ихъ авторитета слѣдующее:“...

Разсмотрѣнимъ дѣйствующаго нынѣ процесса законодательства и участія въ немъ Короны мы займемся послѣ. Теперь же достаточно указать на то, что законы могутъ быть изданы собравшимся Парламентомъ, при участіи обѣихъ частей, составляющихъ его, и Короны.

Прежде всего мы должны указать, какія лица приглашаются присутствовать въ Парламентѣ, для какихъ цѣлей и какимъ образомъ онъ собирается, способы разсмотрѣнія дѣлъ и условія распушенія его на время и окончательно. При разсмотрѣніи функцій Парламента мы увидимъ слѣдующее: обѣ составляющія его части собираются не исключительно для изданія законовъ; законодательство есть только одно изъ разнообразныхъ видовъ его дѣятельности; обѣ Палаты дебатируютъ національные и имперскіе вопросы и критикуютъ дѣйствія министровъ; онѣ могутъ обращаться къ Коронѣ съ адресомъ по вопросамъ общей политики; онѣ, въ общихъ интересахъ, могутъ требовать разслѣдованія дѣйствій отдѣльныхъ лицъ и учреждений и даже могутъ привлечь къ суду за политическое преступленіе. То, что мы высказали, составляетъ легальную конституцію обѣихъ Палатъ Парламента, законныя права ихъ членовъ и каждой Палаты въ ея совокупности и ихъ право совмѣстно съ Короной на изданіе законовъ, которымъ подчинены всѣ частныя и публичныя права Соединеннаго королевства.

Право обсуждать вопросы, касающіеся общаго интереса, и критиковать дѣйствія министровъ также принадлежитъ къ области конституціоннаго права и будетъ разсматриваться въ главѣ о парламентскихъ привиллегіяхъ. Но мы должны сначала конструировать нашъ Парламентъ, и для разъясненія его внутренняго устройства упомянуть хотя бы слегка объ его исторіи.

§ 2. Кто призывается въ Парламентъ?

Мы можемъ не разсматривать Совѣтъ Мудрыхъ при Саксонскихъ монархахъ и Совѣтъ магнатовъ при Нормандскихъ короляхъ. Достаточно того, что мы знаемъ, какъ въ тѣ времена, когда дѣятельность государства выражалась скорѣе въ сохраненіи и поддержаніи обычая, чѣмъ въ изданіи новыхъ законовъ или измѣненіи старыхъ, когда король лично несъ обязанности исполнительной власти, онъ долженъ былъ дѣйствовать въ согласіи съ учрежденіемъ, которое, состоя изъ людей, извѣстныхъ своей мудростью или богатствомъ, давало ему совѣты и иногда контролировало его дѣйствія. Совѣтъ магнатовъ превращался иногда въ *Commune Consilium Regni*, общее собраніе всѣхъ ленныхъ владѣльцевъ (*tenant-in-chief*); первыя формальныя опредѣленія о его созывѣ мы находимъ въ *Magna Charta* 1215 г. Въ формѣ и причинѣ его созыва мы видимъ нѣкоторое приближеніе къ позднѣйшему Парламенту.

Въ 12-й статьѣ Великой Хартіи король Іоаннъ обѣщалъ не собирать иныхъ налоговъ, кромѣ 3 признанныхъ феодальныхъ сборовъ, „*disi per commune consilium regni*“, а въ 14 статьѣ описанъ процессъ обсужденія этого вопроса *Commune Consilium* омъ. Архіепископы, епископы, аббаты, графы и крупные бароны призываются лично *sigillatim per litteras nostras*. Ленные владѣльцы созываются „*in generali*“ письмами, адресованными шерифамъ. Въ этихъ письмахъ указаны день, мѣсто и причина созыва. По прошествіи 40-дневнаго срока, въ назначенный день открываются засѣданія по указанному въ письмахъ вопросу, независимо отъ числа прибывшихъ приглашенныхъ.

Неясно въ какой степени излагала и формулировала эта статья *Magna Charta* существовавшую практику. Но при послѣдующихъ подтвержденіяхъ Хартіи она выпущена, и это можно объяснить или тѣмъ, что она была излишней, такъ какъ она носила до извѣстной степени объяснительный характеръ, или какъ непопулярная по своей строгости среди бароновъ, настаивавшихъ на этихъ подтвержденіяхъ, или, наконецъ, она опущена безъ всякаго умысла незамѣченная среди важныхъ вопросовъ, нуждавшихся въ подтвержденіи.

Но не смотря на то, что такимъ образомъ устанавливалось систематическое собраніе лицъ, заинтересованныхъ въ вопросѣ объ обложеніи налогами, и хотя два способа созыва создавали уже различіе между Лордами и Общинами, однако это учрежденіе сильно отличалось отъ позднѣйшаго Парламента.

Отличалось оно, уже во первыхъ, тѣмъ, что не было представительнымъ. Духовенство и общины не приглашались, въ качествѣ со-словій; что же касается низшаго духовенства, городовъ и тѣхъ владѣтелей бѣлыхъ помѣстій въ графствахъ, которые держали надѣлы отъ (mesne) лордовъ, то они вовсе не имѣли мѣста въ Commune Consilium Анжуйскихъ королей ¹⁾.

Во вторыхъ, различіе заключалось въ той формѣ, въ которой ему предлагали дѣла: Commune Consilium созывался не для того, чтобы вообще подавать совѣты, но исключительно для выраженія своего согласія въ вопросѣ объ обложеніи налогами.

Въ дѣйствительности представительная система народилась и актъ 1215 г. описываетъ собраніе отживающаго типа. Графскія собранія (shiremoot) или графскіе суды стали образовываться по представительной системѣ, и практика представительства распространялась по королевству уже съ 1213 г. Для Совѣта, долженствоваваго быть созданнымъ въ этомъ году, нужно было послать по 4 мудрыхъ мужа отъ cadaго графства безъ различія титула ихъ владѣній.

Къ представительству графствъ, какъ оппозиционному представительству ленныхъ владѣльцевъ, не обращались до 1254 г., когда правители королевства (Генрихъ III былъ въ Гасконѣ) призвали по 4 рыцаря отъ cadaго графства и представителей духовенства отъ каждой епархіи. Города впервые были представлены въ знаменитомъ Парламентѣ Симона Монфортскаго, и тогда послѣ цѣлаго ряда различныхъ собраній, болѣе или менѣе полно представлявшихъ различные интересы страны, мы доходимъ до великаго и образцоваго Парламента (great and Model Parliament), созданнаго Эдуардомъ I въ 1295 г. ²⁾

Этотъ Парламентъ по мотивамъ его созыва и его составу можно смѣло считать идеаломъ представительнаго правленія своего времени. Дѣйствительно, по отношенію къ королевству онъ былъ тѣмъ, чѣмъ былъ графскій судъ для графства, собраніемъ, гдѣ каждый классъ и каждый

¹⁾ Французская провинція Анжу въ XI в. управлялась графами изъ дома Гатине. Къ нему принадлежалъ Готфридъ V, родоначальникъ Плантагенетовъ, сынъ котораго всгушилъ на Англійскій престолъ въ 1154 г. подъ именемъ Генриха II.

Переводч.

²⁾ Stubbs, Const. Hist. т. II, 28.

интересъ имѣлъ своего представителя и выразителя. Такъ было задумано великимъ королемъ, который имѣлъ мужество и искусство принять организацию графскаго суда за образецъ для важнѣйшаго учрежденія въ королевствѣ.

„Весьма справедливо“ говорилъ онъ: „чтобы то, что касается всѣхъ было приводимо въ исполненіе только съ согласія всѣхъ, точно также какъ вполне ясно, что мы должны идти на встрѣчу общей опасности общими силами“.

Въ этотъ Парламентъ архіепископы, епископы и аббаты приглашались специальными призывными грамотами (*writ*), причѣмъ къ призывнымъ грамотамъ архіепископовъ и епископовъ присоединялась статья *praesumptantes*, приказывавшая предупредить подчиненное имъ духовенство явиться въ Парламентъ; при чемъ пріоры и архидіаконы должны были явиться лично, а капитулы и прочее духовенство—въ лицѣ представителей. Специальныя приглашенія были разсланы 7 графамъ и 41 барону. Грамоты были также посланы и шерифамъ съ приказаніемъ произвести выборы 2 рыцарей отъ cadaго графства, 2 граждандъ отъ cadaго города и 2 жителей отъ cadaго бурга.

Такимъ образомъ у насъ явилось представительство отъ 3 сословіи государства: духовенства, бароновъ и общинъ, кругъ обязанностей которыхъ былъ опредѣленъ въ адресованныхъ имъ письмахъ. Духовенство и бароны были призваны „*ad tractandum ordinandum et faciendum*“, общины „*ad faciendum quod tunc de commune concilio ordinabitur.*“

Парламентъ собственно былъ еще въ зародышѣ тѣмъ, чѣмъ онъ является по закону и въ настоящее время: представительнымъ собраніемъ 3 сословіи государства; изъ нихъ онъ состоитъ и теперь. Но, въ дѣйствительности, духовенство собиралось неохотно, оно предпочитало провинціальныя собранія; тутъ оно устанавливало размѣръ налоговъ отъ своего сословія, и короли, достигши отъ этихъ собраній того, что имъ было нужно, перестали настаивать на присутствіи духовенства въ Парламентѣ. Оно присутствовало въ Парламентѣ 1322 г., которымъ были опредѣлены источники законодательной власти и однако оно не попало въ списокъ лицъ или корпорацій, которымъ съ этого времени стала принадлежать эта власть. Съ конца 14 в. мы не имѣемъ никакихъ данныхъ объ его присутствіи въ Парламентѣ. Съ 1664 г. практика назначенія денегъ на государственныя нужды въ экстраординарныхъ случаяхъ въ видѣ субсидій была оставлена, и духовенство перестало давать Коронѣ отдѣльныя субсидіи. Въ 1663 г. оно въ послѣдній разъ дало тако-

вую; въ актѣ 1664 г., который опредѣлялъ на слѣдующій годъ обложеніе налогами, включено уже духовенство, но за нимъ еще сохраняется право распредѣлять самому въ своей средѣ части налоговъ, подлежащихъ уплатѣ. Съ этого времени болѣе уже не дѣлалось различія въ обложеніи налогами свѣтскихъ и духовныхъ лицъ, хотя духовенство все еще приглашается въ Парламентъ особыми грамотами, адресованными на имя архіепископовъ и епископовъ. Измѣненіе въ способѣ обложенія налогами духовенства, вовсе не было сдѣлано съ общаго его согласія, а явилось только результатомъ неправильнаго соглашенія между архіепископомъ Шельдономъ и лордомъ канцлеромъ Кларендономъ. Взамѣнъ этого духовенство пріобрѣло *tacito consensu* то, чего оно раньше не имѣло—право принимать участіе, въ качествѣ фригольдеровъ, въ выборѣ представителей отъ графства изъ среды мѣстныхъ рыцарей ¹⁾.

Было бы весьма необходимымъ отмѣтить переходъ отъ прежнихъ совѣтовъ магнатовъ и ленныхъ владѣльцевъ къ полному представительству сословій государства, такъ какъ не легко понять нѣкоторыя стороны нашей парламентской конституціи безъ ея соотношенія съ исторіей.

Прежній совѣтъ короля превратился въ Палату Лордовъ и перенесъ на нее нѣкоторыя привилегіи и обязанности, присущія ему съ ранняго періода его существованія. Не въ качествѣ представителей баронскаго сословія, но, какъ члены *Magnum Consilium*, пэры остались наследственными совѣтниками Короны и высшей апелляціонной инстанціей въ судебныхъ дѣлахъ. Въ виду того, что судьи нѣкогда были членами *Magnum Consilium*, они призываются и теперь для подачи совѣта, но застѣдаютъ въ Парламентѣ не какъ пэры. Духовенство точно также призывается, какъ сословіе, хотя съ теченіемъ времени это стало только формой. Связь представительства Общинъ съ судомъ графства и организаціей его указана той ролью шерифа, которую онъ играетъ до сихъ поръ при выборахъ въ графствѣ, а до 1872 г. эти выборы происходили даже въ графскихъ судахъ и подлинность личности члена, которому передавались права, удостовѣрялась протоколомъ (*indenture*), подписываемаго шерифомъ и жителями графства. Мы вкратцѣ указали на возникновеніе Парламента, точно также и на то, что онъ собой представляетъ. Онъ

¹⁾ О правѣ духовенства голосовать въ Палатѣ Общинъ, см. журналъ Палаты Общинъ 9 мая 1624 г. 3 ноября 1614. Въ послѣдній разъ это право обсуждалось въ 1696 г., см. журналъ Палаты Общинъ 15 декабря 1696 г.

является собраніемъ 3 сословія государства, изъ которыхъ одно упорно отказывается присутствовать. Поэтому онъ состоитъ изъ бароновъ и Общинъ, созываемыхъ Короной.

§ 3. Цѣль созыва.

Наиболѣе умѣстнымъ будетъ слѣдующій вопросъ — для какихъ цѣлей собирается Парламентъ и какимъ образомъ? Король, созывавшій Парламентъ въ началѣ нашей парламентской исторіи имѣлъ въ виду двѣ ясныя, сознательныя цѣли, изъ которыхъ ни одна не могла быть достигнута безъ наиболѣе широкаго представительства сословія. Ему были нужны деньги и онъ нуждался въ нравственной поддержкѣ въ дѣлахъ общей политики. Поэтому-то въ грамотахъ къ шерифамъ настаивалось на томъ, чтобы представители Общинъ имѣли широкія полномочія: „ita quod pro defectu hujus modi potestatis negotium infectum non remaneat“. Трудъ былъ бы напрасенъ, если бы налоги, утвержденные народными представителями, не были уплачиваемы ихъ довѣрителями. Въ виду этого Общины по вопросамъ общей администраціи, войны и мира старались занять позицію критиковъ и совѣтчиковъ, не навлекая на себя отвѣтственность за исполненіе и благоразумно воздерживаясь отъ поощренія политики, которая могла бы наложить денежныя обязательства на нихъ и на ихъ представителей ¹⁾.

Въ настоящее время финансовый контроль надъ страной принадлежитъ всецѣло Общинамъ; доходовъ, которые Корона можетъ получать безъ согласія Парламента, едва ли хватило бы на нѣсколько дней на расходы по управленію. Нѣтъ никакого сомнѣнія, что доходы иногда значительно превышаютъ санкціонированную Парламентомъ цифру расхода, но весьма небольшое количество изъ этихъ денегъ можетъ быть истрачено безъ согласія Палатъ. Парламентъ въ теченіе каждой сессіи назначаетъ требуемыя для государственныхъ нуждъ деньги, которыя и кладутся на текущій счетъ Правительства въ Англійскомъ банкѣ.

Другая необходимость для созванія Парламента уже болѣе новѣйшаго происхожденія. Государственная машина стала неимоვნю сложной, она требуетъ возобновленія и преобразованія путемъ того или иного законодательнаго вѣлнія. Нѣкоторые Парламентскіе акты носятъ временный характеръ, потому что они или имѣютъ своей задачей

¹⁾ Stubbs. Const. Hist. III, 603.

удостовериться въ цѣлесообразности проектированныхъ въ нихъ мѣръ или передають исполнительной власти такія права, которыя нуждаются въ ежегодномъ подтвержденіи, въ цѣляхъ контроля со стороны законодательнаго органа. Къ первому роду законодательствъ принадлежать: актъ о тайной баллотировкѣ (Ballot Act, 1872 г.) и актъ объ отвѣтственности хозяевъ (Employer's Liability Act, 1880 г.); ко второму — актъ объ арміи (ежегодный) (Army Act). Нѣкоторые акты предоставляютъ департаментамъ право издавать правила и приказы объ исполненіи изданныхъ ими постановленій при томъ условіи, чтобы они были представлены въ обѣ Палаты Парламента, и такимъ образомъ могли бы быть подвержены его критикѣ. Кроме того къ Парламенту предъявляются многочисленныя требованія объ изданіи новыхъ законодательныхъ постановленійхъ, о регулированіи торговли, объ облеченіи властью и правами общественныхъ учрежденій, объ ограниченіи пользованія уже ранѣ дарованными правами и объ установленіи контроля надъ осуществленіемъ права собственности или заключеніемъ договоровъ. Средневѣковое законодательство, тамъ, гдѣ оно не было выраженіемъ обычая, было скудно и, судя по введеніямъ къ статутамъ, робко и склонно къ извиненіямъ. Новѣйшее законодательство живо, смѣло и обращается съ повседневыми житейскими дѣлами самымъ инквизиторскимъ образомъ.

Король, созывая новый Парламентъ, не упоминаетъ о законодательныхъ и финансовыхъ обязанностяхъ, лежащихъ на немъ. Онъ его созываетъ, „желая какъ можно скорѣе созвать свой народъ, чтобы выслушать въ Парламентѣ его совѣтъ“. Въ дѣйствительности, Парламентъ вначалѣ созывался для совѣщанія, но законодательная его дѣятельность сильно развилась съ тѣхъ поръ, какъ королевская прокламація, созывающая его, была установлена обычаемъ.

§ 4. Формы созыва.

Присутствіе на лицо Парламента въ настоящее время стало почти постояннымъ, а потому роспускъ одного и созывъ другого дѣлается одной и той же королевской прокламаціей, издаваемой Короной по мысли Тайнаго Совѣта и съ приложеніемъ Большой Печати. Эта прокламація освобождаетъ имѣющійся на лицо Парламентъ отъ его обязанности, выражаетъ желаніе Короны выслушать совѣтъ народа и королевскую волю созвать новый Парламентъ. Далѣе она содержитъ приказъ „Короны въ Совѣтѣ“ канцлерамъ Великобританіи и Ирландіи заготовить необходимыя призывныя грамоты, въ силу той

власти, которая предоставляется имъ этой прокламаціей. До самаго послѣдняго времени на практикѣ было такъ, что полномочія канцлера по опубликованію грамотъ давались за собственноручною Его Величества подписью. Теперь этого болѣе нѣтъ. Королемъ въ Совѣтѣ отдается приказъ объ ихъ заготовленіи, и уже фактически въ силу королевской прокламаціи это исполняется Королевской Канцеляріей въ Канцлерскомъ Отдѣленіи ¹⁾. Форма этихъ грамотъ будетъ мною сейчасъ приведена, равно какъ прокламація и приказъ въ Совѣтѣ:

По повелѣнію Королевы.

Прокламація о роспускѣ Парламента и созывѣ другого. Виктория etc. Такъ какъ Мы, согласно съ мнѣніемъ Нашего Тайнаго Совѣта рѣшили распустить настоящій Парламентъ, который остается засѣдать до пятницы 13 сего апрѣля, то Мы и публикуемъ эту настоящую Королевскую Прокламацію, согласно которой названный Парламентъ имѣетъ быть распущеннымъ, а Лорды духовные и свѣтскіе, рыцари, граждане, представители бурговъ и графствъ въ Палатѣ Общинъ освобождаются отъ своихъ обязанностей въ Пятницу 13 Апрѣля; а Мы, желая, какъ можно скорѣе, созвать свой народъ, чтобы выслушать его совѣтъ въ Парламентѣ, объявляемъ всѣмъ нашимъ любимымъ подданнымъ Нашу Королевскую волю — созвать новый Парламентъ; и объявляемъ въ силу этого, что, согласно съ мнѣніемъ Нашего Тайнаго Совѣта, Мы приказали Нашему Канцлеру части Нашего Соединеннаго Королевства, именуемой Великобританіей и Нашему Канцлеру Ирландіи немедленно разослать, согласно закону, съ соблюденіемъ должной формы, грамоты о созывѣ новаго Парламента. Этой Нашей Королевской Прокламаціей съ приложеніемъ Нашей Большой Печати Нашего Соединеннаго Королевства Мы приказываемъ Нашимъ вышеуказаннымъ Канцлерамъ разослать грамоты для созыва Лордовъ свѣтскихъ и духовныхъ и представителей Общинъ, имѣющихъ собраться для несенія службы

¹⁾ Crown Office in Chancery есть канцелярія короннаго клерка, именуемаго „первымъ эсквайромъ и клеркомъ Англіи“ (the first esquire and first clerk of England), на обязанности котораго помимо разсылки грамотъ, лежитъ еще веденіе списка шерифовъ, приведеніе къ присягѣ Лордъ-Канцлера и другихъ высшихъ судей, и докладъ Парламенту въ концѣ сессіи списка законовъ, получившихъ королевское утвержденіе.

Перевод.

въ названномъ Парламентѣ. Грамоты эти должны быть представлены обратно въ Четвергъ 29 Апрѣля. Дано въ Нашемъ Виндзорскомъ Дворцѣ 24 Марта, годъ отъ Рождества Христова 1880 и царствованія Нашего 43.—Боже спаси Королеву!

Приказъ въ Совѣтъ о разсылки грамотъ.

Въ Виндзорскомъ дворцѣ 24 Марта 1880 г.

Въ ВЫСОЧАЙШЕМЪ ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВА присутствіи въ Совѣтѣ, ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВУ угодно было Королевской Прокламаціей распустить нынѣшній Парламентъ и объявить о созваніи другого, теперь согласно съ мнѣніемъ Ея Тайнаго Совѣта ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВУ благоугодно было приказать, чтобы Высокопочтенный Лордъ Великій Канцлеръ части Соединеннаго Королевства, именуемой Великобританіей, и Высокопочтенный Лордъ Канцлеръ Ирландіи, въ соотвѣтствіи съ приказомъ ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВА, сдѣлали распоряженіе о разсылкѣ, согласно должной формы и закону, грамотъ о созывѣ новаго Парламента въ Вестминстеръ; означенныя грамоты должны быть возвращены въ четвергъ 29 Апрѣля 1880 г.

Грамоты должны быть возвращаемы, согласно приказу Magna Charta, черезъ 40 дней послѣ ихъ разсылки. Послѣ соединенія съ Шотландіей этотъ срокъ былъ увеличенъ до 50 дней, но въ царствованіи Королевы Викторіи, въ виду удобства сообщенія, уменьшенъ до 35 дней.

Грамоты, разсылаемая Королевской Канцеляріей, адресуются пяти различнымъ категоріямъ лицъ: свѣтскимъ лордамъ Англій, духовнымъ лордамъ Англій, 28 свѣтскимъ пэрамъ Ирландіи, судьямъ Высшаго Суда (High Court of Justice): Генеральному Атторнею (Attorney) и Солицитору ¹⁾ (Silicitor), Старшему Коронному ученому Юристу (King's Ancient Serjeant) ¹⁾ и комиссарамъ по выборамъ (returning officer) въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ они должны быть произведены.

¹⁾ General Attorney является представителемъ на судъ интересовъ Короны, въ опредѣленныхъ случаяхъ онъ возбуждаетъ и уголовное преслѣдованіе; онъ назначается Короной и является членомъ Тайнаго Совѣта. General-Solicitor хотя и не является членомъ Кабинета, но считается министромъ Короны и является постояннымъ членомъ Палаты Общинъ и правящей партіи. Обязанности его приблизительно тѣ же, что и у Генераль-Атторнея, которому онъ подчиненъ и во время отсутствія котораго ему принадлежать вся полнота его власти.

Перев.

Грамоты послѣдняго рода имѣютъ слѣдующія формы:

Призывная грамота (Writ of Summons) свѣтскому Лорду Англии.

Викторія, Божьей Милостью Королева Соединеннаго Королевства Великобританіи и Ирландіи, Защитница Вѣры нашему привѣтъ. По мнѣнію и съ согласія Нашего Совѣта въ виду нѣкоторыхъ важныхъ и неотложныхъ дѣлъ, касающихся Насъ, государства, защиты Нашего Соединеннаго Королевства и церкви, Мы приказали Парламенту собраться въ Вестминстерѣ мѣсяца для совѣщанія съ прелатами, великими мужами и пѣрами Нашего Королевства. Мы строго приказываемъ вамъ въ силу вашей вѣрности и вѣрноподданничества (upon faith and allegiance), которыми вы съ Нами связаны, въ виду важности дѣлъ и угрожающей опасности (избѣгая всевозможныхъ извиненій) явиться въ указанные день и мѣсто лично для присутствія вмѣстѣ съ Нами, прелатами, великими мужами и пѣрами при обсужденіи названныхъ дѣлъ и подачи Намъ совѣта. А такъ какъ на вашей обязанности лежитъ блюсти Насъ и Нашу честь, защищать Соединенное Королевство и церковь и принимать участіе въ рѣшеніи названныхъ дѣлъ, то вы никоимъ образомъ не должны игнорировать этого письма. Засвидѣтельствовано Нами во Вестминстерѣ . . . дня . . . года нашего царствованія

. Призывная грамота въ Парламентъ на

Призывная грамота Духовному Лорду (съ praesentibus).

Викторія, Божьей Милостью, Королева Соединеннаго Королевства Великобританіи и Ирландіи, Защитница Вѣры привѣтъ. По мнѣнію и съ согласія Нашего Тайнаго Совѣта, въ виду нѣкоторыхъ важныхъ и неотложныхъ дѣлъ, касающихся Насъ, государства, защиты Нашего Соединеннаго Королевства и церкви, мы приказали Парламенту собраться въ

¹⁾ Sergeant, или sergeant at law въ Англии, называется носитель званія, дававшася въ послѣднее время Лордомъ Канцлеромъ послѣ 16-лѣтней судебной практики и соответствующаго понятію доктора правъ Университета. До 1875 г. только лица, имѣвшія это званіе, допускались къ занятію должности судьи, съ этого года sergeant уже болѣе не назначалось. Ancient sergeant—званіе присваиваемое старѣйшимъ изъ нихъ. *Перевод.*

Вестминстеръ мѣсяца для совѣщанія съ прелатами, великими мужами и пѣрами нашего королевства. Поэтому Мы строго приказываемъ Вамъ въ силу той вѣрности и любви, (faith and love), которая связываетъ васъ съ Нами, въ виду важности дѣлъ и угрожающей опасности (избѣгая всякихъ извиненій) явиться въ указанные день и мѣсто лично для присутствія вмѣстѣ съ Нами, прелатами, великими мужами и пѣрами при обсужденіи названныхъ дѣлъ и подачи Намъ совѣта. А такъ какъ на вашей обязанности лежитъ блюсти Насъ и Нашу честь, защищать Соединенное Королевство и церковь и принимать участие въ рѣшеніи названныхъ дѣлъ, то вы никакимъ образомъ не должны игнорировать это письмо. Предупреждаемъ настоятеля (Dean) и капитулъ (Chapter) ¹⁾ вашей церкви, въ архидіаконовъ и все духовенство вашей епархіи о томъ, чтобы вышеназванный настоятель и архидіаконы явились лично, капитулъ въ лицѣ одного, а духовенство въ лицѣ 2 уполномоченныхъ, имѣя достаточныя полномочія отъ капитула и духовенства въ назначенный день и мѣсто для выраженія своего согласія на тѣ дѣла, которыя имѣли бы быть рѣшены Общимъ Совѣтомъ Соединеннаго Королевства (при божественномъ къ Намъ благоволеніи). Засвидѣтельствовано Нами въ Вестминстерѣ дня года Нашего царствованія
 Призывная грамота въ Парламентъ на . . .

Призывныя грамоты къ избираемымъ ирландскимъ пѣрамъ въ общемъ сходны съ грамотами, адресуемыми къ пѣрамъ Великобританіи, за исключеніемъ того добавленія, что они должны быть избраны при точномъ соблюденіи правилъ, изложенныхъ въ Актѣ о соединеніи.

Грамоты о вызовѣ (Writ of attendance) для присутствія судей, Генераль-Атторнея, Генераль-Соллицитора и Короннаго Старшаго Юриста.

Викторія etc. Нашему вѣрному и любимому привѣтъ. По мнѣнію и съ согласія Нашего Тайнаго Совѣта, въ виду нѣкоторыхъ важныхъ и неотложныхъ дѣлъ, касающихся

¹⁾ Chapter—соборный капитулъ, Сенатъ при Епископѣ, члены его носятъ имя сапоп или prebendaries, если они получаютъ опредѣлено жалованье изъ средствъ церкви. Они стоятъ подъ надзоромъ лица, носящаго званіе Dean, послѣдняя должность со времени закона 3 и 4 Викт. ch. 113 замѣщается мнистерствомъ.
 Перевод.

Насъ, государства, и защиты нашего Соединеннаго Королевства и церкви, Мы приказали Парламенту собраться въ Вестминстерѣ мѣсяца для совѣщанія съ прелатами, великими мужами и пѣрами Нашею Королевства. Поэтому Мы приказываемъ вамъ (избѣгая всякихъ извиненій) явиться въ указанный день и мѣсто лично для присутствія вмѣстѣ съ Нами и остальнымъ Нашимъ Совѣтомъ для подачи вашего совѣта по названымъ дѣламъ, что вы всенепремѣнно и исполните.

Засвидѣтельствовано въ Вестминстерѣ

Грамота, адресуемая Шерифамъ или Коммиссарамъ по выборамъ въ графствахъ или бургахъ о выборѣ члена Палаты Общинъ.

Викторія, Милостью Божіей Королева Великобританіи и Ирландіи защитница Вѣры привѣтъ. Въ виду того, что, слѣдую мнѣнію Нашею Совѣта, Мы приказали созвать Парламентъ въ Вестминстерѣ . . . числа, Мы повелѣваемъ вамъ, назначивъ время и мѣсто, произвести выборы, руководствуясь дѣйствующимъ закономъ, члена Парламента отъ И какъ только онъ будетъ избранъ изъ числа ли присутствующихъ или отсутствующихъ, то имя его немедленно должно быть сообщено въ Наше Канцлерское Отдѣленіе. Засвидѣтельствовано Нами въ Вестминстерѣ . . . дня . . . года Нашею царствованія отъ Рождества Христова.

Г Грамота о новыхъ выборахъ члена отъ

По отношенію къ этимъ грамотамъ надо еще отмѣтить слѣдующее:

1) Прокламации, призывныя грамоты и вызовы, грамоты объ избраніи членовъ Парламента издаются съ приложеніемъ Большой Печати. Нодля Великобританіи подлинное приложеніе Большой Печати замѣняется „оттискомъ извѣстнаго образца и размѣровъ на выпуклой бумагѣ при помощи сургуча, облатки и иныхъ матеріаловъ, согласно издаваемому время отъ времени предписанію Комитета Тайнаго Совѣта“¹⁾.

¹⁾ Это дѣлается на основаніи правилъ, изданныхъ въ согласіи съ Crown Office Act. 1877 г., см. дѣла Общинъ 1878 г. (87) LXIII, 177. Ирландскія грамоты удостоверяются еще тяжелой восковой печатью, носящей часть оттиска Большой Печати, употребляемой въ Ирландіи.

2) Шотландскіе выборные пэры не получаютъ призывныхъ грамотъ; ихъ выборы производятся въ силу сепаратнаго приказа, ниже описаннымъ мною образомъ, и удостовѣряются Лордомъ Клеркомъ Шотландіи (Lord Clerk Register of Scotland), который и сообщаетъ имена избранныхъ лицъ Клерку Короны въ Канцлерскомъ Отдѣленіи, а послѣдній Клерку Палаты Лордовъ.

3) Способъ избранія ирландскихъ пэровъ будетъ изложенъ особо ниже.

4) Свѣтскіе Лорды призываются по средневѣковой формулѣ „on their faith and allegiance“, а духовные „on their faith and love“, да и вообще нужно замѣтить, что нынѣшнія призывныя грамоты мало чѣмъ отличаются отъ тѣхъ, которыя разсылались 400 лѣтъ тому назадъ.

5) Praemunientes—добавленіе, которое обязываетъ епископа соевать духовенство своей епархіи для полученія отъ него выраженія согласія на то, что Парламентъ долженъ постановить, признаетъ существованіе духовенства, какъ отдѣльнаго сословія, и это обстоятельство нужно тщательно отличать отъ созыва спеціального духовнаго собранія, о которомъ еще придется говорить.

6) Судьи вмѣстѣ съ King's Ancient Serjeant (когда эта должность замѣщена), Генеральнымъ Атторнеемъ и Солиситоромъ призываются по низшему разряду. Грамоты къ нимъ — грамоты о присутствіи („of Attendance“), а не о призывѣ („of Summons“). Они не приглашаются присутствовать съ „прелатами, великими мужами и пэрами“, но „съ Нами и остальными членами Нашего Совѣта для подачи Намъ своихъ совѣтовъ“.

Въ силу этихъ „грамотъ о присутствіи“, судьи призываются для рѣшенія могущихъ возникнуть трудныхъ юридическихъ вопросовъ въ Палатѣ Лордовъ, какъ Апелляціонномъ Судѣ (Court of Appeal). Но они присутствуютъ не по праву пэровъ Парламента, и недавно установленная форма ихъ призыва указываетъ, что это присутствіе есть болѣе обязанность, чѣмъ право.

До акта о судопроизводствѣ (Judicature Act) призывъ по издавна установившемуся обычаю, распространялся только на судей старыхъ судовъ Общаго Права (Common Law courts), главныхъ судей (Chief Justices) и младшихъ судей Королевской Скамьи и Суда Общихъ тяжбъ, Главнаго барона и бароновъ казначейства.

Со времени акта о судопроизводствѣ призывъ распространился на всѣхъ судей Высшаго Суда, исключая Лордовъ Верховныхъ Судей Апелляціоннаго Суда, высокой постъ которыхъ освобождаетъ ихъ отъ

обязанности быть призванным¹⁾. Подобная грамота не может быть отправлена, однако, судья, который приглашается, какъ свѣтскій Лордъ.

7. Грамоты, адресуемая комиссарамъ объ избраніи членовъ Палаты Общинъ должны быть переданы курьеромъ Большой Печати или ея депутатомъ на Главный Почтамтъ (за исключеніемъ грамотъ къ шерифамъ Лондона и Миддлсекса) и пересылаются бесплатно²⁾.

8. Новая форма грамотъ установлена въ 1872 г. Актомъ о баллотировкѣ (Ballot Act). Форма грамоты, употреблявшаяся до этого времени, указываетъ насколько мы еще близки къ основнымъ формамъ среднихъ вѣковъ и даетъ болѣе ясное указаніе на цѣль призыва, чѣмъ новыя сокращенныя грамоты.

Грамота на имя шерифа Миддлсекса 17 Июля 1837 г.

Викторія, Божьей Милостью Королева Соединеннаго Королевства Великобританіи и Ирландіи, Защитница Вѣры, Шерифу графства Миддлсексъ привѣтъ. По мнѣнію и съ согласія Нашего Совѣта, въ виду нѣкоторыхъ важныхъ и неотложныхъ дѣлъ, касающихся Насъ, государства, защиты Нашего Соединеннаго Королевства и церкви, приказали Мы собраться Парламенту въ Вестминстерѣ 4 слѣдующаго сентября, для совѣщанія здѣсь съ прелатами, великими мужами и пѣрами Нашего Государства. Мы строго приказываемъ вамъ (Прокламація укажетъ о времени и мѣстѣ избранія) произвести выборы отъ указаннаго графства 2 рыцарей, наиболѣе способныхъ и благоразумныхъ, опоясанныхъ мечомъ, отъ города Вестминстера того же графства 2 гражданъ и отъ каждаго изъ бурговъ: Tower Hamlets, Finsbury и Marylebone по 2 жителя наиболѣе зажиточныхъ и способныхъ, нисколько не стѣсня свободы тѣхъ, которые собираются для избранія согласно точному смыслу статутовъ; и имена избранныхъ рыцарей, гражданъ и жителей бурговъ, лично ли они присутствовали или избраны заочно, вы помѣщаете въ актъ (indenture), подписываемый вами и присутствовавшими при избраніи, и затѣмъ вы побуждаете явиться въ назначенный день и мѣсто избранныхъ рыцарей, гражданъ и жителей бурговъ съ полными полномочіями для рассмотрѣнія и изъявленія согласія на тѣ дѣла, ко-

1) Теперь это измѣнилось. Лорды Верховные Судьи получили грамоты о присутствіи въ мартѣ 1897 г., когда судьи были призваны для присутствія въ Палатѣ Лордовъ при разборѣ дѣла Allen противъ Flood.

2) 53 Георг. III ch. 89.

торыя въ Общемъ Совѣтѣ Нашего Соединеннаго Королевства (съ благословенія Божьяго) должны быть разсмотрѣны. Поэтому недостатокъ полномочій или непредвидѣнное избраніе рыцарей, гражданъ и жителей бурговъ никоимъ образомъ не помѣшаетъ обсужденію дѣла. Кромѣ того Намъ угодно, чтобы ни вы и никакой другой шерифъ Нашего Королевства не былъ избранъ. Объ избраніи, совершенномъ публично и удостовѣренномъ вашей и присутствующихъ на собраніи лицъ печатями, вы увѣдомляете насъ черезъ Наше Канцлерское Отдѣленіе съ приложеніемъ вышеупомянутаго акта и настоящей грамоты. Засвидѣтельствовано нами въ Вестминстерѣ 17 Іюля, годъ Нашего царствованія первый.

Шерифу графства Миддлсексъ.

Грамота объ избраніи въ Парламентъ, имѣющей собраться 11 сентября сего года.

Шерифъ на основаніи этой грамоты издавалъ правила для пристава (bailliff) „Области настоятеля капитула коллегіальной церкви Св. Петра въ Вестминстерѣ“ и комиссаровъ въ бургахъ; послѣ окончанія выборовъ эти правила возвращались ему обратно. Выборы отъ графства происходили въ судахъ графства, и списокъ избранныхъ вмѣстѣ со списками отъ городовъ и бурговъ отсылался въ Канцлерское Отдѣленіе. Эти списки всегда сопровождались „indenture“, удостовѣреннаго подписью комиссара, производившаго выборы и выборщиковъ, принимавшихъ въ нихъ участіе. Эти indentures были установлены актами Генриховъ IV и VI ¹⁾ и имѣли цѣлью доказать, что лица, присланныя шерифомъ, суть именно лица, избранныя въ избирательныхъ собраніяхъ. Они точно слѣдовали буквѣ грамоты, а послѣдняя, будучи однообразна съ самыхъ первыхъ дней представительства, точно требовала, чтобы избранныя лица были облечены полнотою правомочій. Поэтому indenture на первый взглядъ производитъ впечатлѣніе, что онъ имѣетъ цѣлью лишить избирателей возможности отказываться отъ исполненія тѣхъ актовъ и обѣщаній, на которыя представитель выразилъ согласіе отъ ихъ имени. Но въ дѣйствительности истинная цѣль indenture, какъ это видно изъ статута, требующаго его наличности, заключалась въ гарантіи тождества лица избраннаго и явившагося въ Парламентъ. Эти indentures существуютъ еще въ университетскихъ избирательныхъ собраніяхъ, не подчиненныхъ дѣйствию

1) 7 Генр. IV. ch. 15; 23 Генр. VI ch. 14.

Акта о баллотировкѣ, гдѣ вотированіе производится записками (voting paper).

Вотъ какимъ образомъ созывается Парламентъ. Теперь мы посмотримъ какъ, собравшись, онъ приступаетъ къ дѣлу.

§ 5. Открытіе Парламента.

Парламентъ собирается въ день, назначенный въ Прокламациі о его созывѣ. Король обыкновенно, въ новѣйшее время, не присутствуетъ при открытіи Парламента, онъ издаетъ приказъ съ приложеніемъ Большой Печати объ образованіи особой комиссіи для этой цѣли. Палаты собираются въ опредѣленныхъ для нихъ помѣщеніяхъ, и Общины приглашаются въ Палату Лордовъ. Здѣсь читается приказъ объ образованіи комиссіи для открытія Парламента, и Лордъ-Канцлеръ предлагаетъ Общинамъ избрать спикера (Speaker).

О послѣднемъ мы должны здѣсь кое-что сказать. Необходимо замѣтить, что онъ является не только предсѣдателемъ Палаты Общинъ, необходимымъ для поддержанія въ ней порядка и веденія преній, но въ то же время и представителемъ Палаты въ ея коллективныхъ сношеніяхъ съ Короной.

Палаты удаляются для избранія спикера, происходящаго при чисто формальномъ предсѣдательствѣ Клерка Палаты. По избраніи спикера, послѣдній занимаетъ предсѣдательское мѣсто и передъ нимъ на столѣ кладется жезль—символь его власти.

Палата расходится до слѣдующаго дня, когда спикеръ, снова занявъ свое мѣсто, приглашается приставомъ Палаты Лордовъ къ Лордамъ-Коммиссарамъ (Lord-Commissioners). Онъ идетъ къ рѣшеткѣ Палаты Лордовъ вмѣстѣ съ членами Палаты Общинъ, заявляетъ о своемъ избраніи „и подчиняетъ всепокорно себя ВЫСОЧАЙШЕМУ ЕГО ВЕЛИЧЕСТВА утвержденію“.

Лордъ-Канцлеръ говоритъ, что Его Величество одобряетъ выборъ Общинъ и утверждаетъ спикера въ его званіи. Затѣмъ, послѣдній проситъ о подтвержденіи „древнихъ и непоколебимыхъ правъ и привилегій Общинъ“. По удовлетвореніи ихъ просьбы, спикеръ и члены Нижней Палаты возвращаются къ себѣ, въ Палату Общинъ.

Теперь прежде чѣмъ перейти къ разсмотрѣнію тронной рѣчи, говорящей о причинѣ созыва, мы должны обратить вниманіе еще на два обстоятельства.

а) во-первыхъ, на представленіе доказательства членами обѣихъ Палатъ своихъ правъ на это званіе.

б) во-вторыхъ, на исполненіе формальностей, дающихъ имъ право засѣдать въ Палатѣ.

а) въ Палатѣ Лордовъ лица, получившія призывныя грамоты, кладутъ ихъ на столъ Палаты. Списокъ лицъ, имѣющихъ право, въ качествѣ наслѣдственныхъ пэровъ Англіи, на полученіе грамотъ, сообщается первымъ Королевскимъ Герольдомъ Ордена Подвязки (Garter King at Arms). Званіе представителя-пэра Шотландіи должно быть удостовѣрено особымъ свидѣтельствомъ, передаваемымъ Коронному Клерку отъ имени Лорда-Клерка-Регистера Шотландіи. Королевскій Герольдъ представляетъ въ Палату списокъ свѣтскихъ Лордовъ, который кладется на столъ. Всякій новый пэръ предъявляетъ при первомъ вступленіи въ Парламентъ Лорду Канцлеру, сидящему на шерстяномъ мѣшкѣ (Woolsack) ¹⁾, свой патентъ, который читается клеркомъ Палаты вмѣстѣ съ призывной грамотой, адресованной этому пэру.

Въ Палатѣ Общинъ клеркъ Палаты получаетъ отъ Короннаго Клерка книгу, содержащую списокъ избранныхъ лицъ по призывнымъ грамотамъ и это является единственнымъ доказательствомъ о выборахъ лицъ въ Нижнюю Палату, имѣющимся у нея въ рукахъ. Подлинныя же акты о выборахъ сохраняются въ Королевской Канцеляріи въ теченіе всего періода засѣданій Парламента. Послѣ этого они передаются въ Государственный Архивъ (Record Office).

б) Второе— исполненіе формальностей, предоставляющихъ каждому члену право на осуществленіе возложенныхъ на него обязанностей. Для этого въ обѣихъ Палатахъ необходимо принесеніе вѣрноподданнической присяги или аналогичнаго обѣщанія.

Обычай принесенія присяги членами обѣихъ Палатъ Парламента на вѣрноподданничество (oath of allegiance) появился съ 1534 г., а присяги верховной власти съ 1558 г. (oath of Supremacy).

Присяга верховной власти отъ членовъ Палаты Общинъ стала требоваться съ пятого года царствованія королевы Елизаветы, а вѣрноподданническая присяга съ 7 года царствованія Іакова I; обѣ эти клятвы были приносимы передъ Лордомъ - Сеншаломъ (Lord-Steward) ²⁾.

¹⁾ Шерстянымъ мѣшкомъ называется мѣсто Лорда Канцлера въ Палатѣ.

²⁾ Въ силу ст. 39. Magna Charta никто не можетъ быть осужденъ иначе, какъ судомъ своихъ равныхъ. Поэтому послѣ того какъ большое жюри найдеть предъявленное ему противъ пэра обвиненіе правильнымъ, дѣло переходитъ въ Палату Лордовъ, которая разбираетъ дѣло подъ предѣдательствомъ Lord-Steward, назначавшаго ранѣе пожизненно, а нынѣ ad hoc. Такимъ образомъ Lord-Steward является главнымъ судьей надъ совершившими преступленіе пэрами.

Перевод.

До 3-го года царствованія Карла II эти требованія не касались обѣихъ Палатъ Парламента и не требовалось принесеніе присяги въ стѣнахъ Парламента. Актъ этого года (1678) обязывалъ и Лордовъ и Общины приносить и подписывать обѣ присяги, прежде чѣмъ приступить къ исполненію своихъ обязанностей и занять мѣста въ Палатѣ¹⁾. Форма присяги неоднократно подвергалась измѣненіямъ. По формѣ, установленной закономъ 31 и 32 года царствованія королевы Викторіи, она гласить такъ:

„Я... клянусь быть вѣрнымъ и хранить вѣрноподданническія чувства ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВУ Королевѣ Викторіи и ея преемникамъ, какъ велить законъ. Да поможетъ мнѣ Богъ!“

Время отъ времени различныя законы приходили на помощь тѣмъ лицамъ, для которыхъ форма присяги или сама присяга была предсудительна, а съ 1888 г., наконецъ, Oaths Act (актъ о присягѣ²⁾) даетъ право вмѣсто требуемой присяги давать обѣщаніе во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда данное лицо или отвергаетъ религіозное значеніе присяги, или считаетъ ее противорѣчащей своимъ религіознымъ убѣжденіямъ.

Относительно времени принесенія присяги скажемъ слѣдующее: Лорды приносятъ ее тотчасъ, какъ соберется новый Парламентъ; Общины — немедленно по утвержденіи Короною спикера и по принесеніи послѣднимъ присяги. При выборѣ члена въ періодъ засѣданій Парламента онъ можетъ принести присягу, какъ только подлинность его выборовъ дѣлается извѣстной клерку Палаты.

Время для принесенія присяги въ Палатѣ Лордовъ ограничено отъ 9—5 час. дня, въ Палатѣ же Общинъ она можетъ быть принесена во всякое время дня, когда сѣстоится засѣданіе, но во всякомъ случаѣ до приступа къ обсужденію дѣла, стоящихъ въ порядкѣ дня.

Непринятіе присяги лишаетъ члена Палаты Общинъ права засѣдать и вотировать въ Палатѣ, но не исключаетъ его изъ состава членовъ и не лишаетъ его званія представителя своего избирательнаго округа, равно какъ и нѣкоторыхъ преимуществъ и обязанностей съ этимъ званіемъ связанныхъ. Его мѣсто не считается вакантнымъ, онъ можетъ исполнять свои обязанности и пользоваться правами члена Парламента, за исключеніемъ права засѣдать и вотировать въ Палатѣ. Когда Палаты выполняютъ точно всѣ вышеупомянутыя формальности, онѣ приготавливаются слушать дѣла, для которыхъ ихъ созвали.

¹⁾ Эти Статуты суть слѣдующіе: 5 Елизав. ch. 1 s. 16; 7 Іак. I, ch 6; 30 Карла II st 2 ch. 1.

²⁾ 51 и 52 Викт. ch. 46 s. 1.

При открытіи сессіи, которая не совпадаетъ съ открытіемъ новаго Парламента, не требуется выбора спикера и принесенія присяги, а Палатамъ просто объявляется о причинѣ ихъ созыва.

Король, если онъ засѣдаетъ лично въ Парламентѣ, занимаетъ принадлежащій ему тронъ въ Палатѣ Лордовъ. Лордъ Камергеръ (Lord Chamberlain) ¹⁾ приказываетъ приставу чернаго жезла (usher of the black rod) ²⁾, должностному лицу Палаты, призвать членовъ Палаты Общинъ. Послѣдніе со спикеромъ во главѣ подходятъ къ рѣшеткѣ Палаты Лордовъ, и король читаетъ свою рѣчь, содержащую въ себѣ перечень тѣхъ дѣлъ, которыя представляются Парламенту на обсужденіе.

Когда Парламентъ открывается не въ присутствіи Короля, то Лорды Коммиссары подобнымъ же образомъ приглашаютъ членовъ Палаты Общинъ, и Лордъ Канцлеръ, по королевскому повелѣнію, читаетъ рѣчь. Затѣмъ Палаты расходятся и, собравшись снова, приступаютъ къ обсужденію тронной рѣчи, но, прежде чѣмъ приступить къ этому, онѣ подтверждаютъ свои права на разсмотрѣніе вопросовъ не упомянутыхъ въ тронной рѣчи, чтеніемъ билля въ первый разъ *pro forma*. Рѣчь эта тогда снова читается въ обѣихъ Палатахъ, и въ каждой Палатѣ рѣшается текстъ отвѣтнаго адреса.

При этомъ, къ адресу могутъ быть предложены поправки, благодаря которымъ общая политика Правительства въ томъ видѣ, какъ она указана въ тронной рѣчи, можетъ подвергнуться обсужденію.

Когда адреса въ каждой Палатѣ составлены, они представляются королю съ соблюденіемъ извѣстныхъ формальностей, которыхъ намъ нѣтъ нужды здѣсь описывать ³⁾. Для того, чтобы болѣе живо представить процедуру открытія, я процитирую выдержки изъ Парламентскаго журнала, описывающаго открытіе Парламента въ 1880 г.

На первомъ собраніи Палаты Лордовъ ⁴⁾

¹⁾ Lord Chamberlain of Great Britain—одна изъ трехъ почетныхъ должностей, сохранившихся до настоящаго времени. Онъ считается номинально губернаторомъ Вестминстерскаго Двора и сопровождаетъ короля при его выходѣ въ Парламентъ, ему подчинены Приставъ Чернаго Жезла (см. ниже) и Управляющій Вестминстеромъ. Должность эта принадлежитъ наследственно фамиліи Willoughby d'Eresby. Наряду съ этимъ Лордомъ-камергеромъ существуетъ еще другой—Lord Chamberlain of the Household, который несетъ многія обязанности по завѣдыванію королевскимъ дворомъ. *Перевод.*

²⁾ Gentleman Usher of the Black Rod—титулъ оберъ-церемоніймейстера Англійскаго Двора, именуемаго такъ по его черному жезлу съ золотымъ львомъ на концѣ. *Перевод.*

³⁾ May. Parliamentary Practice (ed. 10) 172.

⁴⁾ 112, Lord's Journals, 123.

Лордъ-Канцлеръ сообщаетъ Палатѣ, что ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВУ не благоугодно было присутствовать сегодня лично и Она повелѣла издать приказъ съ приложеніемъ Большой Печати объ образованіи комиссіи для открытія Парламента.

Палата прекращаетъ засѣданія на время для того, чтобы члены одѣли форменное платье.

Засѣданіе продолжается.

5 Лордовъ-Коммиссаровъ, въ форменномъ платьѣ, сидя между Трономъ и Шерстяннымъ мѣшкомъ съ Лордомъ-Канцлеромъ по срединѣ, по правую руку отъ него Лордъ Малой Палаты (Lord Privy Seal) и Графъ Сидней (Sidney), Графъ Гренвилъ (Granville) и Графъ Нортбрукъ (Northbrook) по лѣвой, приказываютъ приставу чернаго жезла сообщить Общинамъ, что Лорды Коммиссары „желаютъ ихъ видѣть въ Палатѣ Лордовъ для того, чтобы онѣ могли выслушать чтеніе комиссіи“. Когда Общины явились во главѣ со спикеромъ, Лордъ Канцлеръ сказалъ:

„Лорды и Джентельмены, намъ приказано ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВОМЪ сообщить вамъ, что ей неугодно было явиться сегодня въ Парламентъ лично, почему Она и уполномочила патентомъ (Letters Patent) съ приложеніемъ къ нему Большой Печати ЕГО КОРОЛЕВСКОЕ ВЫСОЧЕСТВО Принца Уэльскаго и нѣкоторыхъ Лордовъ здѣсь названныхъ совершить отъ имени ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВА все то, что Ей надлежитъ и что болѣе подробно изложено въ патентѣ“.

Послѣ этого названные патенты были прочтены клеркомъ. Тогда Лордъ Канцлеръ сказалъ:

„Лорды и Джентельмены.

„По повелѣнію ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВА мы сообщаемъ, что, по принесеніи присяги членами обѣихъ Палатъ, вамъ будетъ объявлена причина созыва ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВОМЪ настоящаго Парламента; однако до этого еще необходимо, чтобы Палата Общинъ выбрала себѣ спикера, а поэтому по волѣ ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВА вы, члены Палаты Общинъ, займите принадлежащія вамъ мѣста въ Палатѣ и приступите къ выбору наиболѣе угоднаго вамъ спикера, и избранное вами лицо вы представите сюда завтра къ 2 часамъ дня на королевское утвержденіе ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВА“.

Измѣнимъ сцену дѣйствія и послѣдуемъ теперь за членами Палаты Общинъ въ Нижнюю Палату, куда они возвратились ¹⁾

¹⁾ 135 Common Journals, 123.

Thomas Dyke Acland, обращаясь къ клерку (который, вставъ, указаль на него пальцемъ и снова сѣлъ), предложилъ Палатѣ избрать спикеромъ уважаемаго Henry Bouverie William Brand, говоря, что „Уважаемый Henry Bouverie William Brand долженъ занять принадлежащее въ Палатѣ спикеру мѣсто“, это предложеніе поддержаль Philip de Malpas Grey Egerton.

Палата призываетъ Вильяма Брэнда занять мѣсто спикера; онъ встаетъ, благодарить Палату за оказанную честь и подчиняется ея рѣшенію. Палата снова единогласно призываетъ его опять занять кресло спикера, и тогда Acland и Egerton подходятъ къ нему, поднимаютъ его съ мѣста и ведутъ къ креслу спикера, здѣсь, стоя на верхней ступени, онъ снова благодарить за оказанную ему честь единодушнымъ избраніемъ.

Онъ садится въ кресло, и жезлъ, лежавшій до этого времени подъ столомъ, кладется на столъ.

Тогда Лордъ Frederick Cavendish, поздравивъ избраннаго спикера предложилъ „Палатѣ разойтись до завтрашняго дня“, и Stafford Northcote, въ свою очередь, поздравивъ спикера съ избраніемъ, распустилъ Палату до слѣдующаго дня, согласно сдѣланному предложенію.

Въ этотъ день, 30-го Апрѣля, Лорды собрались снова и 5 Лордовъ-Коммиссаровъ, занявъ мѣста, какъ въ прежнемъ засѣданіи, посылаютъ за Палатой Общинъ.

Когда члены послѣдней явились, то Вильямъ Брэндъ обратился со словами: „Милорды, я имѣю честь сообщить Вашимъ Лордствамъ, что во исполненіе повелѣнія ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВА, Общины, на основаніи своихъ незыблемыхъ правъ и привиллегій, произвели выборъ спикера и этотъ выборъ палъ на меня. Представляясь теперь Лордамъ, я всепокорно повергаю мое званіе на милостивѣйшее утвержденіе ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВА.

Лордъ Канцлеръ отвѣтилъ на это:

„Г. Брэндъ. Намъ приказано сообщить вамъ, что ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВО, цѣня ваше усердіе на поприщѣ общественной жизни и ваши обширныя способности, столь необходимыя для исполненія обязанностей, возлагаемыхъ на васъ выбравшими васъ вѣрноподданными ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВА Общинами, вполне одобряетъ выборъ и утверждаетъ васъ въ званіи спикера“.

Спикеръ отвѣчаетъ тогда:

„Милорды. Повергая чувства преданности и благодарности къ стопамъ ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВА за милостивыя приказанія, я, по долгу

защиты имени и интересовъ Общинъ Соединеннаго Королевства, обращаюсь къ ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВУ со смиренной петиціей о подтвержденіи древнихъ привилегій и правъ Общинъ, въ особенности же свободы слова въ дебатахъ, свободы отъ арестовъ членовъ Палаты (и ихъ слугъ) ¹⁾, свободный доступъ въ случаѣ необходимости къ ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВУ, и наиболѣе благопріятное отношеніе къ обсуждаемымъ Общинами вопросамъ. По отношенію же къ самому себѣ, я прошу, чтобы всякая совершенная ошибка была вѣнена въ вину мнѣ, а не вѣрнымъ ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВУ Общинамъ“.

Лордъ Канцлеръ говоритъ:

„Г.. спикеръ, намъ также приказано сообщить вамъ, что ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВО съ большимъ удовольствіемъ подтверждаетъ всѣ тѣ права и преимущества, которыя когда-либо были гарантированы или пожалованы Общинамъ кѣмъ-либо изъ высокихъ ЕЯ предшественниковъ:

Что же касается васъ, то ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВО увѣрена вполне, что вамъ не слѣдуетъ сомнѣваться въ неприкосновенности вашихъ привилегій, и вы всегда можете рассчитывать на то, что ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВО окажетъ наиболѣе благопріятное содѣйствіе вашимъ словамъ и дѣйствіямъ“ ²⁾.

Послѣ этого Общины уходятъ.

Мы опять послѣдуемъ за ними въ ихъ Палату, куда они возвратились.

Спикеръ сообщаетъ, что Палата Общинъ была въ Палатѣ Лордовъ, гдѣ ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВУ угодно было черезъ своихъ Коммиссаровъ утвердить выборъ Палатой спикера; что онъ по долгу защиты ихъ имени и интересовъ, въ смиренной петиціи къ ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВУ просилъ подтвержденія древнихъ правъ и привилегій Общинъ, особенно ихъ личной неприкосновенности и (ихъ слугъ) ³⁾, свободы слова въ дебатахъ, свободный доступъ къ ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВУ, въ случаѣ необходимости, и благопріятнаго отношенія къ обсуждаемымъ вопросамъ; что ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВО черезъ своихъ Коммиссаровъ, подтвердила ихъ во всей полнотѣ, какъ они были даны или гарантированы Ея предшественниками.

¹⁾ Эта привилегія распространялась на все имущество членовъ и на ихъ слугъ. Притязаніе на первую привилегію прекратилось при спикерѣ Denison'ѣ въ 1857 г., а на вторую при спикерѣ Peel'ѣ 1892 г.

²⁾ 112 Lords Journal, 126.

³⁾ См. предыдущ. стр.

Затѣмъ спикеръ снова повторяетъ свою благодарность за оказанную ему честь.

Спикеръ напоминаетъ Палатѣ, что первый долгъ это принести и подписать требуемую закономъ присягу.

И тогда спикеръ сначала одинъ, стоя на верхней ступени своей эстрады, приноситъ присягу и подписываетъ ее. Послѣ этого члены слѣдуютъ его примѣру, а нѣкоторые подписываютъ требуемое закономъ обѣщаніе.

Палата распускается послѣ этого до слѣдующаго дня ¹⁾.

Переимѣна состава министерства, имѣвшее мѣсто вслѣдствіе результатовъ выборовъ 1880 г., произвела задержку для объявленія причинъ созыва. Новые министры должны были предложить себя для переизбранія, и поэтому 3 мая Общины призваны были снова въ Палату Лордовъ, гдѣ имъ было объявлено, что тотчасъ же послѣ того какъ мѣста, освободившіяся за принятіемъ должностей, будутъ снова заняты онѣ могутъ приступить къ разсмотрѣнію дѣлъ, „которыя имъ будутъ предложены“.

Въ виду этого Палаты продолжаютъ заниматься только формальными дѣлами, откладывая время отъ времени засѣданія на нѣсколько дней.

Въ Палатѣ Общинъ состоялось постановленіе о посылкѣ спикеромъ Клерку Короны предписанія (warrant) о разсылкѣ новыхъ грамотъ для производства выбора новыхъ членовъ отъ тѣхъ избирательныхъ округовъ, представители которыхъ оставили свои мѣста вакантными, занявъ государственныя должности. Члены приносили присягу или требуемое закономъ обѣщаніе; письма и бумаги были представлены въ Палату. Въ Палатѣ Лордовъ также шли дѣла формальнаго характера, а судебныя функціи ея продолжались безъ перерыва.

20 Мая Общины опять были призваны вышеописаннымъ образомъ и имъ была прочитана рѣчь Ея Величества, потомъ онѣ удалились въ свою Палату, и, послѣ различныхъ формальностей, приступили къ чтенію въ первый разъ Clandestine Outlawries Bill.

Затѣмъ спикеръ сообщилъ, что Палата Общинъ была приглашена въ Палату Пэровъ Лордами-Коммиссарами, назначенными актомъ съ приложеніемъ Большой Печати для открытія Парламента, и что Лордъ Канцлеръ, въ качествѣ одного изъ

1) 135. Com. Journ, 123.

Коммиссаровъ, въ исполненіе повелѣнія ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВА прочиталь рѣчь ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВА къ обѣимъ Палатамъ, копію съ которой онъ, Спикеръ, получилъ для прочтенія въ Палатѣ Общинъ ¹⁾).

Въ отвѣтъ на тронную рѣчь былъ составленъ безъ всякихъ затрудненій адресъ.

Адресъ Палаты Лордовъ былъ представленъ Ея Величеству „Лордами Бѣлаго Жезла (the Lords With White Staves) ²⁾“, адресъ Палаты Общинъ былъ представленъ тѣми „членами Палаты, которые входятъ въ составъ высокоуважаемаго Тайнаго Совѣта Ея Величества“.

§ 6. Отсрочка, пророгація, роспускъ.

Итакъ, мы довели Парламентъ до того момента, когда онъ вполне устроенъ, открытъ и готовъ приступить къ занятіямъ. Характеръ и ходъ дѣлъ будетъ описанъ выше. Но зная, какъ составляется Парламентъ, важно знать, какъ его работа прекращается; поставивъ его въ такое положеніе, когда онъ можетъ разсматривать дѣла, нужно посмотреть, какъ эти дѣла могутъ быть приостановлены. Роспускъ (dissolution) кладетъ конецъ дѣятельности Парламента, пророгація (prorogation) прекращаетъ парламентскую сессію, отсрочка (adjournment) приостанавливаетъ дѣятельность одной или другой Палаты на извѣстный періодъ времени — часовъ, дней или недѣль. Отсрочка засѣданій той или другой Палаты происходитъ по ихъ собственному усмотрѣнію. Дѣла, не рѣшенные до момента отсрочки, разсматриваются съ того самаго пункта, на которомъ они остановились. Корона не можетъ отсрочить засѣданій одной изъ Палатъ; она выражала иногда подобныя желанія, но это еще не основаніе, чтобы ея желанія были въ то же самое время и желаніемъ Палатъ. Но однако, на основаніи статута ³⁾, она имѣетъ право требовать продолженія разсмотрѣнія дѣла до истеченія времени отсрочки, если обѣ Палаты отсрочили свои засѣданія болѣе, чѣмъ на 14 дней. Это право осуществляется путемъ изданія прокламаціи, объявляющей, что Палаты должны собраться не позже, чѣмъ черезъ 6 дней со дня опубликованія этой прокламаціи.

Пророгація составляетъ прерогативу Короны; она закрываетъ сессіи обѣихъ Палатъ одновременно и кладетъ конецъ всѣмъ разсматриваемымъ текущимъ дѣламъ. Билль, который прошелъ всѣ ин-

1) 135 Common Journ.

2) Лорды, занимающіе должности при королевскомъ дворцѣ.

3) 39 и 40 Георга III ст. 14, измѣненный Статутъ 33 и 34 Викторіи С. 81.

станціи, но не поднесенъ на королевское утвержденіе ко дню пророгаціи, долженъ быть обсуждаемъ снова послѣ новаго собранія Парламента и тронной рѣчи. Пророгація, которая заканчиваетъ сессію, объявляется или въ личномъ присутствіи Короля чтеніемъ спикеромъ Палаты Лордовъ обѣимъ собравшимся Палатамъ королевскаго приказа или, въ его отсутствіи, Лордами-Коммиссарами. Въ случаѣ, если пророгація откладываетъ день собранія новаго Парламента до болѣе отдаленнаго дня, чѣмъ тотъ, на который онъ созванъ, то издается особый указъ (Writ) на имя обѣихъ Палатъ. Когда же Корона желаетъ продлить срокъ пророгаціи Парламента, который уже собрался, то издается и для этой цѣли специальный приказъ (commission). Оба эти акта читаются Канцлеромъ клерку, который представляетъ Палату Общинъ. Съ 1867 г. ¹⁾ день собранія Парламента можетъ быть измѣненъ ²⁾ въ силу королевскихъ прокламацій слѣдующей формы:

Въ виду того, что въ Нашемъ Парламентѣ засѣданія пророгированы до 12 Ноября мы, согласно мнѣнію Нашего Тайнаго Совѣта, настоящей Нашей Королевской прокламаціей, объявляемъ засѣданія Парламента закрытыми до Среды 19 Декабря г.

Данъ въ Нашемъ Дворцѣ число . . въ годъ отъ
Р. X. . . . въ царствованіе Наше

Боже Спаси Королеву!

Когда Парламентъ пророгированъ до того числа, съ котораго должна начаться новая сессія, то прибавляются слѣдующія слова:

„И на основаніи вышесказаннаго мнѣнія, мы объявляемъ Нашу королевскую волю и желаніе, чтобы названный Парламентъ . . числа года собрался для обсуждения важныхъ и неотложныхъ дѣлъ, и Лорды духовные и свѣтскіе, рыцари, граждане и представители графствъ и бурговъ въ Палатѣ Общинъ должны явиться . . числа года“.

Парламентъ можетъ быть распущенъ или въ силу королевской прерогативы или по истеченіи того срока, на который онъ созванъ. Если объявленіе о роспускѣ Парламента происходитъ въ періодъ его засѣданій, то оно должно быть сдѣлано или лично королемъ или черезъ комиссію. Если же роспускъ состоится въ періодъ перерыва парламентскихъ засѣданій, то онъ дѣлается путемъ вышеописанной прокламаціи.

Но на практикѣ дѣлается такъ, что сначала король пророги-

¹⁾ 30 и 31 Викт. ch. 81.

²⁾ 38 Геор. III. ch. 127 и 33 и 34 Викт. ch. 81.

руетъ засѣданія Парламента, а потомъ уже издается прокламація объ его роспускѣ.

Такъ, напримѣръ, 24 Марта 1880 г. засѣданія Парламента были пророгированы Королевскою Коммиссіей до 13 Апрѣля, а вечеромъ наканунѣ этого самаго числа была издана прокламація, освобождавшая членовъ обѣихъ Палатъ отъ обязанности собираться на засѣданіе 13 Апрѣля и роспускавшая Парламентъ.

Истеченіе срока полномочій роспускаетъ Парламентъ. Совершенно иначе было до 1694 г. Король могъ держать Парламентъ, сколько ему было угодно, и Карлъ II созванный, при своемъ вступленіи на престолъ, Парламентъ держалъ при себѣ въ теченіе 17 лѣтъ. Факты показали, что Палата Общинъ, столь долго не обновляемая въ своемъ составѣ, перестаетъ быть представительницей народа и легко можетъ сдѣлаться зависимою отъ Короны и стать опорой придворной политикѣ. По этимъ и еще нѣкоторымъ инымъ основаніямъ былъ принятъ въ 1693 г. обѣими Палатами билль о 3-голичномъ срокѣ (Triennial Act), но Вильгельмъ не далъ на него своего согласія, пока этотъ билль не былъ ему представленъ снова на слѣдующій годъ. Съ этого времени онъ сталъ закономъ и оставался таковымъ до начала царствованія Георга I. Черезъ 6 мѣсяцевъ послѣ смерти Королевы Анны, т. е. въ началѣ 1715 г., Парламентъ, бывшій на лицо въ моментъ ея смерти, былъ распущенъ. Но когда новый Парламентъ просуществовалъ немного болѣе года, сдѣлалось очевиднымъ, что практика 3-голичнаго Акта можетъ повлечь за собой не только извѣстныя неудобства, но и настоящее несчастье. Наслѣдство на Корону оспаривалось, мятежи еще не потужили на сѣверѣ, и угрожало неприятельское нашествіе. Подъ давленіемъ такихъ обстоятельствъ, и вовсе не изъ-за нѣкоторыхъ теоретическихъ основаній предпочтенія семилѣтняго срока передъ 3-лѣтнимъ, Парламентъ продолжилъ свое собственное существованіе до 7-ми лѣтъ. Установленный этимъ 7-ми лѣтнимъ Актомъ (Septennial Act, 1. Георг. I st. 2 ch. 38) ¹⁾ срокъ сохраняется и до настоящаго времени. Члены Парламента, если послѣдній не роспускается ранѣе въ силу королевской прерогативы, слагаютъ свои полномочія по истеченіи 7-ми лѣтъ.

1) При цитированіи англійскихъ законовъ обыкновенно опускается указаніе на заглавіе, а упоминается годъ правленія монарха и номеръ главы статутовъ, (ch. 38, или с. 38, т. е. chapter 38), утвержденныхъ въ сессію Парламента въ указанномъ передъ именемъ Короля году. Если же въ этомъ году засѣданія Парламента дѣлились на 2 сессіи, то совокупность законовъ, изданныхъ въ каждый изъ этихъ 2 періодовъ, обозначается словомъ „statute“ и цитируется „st. 1“ или „st 2“, что мы и видимъ выше. *Перевод.*

До 1867 г. переходъ Короны отъ одного лица къ другому имѣлъ своимъ послѣдствіемъ роспускъ Парламента. Король собиралъ своей грамотой сословія государства для совмѣстнаго обсужденія государственныхъ дѣлъ; когда же онъ умиралъ, приглашеніе теряло силу и Парламентъ расходился. Теорія была не безосновательна, но практика была неудобна. Каковы бы ни были законы и обычаи древнихъ тевтонскихъ общинъ, касающіеся народныхъ собраній, наши представительныя учрежденія возникли изъ обычая королей приглашать лично или черезъ представителей сословія государства для того, чтобы имѣть возможность совмѣстно обсудить и рѣшить важнѣйшіе текущіе вопросы, ознакомиться съ ихъ мнѣніемъ и добиться ихъ согласія на проектируемую мѣру. Вполнѣ естественно, что приглашеніе теряло силу и собраніе расходилось, когда пригласившее лицо умирало, такъ какъ средневѣковый парламентъ собирался не столь для того, чтобы предоставить народу участіе въ политическихъ дѣлахъ, а съ цѣлью дать королю возможность собрать законнымъ образомъ налоги и оповѣстить его о положеніи дѣлъ въ странѣ; а поэтому теорія, будто Парламентъ обязанъ своимъ существованіемъ королевскимъ призывнымъ грамотамъ вѣрна настолько, насколько эти грамоты были признаннымъ средствомъ для собранія трехъ сословій государства. Стремленіе исправить неудобства этого положенія вызвало цѣлую серію статутовъ. Актъ 7 и 8 Вильг. III ch. 15 опредѣлялъ, что Парламентъ долженъ разойтись черезъ 6 мѣсяцевъ послѣ перехода Короны къ новому лицу, если только до этого времени онъ не будетъ распущенъ новымъ королемъ; это правило было перенесено послѣ соединенія съ Шотландіей (6 Анны с. 40 § 4) и Ирландіей на Парламентъ Соединеннаго Королевства. Статутъ 37 Георг. III ch. 127 § 4 предусматриваетъ возможность перехода Короны въ тотъ моментъ, когда Парламентъ распущенъ. Въ этомъ случаѣ старый Парламентъ „долженъ собираться и засѣдать“ въ теченіе 6 мѣсяцевъ, если, конечно, раньше этого срока не будетъ прерогированъ или распущенъ новымъ Королемъ. Но разъ переходъ Короны совершился въ день, назначенный въ призывныхъ грамотахъ для собранія новаго Парламента или послѣ него, то новый Парламентъ собирается на подобныхъ же основаніяхъ. По Representation People Act 1867 г. переходъ Короны не измѣняетъ періода парламентской легислатуры, но въ нѣкоторыхъ случаяхъ допускается примѣненіе Акта 37 Георг. III.

Какія неудобства могло создать примѣненіе этой доктрины иллюстрируется случаемъ бѣгства Іакова II, когда страна осталась безъ

короля и безъ всякихъ средствъ для исполненія законныхъ формальностей, необходимыхъ при созывѣ Парламента.

Принцъ Оранскій созвалъ пэровъ и членовъ послѣднихъ 3 парламентовъ Карла II, бывшихъ въ Лондонѣ и нѣкоторыхъ гражданъ: по ихъ совѣту онъ разослалъ письма, не въ видѣ призывныхъ грамотъ, но въ аналогичной формѣ, къ духовнымъ и свѣтскимъ лордамъ протестантскаго вѣроисповѣданія, коронерамъ (Coroners) или, гдѣ ихъ не было, клеркамъ мировыхъ судей (Clerk of the Peace) ¹⁾ въ графствахъ, вице-канцлерамъ университетовъ и главнымъ городскимъ магистратамъ съ приглашеніемъ на собраніе (Convention). Когда, по просьбѣ этого послѣдняго, Вильгельмъ и Марія приняли Корону, а всѣ элементы законодательной власти были на лицо, то прошелъ билль, обратившій это собраніе въ Парламентъ. Онъ былъ распущенъ въ концѣ года, но акты его были объявлены слѣдующимъ Парламентомъ законными.

Интересно теперь разсмотрѣть, что именно во всей вышеописанной процедурѣ основано на законѣ, а что на обычѣ. Подъ понятіемъ „закона (law)“, я понимаю не только статуты, но и все то, что когда-либо называлось парламентскимъ закономъ, т. е. совокупность кодифицированныхъ правилъ, составляющихъ въ дѣйствительности часть обычнаго права (common law); подъ „обычаемъ (custom)“ — тѣ условныя правила, уклоненіе отъ которыхъ не повредило бы цѣльности парламентскаго дѣлопроизводства и не нарушило бы частныя и публичныя права.

Статутные законы (statute law) опредѣляютъ число и способъ избранія въ Палату Лордовъ пэровъ-представителей Шотландіи и

¹⁾ Коронеръ есть слѣдственный судья, разслѣдующій случаи моментальной и насильственной смерти. Появился онъ впервые при Ричардѣ I и сохранили свой выборный характеръ до Акта о Мѣстномъ Самоуправленіи 1888 г., избираясь исключительно изъ среды фригольдеровъ. Съ 1888 г. опредѣленіе ихъ на должность перешло въ руки графскихъ Совѣтовъ. Число ихъ на каждое графство опредѣляется отъ 3—7. Помимо слѣдственныхъ функций па коронера можетъ быть возложено исполненіе приговора суда, въ случаѣ отвода шерифа одной изъ сторонъ.—Clerk of the Peace—постоянный начальникъ канцеляріи Четвертныхъ Сеесій и Графскаго Совѣта, отъ взаимнаго соглашенія которыхъ съ 1848 г. и зависитъ его назначеніе. Ранѣе, когда функціи мировыхъ судей были обшпріѣе, онъ назначался ими. Помимо чисто секретарскихъ обязанностей онъ долженъ выступать въ качествѣ защитника стороны, не имѣющей своего адвоката, имѣеть право выступать въ процессѣ, какъ представитель графства; онъ начальникъ канцеляріи графства, ведетъ списки избирателей, приглашаетъ присяжныхъ. Въ городахъ — графствахъ его функціи возложены на Городекаго Клерка (Town Clerk.). *Перевод.*

Ирландіи, число духовныхъ пэровъ, число и положеніе судебныхъ лордовъ (Lords of Appeal). Они опредѣляютъ форму призывныхъ грамотъ къ комиссарамъ по выборамъ въ городахъ и графствахъ, форму присяги или общанія и наказанія за непринесеніе ихъ. Равнымъ образомъ ими опредѣляется продолжительность времени, на которое Парламентъ можетъ быть распущенъ въ силу королевской прерогативы; они же уничтожили установленный обычнымъ правомъ роспускъ Парламента при переходѣ Короны отъ одного лица къ другому.

Обычнымъ правомъ (Common law) регулируется все то, что составляетъ прерогативу Короны: ея право на созывъ Парламента и на созывъ его путемъ прокламацій, на его открытіе, пророгацію и роспускъ лично или черезъ Коммиссію ¹⁾.

Вся совокупность правъ пэровъ, за немногими исключеніями, предусмотрѣнными въ статутахъ, основана на обычномъ правѣ, которое устанавливаетъ равнымъ образомъ и порядокъ приглашеніе пэровъ на засѣданія Парламента по извѣстной формѣ.

Существующія привилегіи Палаты Общинъ (ихъ сущность и объемъ будутъ рассмотрѣны нами въ другомъ мѣстѣ) также составляютъ часть законовъ страны, хотя формально она ихъ проситъ и получаетъ отъ Короны,—равно какъ и право отсрочки засѣданій, принадлежащее каждой Палатѣ, независимо одна отъ другой или отъ Короны, безо всякаго вліянія на исходъ обсужденія прерванныхъ дѣлъ.

Отъ этихъ правилъ, которыми общественныя и частныя права и обязанности могутъ быть нарушены, мы должны отличать условія и формальности, которыя съ точки зрѣнія закона имѣютъ мало значенія. Способъ избранія спикера можетъ быть измѣненъ по желанію Палаты Общинъ, одобреніе его избранія Короной только формальная законная необходимость ²⁾; просьба о подтвержденіи привилегій, съ которой спикеръ обращается къ Коронѣ, можетъ быть совершенно

¹⁾ Статутныя и практическія ограниченія права и власти Короны въ веденіи дѣлъ страны безъ парламентскаго согласія будутъ рассмотрѣны ниже. Статутныя ограниченія слишкомъ обширны для того, чтобы говорить о нихъ здѣсь,—а практическія слишкомъ спеціальны для того, чтобы ихъ можно было объяснить до того, пока я не объяснилъ процесса законодательства по отношенію къ назначенію денежныхъ средствъ.

²⁾ Мей (May) указываетъ 3 случая, когда спикеры исполняли свои обязанности безъ королевскаго утвержденія. Это имѣло мѣсто, во первыхъ, въ томъ Парламентѣ, который возстановилъ власть Карла II; во вторыхъ, въ томъ Парламентѣ, который избралъ Вильгельма III и Марію, и третій случай относится къ періоду умопомѣшательства Георга III въ 1789 г. May Parl. Prac. 154.

опущена, и безъ этого судьи никогда не нарушать ихъ. Тронная рѣчь, указывая на причины созыва, можетъ быть необходима для приведенія въ дѣйствіе Парламента, но отвѣтныи на нее адресъ уже есть чистая формальность, такъ какъ ни въ законодательствѣ ни въ обсужденіи вопросовъ Парламентъ не ограниченъ пунктами тронной рѣчи, и въ этомъ отношеніи каждая Палата можетъ высказать свою независимость чтеніемъ въ первый разъ билля до разсмотрѣнія тронной рѣчи.

ГЛАВА V.

Палата Общинъ.

Мы много говорили до сихъ поръ о томъ, какъ Парламентъ создается и начинаетъ функционировать, какъ его сессіи оканчиваются пророгаціей, а его существованіе—ропускомъ. Теперь намъ придется познакомиться съ тѣми элементами, изъ которыхъ состоитъ Парламентъ: Корона, Палата Лордовъ и Общинъ. Въ видахъ большаго удобства при разсмотрѣніи законодательной дѣятельности слѣдуетъ перевернуть этотъ порядокъ и начать наше изложеніе съ Палаты Общинъ; Общины составляютъ, хотя и не самую древнюю, но за то наиболѣе важную часть законодательнаго корпуса и наиболѣе сложную. Поэтому мы рассмотримъ не только, кто можетъ быть членомъ Палаты Общинъ и каковы его привилегіи, какъ такового, но также кто и какимъ образомъ можетъ принимать участіе въ избраніи членовъ этой Палаты.

Предстоящее намъ изложеніе мы раздѣлимъ на 4 отдѣла: 1) кто имѣетъ право быть избраннымъ въ Палату Общинъ, 2) кто имѣетъ право участвовать въ выборахъ, 3) какимъ образомъ производятся выборы и 4) каковы привилегіи Палаты Общинъ, принадлежащія ей во всей ея совокупности и въ отдѣльности каждому изъ ея членовъ?

ОТДѢЛЪ I.

Кто имѣетъ право быть избраннымъ?

Прежде всего мы должны разсмотрѣть, кто можетъ быть избраннымъ въ Палату Общинъ, или, вѣрнѣе говоря, кто неспособенъ осуществлять это право по природному недостатку, какъ напр., по

малолѣтству или сумасшествію, въ силу извѣстной профессіи и службы, совершеннаго преступленія, несостоятельности или подкупа.

§ 1. *Несовершеннолѣтіе*. Малолѣтніе были лишены права голоса согласно парламентскому обычаю, какъ объ этомъ свидѣтельствуесть Edward Coke, но правило это было неоднократно нарушаемо ¹⁾, пока не было формулировано статутомъ 7 и 8 Вильгельма III ch. 25 s. 8. Къ шотландскимъ членамъ этотъ статутъ былъ примѣненъ, по Акту соединенія, къ членамъ, избраннымъ въ Ирландскихъ избирательныхъ собраніяхъ, закономъ 4 Георга IV ch. 55 s. 74. Однако и послѣ принятія закона 7 и 8 Вильгельма III ch. 25 извѣстны случаи, когда несовершеннолѣтніе бывали избираемы и занимали мѣста безъ возраженій. Фоксъ (Charles James Fox) былъ избранъ и произносилъ рѣчи въ Парламентѣ до достиженія 21 года, а лордъ Россель (John Russel) былъ избранъ за мѣсяць до совершеннолѣтія. Но съ принятіемъ билля (Reform Bill) 1832 г. не было примѣра такого нарушенія закона.

§ 2. *Душевная болѣзнь*. Сумасшествіе (lunacy) или идиотизмъ (idiocy) ²⁾ лишаютъ правоспособности, какъ по обычному праву, такъ, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, и по статутнымъ постановленіямъ ³⁾.

Исторія закона по этому поводу можетъ быть почерпнута изъ доклада комитета ⁴⁾, назначеннаго разслѣдовать дѣло Алькока (Alcock) въ 1811 г.

Въ тѣ времена, когда право засѣдать въ Палатѣ Общинъ не было вопросомъ честолюбія, какъ теперь—весьма обычнымъ явленіемъ была просьба членовъ Палаты избавить ихъ отъ обязанностей по болѣзни. Основаніемъ для просьбы подобнаго рода служило еще и то обстоятельство, что до начала XVIII в. занятіе коронной должности не лишало права присутствія въ Палатѣ; слѣдовательно, всякій членъ могъ не покинуть своего мѣста, принимая должность управляющаго (steward)

¹⁾ „Нѣкоторые и недостигшіе 21-лѣтняго возраста засѣдаютъ въ Палатѣ, пользуясь поблажкой, пока объ этомъ не возбуждается вопроса“. Com. Journ. 681; см. Hatsell II, 6.

²⁾ Англійское право различаетъ 2 вида душевныхъ болѣзней: idiocy и lunacy; къ первой категоріи относятся лица, которыя съ самаго момента своего рожденія были лишены разсудка, подъ именемъ же вторыхъ (lunatic) нужно понимать, согласно словамъ Блэкстоуна „one who hath had understanding, but by disease, grief, or other accident has lost his reason“, т. е. лицо, потерявшее разсудокъ въ силу болѣзни или иныхъ какихъ-либо обстоятельствъ.

Перевод.

³⁾ 49 Викт. с. 16.

⁴⁾ 66 Com. Journ. 687.

Chiltern Hundreds ¹⁾ или иную номинальную должность ²⁾). Но Палата не объявила бы мѣсто вакантнымъ на этомъ основаніи до тѣхъ поръ, пока не удостовѣрилась, что болѣзнь дѣйствительно неизлѣчима; въ новѣйшее же время она и не стала бы вмѣшиваться въ разсмотрѣніе этого рода дѣлъ, за исключеніемъ случаевъ такого болѣзненнаго состоянія, какъ безуміе, которое дѣлало вообще невозможнымъ несеніе какихъ бы то ни было обязанностей.

Въ дѣлѣ Алькока избиратели его ходатайствовали передъ Палатой ³⁾ сжалиться надъ ними въ виду того, что болѣзнь избраннаго ими члена лишаетъ ихъ его службы. Онъ былъ найденъ комиссіей сумасшедшимъ и изолированъ отъ общества. Назначенный Палатой для разслѣдованія этого дѣла комитетъ ознакомился съ прецедентами и нашель, что болѣзнь Алькока не настоль уже неизлѣчима, чтобы считать объявленіе Палатой его мѣсто вакантнымъ справедливымъ.

Въ болѣе недавнемъ случаѣ съ Mr. Steward вниманіе Палаты путемъ возбужденія вопроса о привилегіи было обращено на тотъ фактъ, что названное лицо присутствовало въ Палатѣ и принимало участіе въ подачѣ голосовъ, находясь подъ медицинскимъ надзоромъ, какъ явный сумасшедшій. Но вопросъ о назначеніи комитета для изслѣдованія этого дѣла не былъ рѣшенъ въ утвердительномъ смыслѣ.

Предложеніе о лишеніи душевнобольнаго члена Палаты его званія можетъ быть внесено въ Палату 2 путями: петиціей избирателей, лишившихся службы своего представителя, въ случаѣ его изолированія, или путемъ возбужденія вопроса о привилегіи, если лицо, завѣдомо сумасшедшее, приметъ участіе въ засѣданіяхъ Палаты.

Третій и болѣе дѣйствительный способъ рѣшенія этого вопроса предусмотрѣнъ закономъ 49 Виктор. сн. 16. Всякая власть,

¹⁾ Chiltern Hundreds—коронныя земли, расположенныя между графствами Бэдфордъ и Гертфордъ, лѣса которыхъ служили нѣкогда убѣжищемъ для разбойниковъ. Для искорененія этого зла король назначалъ сюда особаго управляющаго (steward). Разбойники давно исчезли, но должность сохранилась до сихъ поръ, номинально и не оплачивается никакимъ вознагражденіемъ.

²⁾ Въ 1604 г. бургъ Дорчестеръ (Dorchester) ходатайствовалъ, чтобы одинъ изъ его представителей Matthew Chubbe могъ быть освобожденъ отъ своихъ обязанностей въ силу его тѣлеснаго нездоровья. Жители свидѣтельствовали, что при выборахъ его „онъ просилъ ихъ забыть его отъ несенія этой обязанности и предлагалъ тому, кто будетъ избранъ вмѣсто него 5 ф. стерл.“. Они просятъ „смѣстить названнаго Chubbe и послать грамоту о производствѣ выбора новаго представителя отъ этого бурга“. Очевидно, что петиція не была уважена.

³⁾ 66. Com. Journ. 226.

Перевод.

участвовавшая въ задержаніи члена Палаты, какъ сумасшедшаго, или въ принятіи его, какъ такового, въ лечебницу, обязана извѣстить объ этомъ какъ можно скорѣе спикера. Спикеръ долженъ тотчасъ потребовать въ удостовѣреніе этого факта свидѣтельство отъ специалистовъ по душевнымъ болѣзнямъ, а по прошествіи 6 мѣсяцевъ получить новое удостовѣреніе о состояніи его здоровья. Если членъ Палаты все еще въ это время находится въ состояніи умопомѣшательства, то оба свидѣтельства кладутся на столъ Палаты и депутатское мѣсто считается вакантнымъ.

§ 3. *Иностранцы.* Какъ обычай, такъ и статутныя постановленія запрещаютъ иностранцамъ засѣдать въ Парламентѣ.

До 1700 г. иностранецъ могъ пріобрѣсти это право путемъ натурализаціи, но законы 12 и 13 Вильг. III ch. 2 лишили права быть избраннымъ въ Палату всѣхъ не родившихся въ предѣлахъ королевскихъ владѣній, будь это даже натурализованные или денизированные ¹⁾ граждане, за исключеніемъ родившихся отъ родителей англичанъ. Законъ 33 и 34 Викт. ch. 14 st. 2 исключаетъ политическія права (равно какъ и право владѣть англійскимъ кораблемъ или частью его) изъ той совокупности правъ, которыми иностранцы пользуются наравнѣ съ природными британскими подданными. Но тотъ же самый актъ (s. 7) даетъ возможность иностранцу пріобрѣтать путемъ натурализаціи политическія права и обязанности британскихъ подданныхъ, а слѣдовательно и право быть избраннымъ въ Парламентъ.

§ 4. *Пэры.* Званіе пэра лишаетъ права избранія въ Палату Общинъ ²⁾. Англійскій пэръ не имѣетъ права засѣдать въ Палатѣ Общинъ, точно также и шотландскій, хотя бы онъ и не былъ однимъ изъ избирательныхъ пэровъ Шотландіи.

¹⁾ До Naturalisation Act. 1870 г. натурализація, совершавшаяся путемъ спеціальнаго парламентскаго акта, была дорога и недоступна и замѣнялась денизаціей (denization), которая давалась распоряженіемъ короля или министра внутреннихъ дѣлъ и предоставляла иностранцу право селиться въ англійскихъ владѣніяхъ, арендовать недвижимое имущество и пользоваться покровительствомъ англійскихъ властей.

Перевод.

²⁾ Подвергалось спору положеніе, что цэръ Соединеннаго Королевства, какъ таковой, лишенъ права быть избраннымъ въ Палату Общинъ и утверждалось, что до тѣхъ поръ, пока онъ не получитъ призывную грамоту въ Палату Лордовъ, онъ можетъ засѣдать въ Палатѣ Общинъ. Въ 1895 г. этотъ вопросъ былъ поднятъ лордомъ Вольмеромъ (Wolmer) членомъ отъ Западнаго Эдинбурга, получившаго по наслѣдству титулъ графа Сельборна (Selborne); Палата, заслушавъ докладъ Комитета о томъ, что лордъ Вольмеръ наслѣдуетъ званіе пэра Соединеннаго Королевства, постановила на посылку новой призывной грамоты. Hansard 4-я Серія XXXIII. 1058. 1728.

Но ирландскій пэръ можетъ засѣдать отъ имени графства или бурга Великобританіи, если только онъ не состоитъ однимъ изъ 28 представителей ирландскаго пэрства въ Палатѣ Лордовъ ¹⁾.

Сыновья англійскихъ пэровъ могутъ быть избираемы, согласно рѣшенію Палаты 21 Января 1549 г., но такъ какъ старшіе сыновья шотландскихъ пэровъ не выбирались въ шотландскій парламентъ, поэтому они не могли быть избраны и въ великобританскій ²⁾. Послѣднее было отмѣнено шотландскимъ биллемъ о реформѣ 1832 г. 2 и 3 Вильг. IV ch. 65. s. 37.

§ 5. *Духовенство*. Духовенство господствующей англійской церкви (Established Church) и священники (minister) шотландской церкви лишены избирательнаго права въ 1801 г., ³⁾ а духовенство римско-католической церкви въ 1829 г. ⁴⁾.

До 1801 г. право духовенства на избраніе въ Парламентъ подвергалось извѣстнымъ сомнѣніямъ. Въ этомъ году возникъ споръ по поводу избранія Rev. ⁵⁾ J. Horne Fooke отъ бурга Old Sarum. Разслѣдованіе показало, что по этому вопросу мнѣніе еще не установилось: въ 1785 г. комитетъ Палаты рѣшилъ въ пользу избранія лица, состоявшаго въ званіи дьякона (deacon) ⁶⁾; въ силу этого было постановлено, что дѣйствіе закона не можетъ быть распространено на произведенные уже выборы, и Mr. Horne Took получилъ позволеніе сохранить свое мѣсто.

Актъ 1870 г. (33 и 34 Викт. ch. 91) даетъ возможность духовенству англійской церкви, будь эти священники или дьяконы, путемъ снятія своего сана, освободить себя отъ лишенія права выбора въ Парламентъ.

1) 39 и 40. Георг. III. с. 67 art. 4.

2) Hatsell II. 12.

3) 41 Георг. III, ch. 63.

4) 10 Георг. IV ch. 7 s. 9.

5) Rev.-reverend (лат. reverendus) достопочтенный. Такъ именовуются въ Англии духовныя лица всѣхъ вѣроисповѣданій.

Перевод.

6) Званіе дьякона въ англійской церкви есть низшая ступень изъ 3 духовныхъ званій; Bishop, Priest, Deacon. Для полученія сего необходимо представить свидѣтельство о хорошемъ поведеніи, выдержать особый богословскій экзаменъ или въ специальной комиссіи (Examining-Chaplains), назначенной подлежащимъ епископомъ или образованной при какомъ-либо университетѣ и имѣть не менѣе 23 лѣтъ отъ роду. Дьяконъ имѣетъ право исполнять всѣ функціи, принадлежащія священнику (priest), напр., крестить дѣтей, проповѣдывать, за исключеніемъ отпущенія на исповѣди грѣховъ и совершенія таинства причащенія.

Перевод.

§ 6. *Государственная служба.* Разнаго рода должности, какъ по обычному праву, такъ и на основаніи статутовъ, лишаютъ права участія въ выборахъ.

Шерифы всегда исключаются изъ числа лицъ, могущихъ быть избранными, на что, вполне ясно, указывается и въ призывной грамотѣ: „ни вы, ни всякій иной шерифъ нашего королевства не можетъ никоимъ образомъ быть избраннымъ“. Но на практикѣ ограниченіе это сводится по отношенію только къ представительству отъ того графства, во главѣ котораго стоитъ шерифъ, такъ, напримѣръ, шерифъ Гэмпшайра былъ признанъ избраннымъ отъ бурга Саутгемптона, который представлялъ графство самъ по себѣ; постановленіе это было развито Палатой, послѣ случая съ бургомъ Тетфордомъ ¹⁾ въ томъ смыслѣ, что всякое должностное лицо бурга, на имя котораго адресована призывная грамота или распоряженія по этому поводу не можетъ быть избираемо.

Ограниченіе политическихъ правъ шерифа было уменьшено закономъ 16 и 17 Викт. с. 68, st. 1, въ силу котораго призывныя грамоты для городовъ и бурговъ адресовываются не шерифамъ графства, въ районѣ вѣдомства которыхъ они находятся, но прямо комиссарамъ по выборамъ. На этомъ основаніи можно сказать, что по обычному праву ни одинъ изъ комиссаровъ по выборамъ въ Англіи и Ирландіи не можетъ занимать мѣста въ Парламентѣ отъ имени того мѣста, гдѣ ему приказано произвести выборы; это правило введено и въ Шотландіи шотландскимъ актомъ о реформѣ 1832 г.

Судьи 3 судовъ общаго права (Common Law-Courts) по рѣшенію Нижней Палаты 1605 г. были объявлены лишеными права быть избираемыми въ число ея членовъ „какъ присутствующіе судьи въ Верхней Палатѣ“. Но новѣйшее законодательство измѣнило это рѣшеніе ²⁾.

Исторія правоограниченія по статутнымъ постановленіямъ обширна и запутана. Они начались создаваться послѣ революціи, когда сила и безответственность Палаты Общинъ возбуждала въ Коронѣ стремленіе получить нѣкоторое вліяніе на ея членовъ, когда Палата стала исключать изъ своего состава лицъ, состоявшихъ на коронной службѣ.

Штемпельные и акцизные чиновники (Commissioner of Stamps and of Excise) были исключены актами 1694 и 1699 гг., а въ 1700 г. появилась „очистительная“ статья Акта о престолонаслѣдіи, по кото-

¹⁾ 9 Com. Journ. 725.

²⁾ 38 и 39 Викт. 77 с. 5.

рой „никакое лицо, находящееся на службѣ короля или пользующееся отъ него жалованьемъ, не можетъ быть членомъ Палаты Общинъ“. Къ счастью, эта статья была отмѣнена, прежде чѣмъ вступила въ силу, закономъ 4 Анны сн. 8, s. 28. Черезъ 2 года послѣ этого былъ изданъ новый законъ, который легъ въ основаніе позднѣйшихъ законодательствъ по этому вопросу.

Законъ 6 Анны сн. 7 (по пересмотрѣннымъ статутамъ сн. 41) s. 24 устанавливаетъ, во-первыхъ, что никто не можетъ быть избранъ въ Парламентъ изъ числа лицъ, принявшихъ какую-либо новую коронную должность, созданную послѣ 25 октября 1705 г.; во-вторыхъ, что занимающіе нѣкоторыя спеціальныя должности уstraняются отъ участія въ выборахъ, и въ третьихъ—что лишеніе это распространяется на лицъ, получающихъ пенсію по личному королевскому усмотрѣнію.

s. 25 постановляетъ, что принятіе всякой оплачиваемой коронной должности членомъ Палаты Общинъ заставляетъ его отказаться отъ мѣста въ Парламентѣ, но онъ можетъ подвергнуться переизбранію. Эта статья закона должна быть истолкована, какъ относящаяся къ старымъ должностямъ, иначе она служила бы отмѣной части s. 24.

s. 27 исключаетъ службу въ арміи и флотѣ изъ дѣйствія статутныхъ постановленій.

Послѣ закона королевы Анны были изданы многіе статуты, лишившіе старыя и новыя должности политическихъ правъ или вполнѣ по s. 24, или частично по s. 25. Я постараюсь перечислить всѣ ограничивающіе политическія права статуты и, до извѣстной степени, раздѣлить ихъ на группы, но такъ какъ главнѣйшимъ вопросомъ при этомъ является знакомство съ объемомъ правоограничительныхъ опредѣленій, а не со свойствами этихъ должностей, то я ограничусь указаніемъ на общія законодательныя опредѣленія.

а) Есть нѣсколько должностей, принятіе которыхъ ¹⁾ совершенно не совмѣстимо, съ занятіемъ мѣста въ Палатѣ Общинъ.

Таковыя, напр., „новыя“ коронныя должности, согласно точнымъ словамъ закона королевы Анны. Подъ ними мы должны понимать всѣ коронныя должности, созданныя послѣ 1705 г. и не подвергшіяся спе-

¹⁾ Неизвѣстно въ какомъ смыслѣ слѣдуетъ понимать слово—„принятіе“ (acceptance), въ смыслѣ ли совокупности формальностей при назначеніи, напр. цѣлованія руки—или же частное извѣщеніе, устное или письменное о намѣреніи пріянія. Но, кажется, что вакансія создается доказательствомъ намѣренія, хотя бы и неформальнаго, занять извѣстную должность. Палата общинъ 1894 г. (248).

ціальнымъ исключеніямъ изъ дѣйствія этого закона на основаніи статутовъ. Какова, напр., оплачиваемая должность комиссара по благотворительнымъ дѣламъ Charity Commissioners¹⁾ или мѣсто въ Совѣтѣ Индіи (Council of India)²⁾.

Точно также есть нѣкоторыя и „старыя“ должности, которыя подпадали подъ дѣйствіе 25 статьи, но которыя, въ силу послѣдующихъ статутовъ, вмѣсто частичнаго соединены съ полнымъ ограниченіемъ политическихъ правъ. Примѣрами этого рода должностей является завѣдываніе архивами (Mastership of the Rolls)³⁾ или придворныя должности, упраздненныя въ силу экономической реформы Бэрка (Burke), при условіи, что возсозданіе ихъ разсматривается, какъ учрежденіе „новыхъ“ должностей⁴⁾. Наконецъ, сюда слѣдуетъ отнести должности технически не подчиненныя Коронѣ, но соединенныя съ ограниченіемъ въ политическихъ правахъ на основаніи статутныхъ опредѣленій. Напр. такова должность пятаго помощника статсъ-секретаря (Under Secretary of State), если четверо другихъ уже принадлежать къ составу Палаты Общинъ⁵⁾.

б) Существуютъ должности, принятіе которыхъ лишаетъ права занимать мѣста въ Парламентѣ, но предоставляетъ возможность быть переизбранными вновь.

Таковы всѣ „старыя“ должности, т. е. созданныя до 25 Октября 1705 г. исключая впрочемъ тѣхъ, которыя послѣдующими статутами

1) Charity Commissioners образуютъ собой учрежденіе, на которое возложена надзоръ надъ всѣми благотворительными и богоугодными заведеніями, отъ которыхъ они имѣютъ право требовать отчетъ и производить въ нихъ ревизію. Имъ предоставлено право выработки и представленія въ Парламентъ уставовъ учрежденій, требующихъ законодательнаго утвержденія. Жалобы на ихъ дѣйствія представляются въ судъ Лорда-Канцлера. *Перевод.*

2) Совѣтъ Индіи находится въ Лондонѣ при Статсъ-Секретарѣ по Индіискимъ дѣламъ, входящимъ въ составъ кабинета. Совѣтъ состоитъ изъ 10 лицъ, назначаемыхъ королемъ изъ лицъ, служившихъ въ Индіи или проживавшихъ тамъ опредѣленное количество лѣтъ. *Перевод.*

3) Master of the Rolls. (Magister rotulorum)—начальникъ канцеляріи канцлера въ средніе вѣка. Съ начала царствованія королевы Викторіи должность эта была соединена съ должностью одного изъ директоровъ Государственнаго Архива. По закону 44 и 45 Викт. онъ является постояннымъ членомъ Апелляціоннаго суда. Въ помощь ему опредѣлено 11 чиновниковъ (masters) „для составленія докладовъ, разсмотрѣнія дѣлъ по опекамъ, разнаго рода судебныхъ порученій и несенія извѣстной службы въ Верхней Палатѣ“. Положенное имъ жалованіе по 2,500 фунт. стерл. каждому указываетъ на ихъ важную роль въ дѣлѣ государственнаго управленія. *Перевод.*

4) 22 Георг. III, с. 82.

5) 27 и 28 Викт. ch. 34.

приняты за абсолютно лишаящія права присутствія въ Палатѣ. Сюда принадлежитъ и извѣстное количество „новыхъ“ должностей, принятіе которыхъ, по опредѣленію создавшихъ ихъ статутовъ совмѣстимо съ сохраненіемъ мѣста въ Палатѣ только въ случаѣ переизбранія. Примѣромъ этого рода могутъ служить мѣста президента и секретарей министерства мѣстнаго управленія (Local Government Board) ¹⁾.

в) Назначеніе на нѣкоторыя должности, связанныя съ административною дѣятельностью въ Государственныхъ Департаментахъ, не лишаетъ права засѣдать въ Палатѣ и не налагаетъ обязанности переизбранія.

Къ послѣднимъ относятся должности не считаемыя за коронныя, какъ напримѣръ, должность помощника государственнаго статсъ-секретаря. Также точно, и должности включенныя въ прибавленіе (Schedul) къ акту о народномъ представительствѣ 1867 г. (People Act), если онѣ занимаютъ лицомъ, избраннымъ въ Парламентѣ послѣ принятія имъ другой должности, помѣщенной въ этомъ же спискѣ. Такое лицо можетъ быть переводимо съ одной должности на другую безъ переизбранія.

Наконецъ, есть еще и „новыя“ должности, спеціально освобожденныя отъ статутныхъ праволишеній, какъ напримѣръ, служебныя должности въ милиціи ²⁾.

Въ нѣкоторыхъ случаяхъ избраніе просто считается недѣйствительнымъ. Въ иныхъ, помимо этого, налагается еще и суровое наказаніе на тѣхъ должностныхъ лицъ, которыя занимали мѣста въ Палатѣ и принимали участіе въ вотированіи. Законодательныя опредѣленія въ этомъ отношеніи весьма и весьма запутаны и разбросаны; на самомъ дѣлѣ они легко могли бы быть сведены въ одинъ общій небольшой статутъ, такъ какъ основные принципы ихъ весьма не сложны, а тѣ случаи, къ которымъ они приложимы могли бы съ успѣхомъ быть перечислены въ одномъ кодексѣ. Нужно замѣтить, что первоначальная причина этого лишенія права быть изби-

¹⁾ 34 и 35 Викт. с. 70, с. 4.—Министерство мѣстнаго управленія образовано въ 1871 г. спеціально для общаго надзора за попеченіемъ надъ бѣдными, общественнымъ здравіемъ, постройками и дорогами. Образовалось оно изъ двухъ департаментовъ, подчиненныхъ ранѣе вѣдѣнію Тайнаго Совѣта и Министерства Внутреннихъ Дѣлъ: Poor Law Board и General Board of Health. Во главѣ министерства стоитъ президентъ, получающій малое министерское содержаніе (2,000 фунт. стерл.), 2 помощника Статсъ-Секретаря, 3 секретаря и извѣстное число инспекторовъ.

Перевод.

²⁾ 45 и 46 Впкт. сн. 49.

раемымъ въ Парламентъ—не имѣть въ настоящее время никакого значенія. Вовсе не изъ боязни чрезмѣрнаго вліянія Короны на Парламентъ комиссары по благотворительнымъ дѣламъ или постоянные помощники статсъ-секретарей различныхъ Государственныхъ Департаментовъ лишены права засѣдать въ Палатѣ Общинъ. Необходимость удержанія лучшихъ людей для службы обществу, независимо отъ ихъ политическихъ взглядовъ, взаимная потребность въ связующемъ началѣ между главой департамента и его подчиненными, которое не можетъ существовать, если они будутъ въ дебатахъ выступать другъ противъ друга, могутъ быть признаны за причины, исключаютія тѣхъ лицъ, которыя занимаютъ вышеназванныя мной мѣста, изъ числа должностныхъ лицъ, могущихъ быть членами Парламента. Но эти причины, дѣлающія исключеніе постоянныхъ чиновъ гражданской службы изъ Палаты Общинъ желательнымъ, не приложимы къ s. 25 закона королевы Анны, который требуетъ переизбранія членовъ Парламента въ случаѣ принятія ими званія главы департамента. Примѣненіе этого правила въ настоящее время ведетъ къ излишней и тягостной отсрочкѣ въ веденіи общественныхъ дѣлъ, когда создается новое министерство или въ составъ кабинета входитъ новый министръ.

§ 7. *Пенсія.* Лица, получающія пенсію по назначенію отъ Короны, лишены права засѣдать въ Палатѣ по закону 6 Анны ст. (41) в. 24. Это правоограниченіе было распространено закономъ 1. Георг. I ст. 2, с. 56 на пенсіонеровъ Короны на срокъ, въ теченіе котораго они состоятъ въ спискѣ пенсіонеровъ и получаютъ пенсію непосредственно или черезъ довѣренное ими лицо; слово „пенсія“ истолковано статутомъ 22 Георг. III с. 82 s. 30, какъ королевское пожалованіе, повторяемое неоднократно каждые 3 года. Но пенсіи за дипломатическую и гражданскую службу освобождены отъ праволишающаго дѣйствія этихъ актовъ, по законамъ 32 и 33 Викт. с. 15 и 32 и 33 Викт. ch. 43 s. 17.

§ 8. *Договоръ съ Правительствомъ.* Лицо, которое косвенно или непосредственно само или черезъ довѣреннаго заключаетъ контрактъ или сдѣлки, имѣющіе свою цѣлью исполненіе общественныхъ работъ за счетъ государства, не можетъ быть избрано, если же оно избрано, то избраніе считается недѣйствительнымъ и такое лицо платитъ 500 фунт. стерл. штрафа за каждый день, въ который оно могло засѣдать и вотировать въ Палатѣ.

Это ограниченіе было создано по закону 22 Георга III ch. 45; примѣнено по отношеніи къ Ирландскимъ членамъ закономъ 41

Георга III ch. 52, но не распространено на подписку на правительственные займы.

§ 9. *Преступленіе*. Лицо, обвиненное въ измѣнѣ или преступленіи 1) или осужденное и не получившее прощенія, равно какъ и отбывающее наказаніе не можетъ пользоваться избирательнымъ правомъ.

Обычное право по этому вопросу ясно высказалось въ случаѣ съ John Mitchel, который будучи приговоренъ къ ссылкѣ за измѣну, бѣжалъ ранѣ окончанія срока наказанія и былъ вслѣдъ затѣмъ избранъ отъ Tipperary. Палата Общинъ объявила его мѣсто вакантнымъ, хотя объ этомъ и не было подано никакой петиціи. На выборахъ, произведенныхъ въ силу вновь посланной грамоты, Mitchel былъ избранъ снова. По поданной по этому поводу противъ его избранія петиціи судъ рѣшилъ, что выборъ его недѣйствителенъ и его мѣсто въ Палатѣ было предоставлено его конкуренту на выборахъ. Основаніе, на которое опиралось лишеніе права Mitchel'я засѣдать въ Палатѣ, было высказано Джономъ Голькеромъ въ парламентскихъ дебатахъ по этому вопросу, а именно: „лицо, уличенное въ преступленіи или измѣнѣ, не есть лицо „подходящее и настоящее“ (fit and proper), согласно точному смыслу старинныхъ призывныхъ грамотъ къ шерифамъ 2)“. Обыкновенно всегда держались того правила, что осужденный за преступленіе, по отбытіи срока наказанія или послѣ полученія прощенія съ приложеніемъ Большой Печати или (со времени закона 5 Георга IV с. 84) патентомъ за именной подписью, снова получалъ избирательныя права, однако Палата Общинъ не-

1) Англійское уголовное право дѣлитъ преступныя дѣянія на 3 категоріи: измѣну (treason), преступленіе (felony) и проступокъ (misdemeanour). Къ понятію измѣны относятся: покушеніе на жизнь или свободу короля, его супруги и наслѣдника престола, вѣнчанная связь съ супругой короля, его старшей незамужней дочерью и женой наслѣдника престола, вооруженное возстаніе, содѣйствіе непріятельскому вторженію, составленіе заговора противъ короля или страны, убійство канцлера и всякаго другого судьи при исполненіи служебныхъ обязанностей, всѣ эти виды дѣяній караются смертью. Первоначально и за felony полагалась смертная казнь и конфискація имущества, но въ настоящее время для нѣкоторыхъ видовъ преступленій смертная казнь замѣнена болѣе легкими наказаніями. Въ общихъ чертахъ различіе между felony и misdemeanour заключается въ степени наказуемости дѣянія; всѣ тѣ, которыя обложены наказаніемъ, денежнымъ штрафомъ или тюрьмой безъ тяжелыхъ работъ относятся къ misdemeanour, обложенныя же высшими степенями наказанія до смертной казни включительно причисляются къ felony.

Переводчикъ.

2) Рѣчь Джона Голькера (Holker), Генеральъ Соллиситора (Hansard t. CCXXII. 511).

рѣдко подвергала это право сомнѣнію и объявляла такихъ лицъ неизбираемыми.

Всѣ недоразумѣнія по этому вопросу были улажены закономъ 33 и 34 Викт., с. 23. в. 2, опредѣлившимъ, что всякое лицо, уличенное съ этого времени въ преступленіи или измѣнѣ, за которыя оно должно быть присуждено къ смертной казни, высшимъ исправительнымъ наказаніямъ ¹⁾ и всякимъ инымъ заключеніямъ соединеннымъ съ тяжелыми работами на срокъ болѣе 12 мѣсяцевъ до того времени, пока оно не отбудетъ наказанія, къ которому оно присуждено или того, которымъ надлежащія власти замѣнятъ наложенное судомъ или до полученія прощенія отъ Его Величества, не можетъ быть избираемо въ ту или другую Палату Парламента.

Членъ, уличенный въ совершеніи наказуемаго проступка (misde-meanour) ²⁾ или приговоренный къ тюремному заключенію, не сопряженному съ тяжелыми работами, на срокъ менѣе 12 мѣсяцевъ, не лишается этимъ своего права. И обсужденіе вопроса о допущеніи такого члена предоставляется Палатѣ.

§ 10. *Банкротство.* Обанкротившееся лицо теряетъ право быть избраннымъ, и разъ оно избрано, лишается права засѣдать и востировать.

Однако это правоограниченіе можетъ быть снято или отмѣною приговора, объявившаго его банкротомъ или совершеніемъ платежей, при условіи выдачи удостовѣренія въ томъ, что банкротство не было слѣдствіемъ дурного поведенія, а поэтому и мѣсто въ Палатѣ остается вакантнымъ въ теченіе 6 мѣсяцевъ со дня открытія конкурса.

§ 11. *Подкупъ.* Всякій, уличенный при выборахъ въ Парламентъ въ намѣреніи дѣйствовать подкупомъ по закону 46 и 47 Викт. ch. 51 навсегда лишается права быть избраннымъ отъ той мѣстности, гдѣ это преступленіе было совершено, и не ранѣе, какъ черезъ 7 лѣтъ отъ всякой иной.

¹⁾ Этимъ словомъ я перевожу—penal servitude—буквально „уголовное рабство“, подъ которымъ понимается смирительный домъ, какъ видъ наказанія, введенный закономъ 16 и 17 Виктор. ch. 99 вмѣсто ссылки. Минимальный срокъ отбытія этого наказанія равенъ 3 годамъ, но можетъ быть доведенъ и до пожизненнаго. По истеченіи пѣлѣтнана времени преступникъ при внесеніи залога можетъ быть условно выпущенъ на свободу. Находясь въ такомъ положеніи онъ находится подъ постояннымъ надзоромъ полиціи, онъ обязанъ ежемѣсячно являться въ подлежащее учрежденіе и сообщать о перемѣнѣ своего мѣстожительства.

Перевод.

²⁾ См. примѣчаніе на предыл. стр.

Если подкупъ явился недозволеннымъ дѣйствіемъ со стороны агента, преслѣдовавшаго общія цѣли извѣстной партіи, то **лицу**, поручившее это дѣло агенту **лишается** права въ теченіе 7 лѣтъ быть избираемымъ отъ **того мѣста**, гдѣ было совершено это противозаконное **дѣяніе**.

Существовали до недавняго времени еще нѣкоторыя другія опредѣленія, лишавшія права засѣдать въ Парламентѣ, разсмотрѣніе которыхъ представляетъ интересъ для парламентской исторіи. Первое и наиболѣе важное:—принесеніе присяги, какъ первоусловіе права засѣдать и вотировать. Вкратцѣ, исторія парламентской присяги заключается въ слѣдующемъ:

Присяга верховной власти (oath of Supremacy) съ 5 года царствованія Елизаветы должна была быть приносима рыцарями и горожанами передъ лордомъ Сеншаломъ (Lord High Steward). Всякій, попавшій въ Парламентъ безъ принесенія присяги, считался какъ бы неизбраннымъ и чужимъ, и подвергался тѣмъ наказаніямъ, которыя полагались по закону лицу, пожелавшему засѣдать въ Парламентѣ, „не будучи въ него избраннымъ“.

Присяга на вѣрноподданничество (oath of allegiance) должна была приноситься передъ тѣмъ же лицомъ и тѣми же лицами „какъ необходимое условіе для того, чтобы попасть въ Парламентъ“, по закону 7 Іакова I с. 6 s 8. Въ 30-й годъ царствованія Карла II эти присяги требовались отъ членовъ обѣихъ Палатъ, но уже не передъ Лордомъ Сенишаломъ, а Лорды и Общины присягали каждыя за столами своихъ Палатъ.

Къ этимъ присягамъ еще добавлялась декларация противъ пресуществленія, которая продержалась, какъ необходимое условіе, дававшее право засѣдать и голосовать до Акта 1829 г. объ эмансипаціи католиковъ. Наказанія за „нарушенія этихъ актовъ“ были весьма строги, и влекли въ себѣ между прочимъ уплату штрафа за каждое преступленіе въ размѣрѣ 500 фунт. стерл. и постоянное лишеніе права занимать какую-либо гражданскую или военную должность и засѣдать въ Парламентѣ.

Форма присягъ была измѣнена и сокращена, но декларация и наказаніе за непринесеніе присяги сохранили свою силу и послѣ революціи, по закону Вильг. и Маріи ch. 1; а по закону 13 Вильг. III, с. 6 появилась еще одна новая форма присяги—присяга отреченія (oath of abjuration).

Непринятіе этой присяги, разсматривавшееся, какъ лишеніе права засѣдать въ Парламентѣ на основаніи закона 1701 г., по закону I

Георг. I st. 2, с. 13, требовавшего ее, какъ необходимое условіе передъ занятіемъ мѣста въ Палатѣ, влекло еще за собой штрафъ въ 500 фунт. стерл., лишеніе права обращаться въ судъ, занимать должности, избирать въ Парламентъ и получать наслѣдство.

Таковыя законы сохранились за немногими исключеніями въ пользу Квакеровъ до 1829 г. Присяга на вѣрноподданничество служила выраженіемъ вѣрности царствующему государю. Присяга верховной власти служила отверженіемъ свѣтской и духовной власти чужеземнаго государя или иного духовнаго или свѣтскаго лица и доктрины, что государи, низложенные и отлученные Папой, могутъ быть убиты своими подданными. Присяга отреченія являлась отрицаніемъ правъ потомковъ Іакова II на тронъ. Къ этимъ присягамъ присоединялась еще и декларация противъ пресущественія.

Декларация и присяга верховной власти служила препятствіемъ католикамъ, а присяга отреченія, заканчивавшаяся словами: „истинной вѣрой христіанина“ (on the true faith of a Christian) не могла быть принята евреемъ.

Статутъ I Георг. I st. 2 ch. 13. §§ 16 и 17 даетъ понятъ, что всѣ суровыя мѣры наказанія, предусмотрѣнныя актомъ Карла II, едвали были примѣняемы когда-либо по отношенію къ лицамъ, голосовавшимъ и засѣдавшимъ въ Палатѣ безъ принятія присяги верховной власти и на вѣрноподданничество. Въ царствованіе Вильгельма III отказъ отъ принесенія присяги имѣлъ единственное послѣдствіе,—объявленіе Палатой Общинъ мѣста вакантнымъ ¹⁾. Однако всѣ карательныя санкціи этого рода не были прямо отмѣнены до закона 29 Викт. ch. 19 (1866 г.), который сохранилъ только штрафъ въ 500 фунт. стерл. въ тѣхъ случаяхъ, когда членъ Палаты принималъ участіе въ засѣданіи и голосованіи, не принеся присяги.

Актъ объ эмансипаціи католиковъ (Roman Catholic Relief Act) 1829 г., установилъ форму присяги, приемлемую католиками и дѣйствительную только для нихъ и отмѣнилъ декларацию противъ пресущественія.

Еврей же все-таки не допускались въ Парламентъ на основаніи заключительныхъ словъ присяги отреченія. Эти слова считались весьма существенными, и потому еврей, хотя и могъ занимать мѣсто въ Палатѣ, но не имѣлъ права вотивовать подъ угрозой разорительнаго наказанія.

Въ 1858 г. прошелъ Актъ, давшій Палатѣ право отмѣнять

¹⁾ 10 Commons Journals 131; 5 Parl. Hist. 254.

слова: „истинной вѣры христіанина“ въ отдѣльныхъ случаяхъ, а въ 1860 г. другимъ актомъ была дана власть Палатамъ предусмотрѣть этотъ вопросъ въ постоянномъ регламентѣ. Между тѣмъ, въ промежутокъ между этими двумя актами, въ 1858 г., вмѣсто трехъ отдѣльныхъ присягъ была создана особая форма присяги, объединившая въ себѣ всѣ прежнія, и, наконецъ, въ 1866 г. слова, служившія препятствіемъ, были вычеркнуты окончательно изъ требуемой статутами формы.

Нѣкотораго рода недоразумѣнія возникали съ этого времени, въ тѣхъ случаяхъ, когда въ Палату выбирались лица, которыя отказывались принимать присягу или въ силу своихъ религіозныхъ убѣжденій или не считали религіозную присягу за начало, обязывавшее ихъ къ чему-либо.

Первый случай былъ съ Квакерами, Моравскими братьями и другими сектантами, считавшими присягу для себя предосудительной. Они были избавлены отъ обязанности приносить присягу различными статутами, и имъ было дозволено давать обѣщанія по особо установленной формѣ.

Второй случай послужилъ основаніемъ цѣлому ряду судебныхъ процессовъ, возбужденныхъ г. Брэдло (Bradlaugh). Послѣ собранія Парламента въ 1880 г. Брэдло просилъ разрѣшить ему вмѣсто присяги дать простое обѣщаніе, ссылаясь на то, что, не имѣя религіозныхъ убѣжденій, онъ является лицомъ, „которому законъ дозволяетъ дать торжественное обѣщаніе или декларацію вмѣсто принесенія присяги“.

Палата позволила ему дать обѣщаніе, но противъ него одно частное лицо (informer) ¹⁾ возбудило дѣло, обвиняя его въ томъ, что онъ занималъ мѣсто и вотировалъ, не принеся присяги.

Апелляціонный судъ, утверждая приговоръ Суда Королевской Скамьи ²⁾, заявилъ, что г. Брэдло не могъ быть освобожденъ отъ обязанности приносить присягу. Ссылка на Evidence Acts 1869 и 1870 гг., предоставлявшіе будто бы ему право давать обѣщанія и декларацію говорить правду, не ставила его въ число лицъ, указанныхъ Актомъ о Присягѣ (Oaths Act) 1866 г. и Актомъ объ Обѣщаніи (Promissory Oaths Act) 1868 г., такъ какъ въ нихъ рѣчь шла не о лицахъ, для которыхъ присяга не имѣетъ никакого значенія, но о тѣхъ, кому совѣсть не дозволяетъ ее принять. Когда дѣло дошло до Палаты

¹⁾ По англійскому праву всякое частное лицо можетъ возбудить уголовное дѣло и выступить обвинителемъ (information). *Перевод.*

²⁾ Clarke v. Bradlaugh 7. Q. B. D. 38.

Лордовъ, тамъ было высказано мнѣніе, что хотя требованіе о наложеніи уголовного наказанія, предусмотрѣннаго статутомъ, не могло быть возбуждено частнымъ лицомъ, но г. Брэдло, все-таки не имѣлъ права давать обѣщанія, вмѣсто присяги.

Тогда онъ рѣшилъ принять присягу, но Палата не позволила ему сдѣлать это, а Судъ Королевской Скамьи отказался признать за нимъ это право ¹⁾.

11 Февраля 1884 г. Брэдло вошелъ въ Палату, подошелъ безъ приглашенія спикера къ столу, прочиталъ по бумагѣ, которую онъ держалъ въ рукѣ, формулу присяги, поцѣловалъ принесенную съ собой книгу, и, подписавъ бумагу, положилъ ее на столъ. Онъ затѣмъ принималъ участіе въ голосованіи, и противъ него былъ возбужденъ процессъ уже со стороны Короны за это вотированіе.

Апелляціонный судъ, когда это дѣло дошло до него, рѣшилъ ²⁾, что не только тотъ способъ, которымъ г. Брэдло принесъ присягу не соотвѣтствуетъ требованіямъ парламентскаго акта о присягѣ, но и самый фактъ его безвѣрія, если только оно правильно установлено судомъ присяжныхъ, дѣлаеть для него невозможнымъ исполненіе требуемыхъ актовъ условій, даже если бы присяга и была принесена въ должной формѣ.

13 Января 1886 г. Брэдло снова принесъ присягу вмѣстѣ съ членами, избранными въ новый Парламентъ. Спикеръ отказался чинить ему препятствіе, ссылаясь на то, что рѣшеніе прежней Палаты Общинъ потеряло значеніе послѣ роспуска ея въ 1885 г.; что онъ, спикеръ, не имѣетъ никакой власти удержать члена Палаты отъ принесенія присяги, и что онъ не позволитъ, (какъ это допустилъ прежній спикеръ), сдѣлать въ Палатѣ предложеніе о запрещеніи члену принести присягу. „Уважаемый членъ“, сказалъ онъ, „принося присягу, подвергается весьма вѣроятному риску быть позваннымъ за то на судъ“.

Съ этого момента Брэдло занялъ мѣсто и вотировалъ, рискуя, что коронные юристы (*law officers of the Crown*) ³⁾ возбуждаютъ противъ него процессъ и докажутъ присяжнымъ, что, не имѣя никакихъ религіозныхъ убѣжденій, онъ не принесъ присягу по точному смыслу Акта о парламентской присягѣ.

Послѣдней стадіей въ исторіи этого испытанія политическихъ и религіозныхъ вѣрованій лицъ, избранныхъ служить въ Палатѣ, былъ

¹⁾ Bradlaugh. v. Gosset 12 Q. B. D. 281.

²⁾ Генераль Атторней противъ Bradlaugh 14 Q. B. D. 667.

³⁾ Общее имя для Генераль—Атторней,—Солиситора и—Адвоката.

Перевод.

законъ о присягѣ 1888 г. (51 и 52 Викторіи сн. 46). Этимъ Актомъ было опредѣлено, что во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда законъ требуетъ принесеніе присяги, она можетъ быть замѣнена общаніемъ, если лицо, обязанное приносить присягу, не имѣетъ вовсе религіозныхъ воззрѣній или это противорѣчитъ его религіознымъ взглядамъ. Общаніе дѣлается въ слѣдующей формѣ:— „Я, торжественно, искренне и правдиво объявляю и утверждаю“, и далѣе слѣдуютъ слова присяги, требуемая закономъ. Нужно замѣтить, что всѣ эти спеціальныя ограниченія, созданныя формой присяги, были сдѣланы въ политическихъ цѣляхъ, такъ какъ были направлены, главнымъ образомъ, противъ католиковъ, и главною своею задачею имѣли исключеніе изъ Парламента лицъ, не лойальныхъ по отношенію къ царствующему монарху, т. е. желавшихъ видѣть на тронѣ католика или требовавшихъ признанія папскаго верховенства надъ королемъ.

Слова, исключавшія евреевъ, введены были вовсе не для этой цѣли; что же касается вопроса о религіозныхъ взглядахъ вообще, какъ таковыхъ, не связанныхъ ни съ какими политическими тенденціями, то онъ никогда не возбуждался ранѣе случая съ Бредло.

Кажется, что нонконформисты никогда не были лишены права голоса за то, что они нонконформисты, но не имѣли его потому, что религіозныя убѣжденія удерживали ихъ отъ принесенія присяги. Акты, устанавливавшіе исключеніе въ пользу квакеровъ и родственныхъ имъ сектъ, имѣли цѣлью „поставить квакеровъ на равную ногу съ другими диссидентами Англіи“¹⁾.

Мѣсто жительства является другой изъ отжившихъ условій ограниченія права. Жительство на мѣстѣ избранія требовалось отъ рыцарей и гражданъ, представлявшихъ графства и города, по закону I Генр. V. с. I. Это требованіе стало выходить изъ употребленія, начиная съ царствованія Елизаветы, но актъ Генриха V оставался формально не отмѣненнымъ до 1774 г.

Правоограниченіе лицъ, не имѣющихъ недвижимаго имущества, было создано закономъ 9 Анны, с. 5, требовавшимъ наличности земельного имущества въ графствѣ, приносившаго рыцарю въ годъ 600 ф. стерл., а жителю города 300 ф. Удостовереніе въ обладаніи такимъ имуществомъ подтверждалось со стороны кандидата клятвою, а впоследствии публичнымъ заявленіемъ по требованію 2 выборщиковъ или соперника-кандидата, во всякое время до дня, назначеннаго въ призывной грамотѣ для открытія Парламента.

¹⁾ Hansard 3-rd series. XV. 639.

Послѣдующіе статуты неоднократно измѣняли этотъ Актъ, но всѣ опредѣленія, относившіяся до этого рода правоограниченія, были отмѣнены лишь въ 1858 г. ¹⁾.

Актъ 1372 г. говоритъ, что „никто изъ лицъ, принадлежащихъ къ составу судебного персонала и служащихъ въ королевскомъ судѣ, ни шерифъ, находящійся на дѣйствительной службѣ, не могутъ быть избраны въ качествѣ рыцарей отъ графства“. Этотъ статутъ не былъ отмѣненъ до 1871 г. ²⁾, хотя его опредѣленія давно уже были забыты.

Кромѣ вышеописанныхъ случаевъ лишенія права засѣдать въ Парламентѣ, избранный членъ перестаетъ служить представителемъ своихъ выборщиковъ въ случаѣ своей смерти или роспуска Парламента. Мѣсто въ Палатѣ не можетъ быть уступлено; точно также и лицо, занимающее его отъ имени одного избирательнаго округа, не можетъ быть представителемъ и отъ другого. Въ этихъ случаяхъ Палата можетъ или лишить члена права занимать мѣсто, или объявить послѣднее вакантнымъ. Но, какъ мы уже видѣли, Палата никогда не выказывала особаго желанія объявлять мѣсто вакантнымъ по причинамъ физическихъ недостатковъ или личнаго нежеланія служить.

На практикѣ имѣетъ также огромное значеніе и невозможность совмѣщать званіе члена Парламента съ коронной должностью. Извѣстное количество старыхъ должностей, имѣющихъ только номинальное значеніе и находящихся въ вѣдѣніи Государственнаго Казначейства ³⁾, могутъ быть замѣщены лицами, желающими выйти изъ состава Парламента или выступить соискателемъ въ другомъ мѣстѣ. Таковы, на примѣръ, управление Chiltern Hundreds, помѣстьями Восточнымъ Hundred, Northstead или Hempholme и выморочными ленными имѣніями Munster. Должности эти занимаются на желательное время и содѣйствуютъ освобожденію мѣста въ Парламентѣ.

Любопытно отмѣтить, что прошло много времени послѣ Акта Королевы Анны, прежде чѣмъ обнаружилось, что принятіе одной изъ этихъ маленькихъ должностей было средствомъ къ очищенію того

¹⁾ 21 и 22 Викт. с. 26.

²⁾ 34 и 35 Викт. с. 116.

³⁾ Въ 1775 г. Лордъ Нортъ (North) отказалъ въ мѣстѣ Chilterns своему политическому противнику, но въ настоящее время Канцлеръ Казначейства не входитъ въ разслѣдованія причинъ изъ-за которыхъ домогаются должности, если только не представлена по этому поводу петиція избирателей или возбужденъ уголовный процессъ противъ члена, который ищетъ это мѣсто. Съ 1880 г. слова, которыя выражали увѣренность Короны въ вѣрности назначенныхъ лицъ, стали выпускаться наъ патента. Докладъ 1894 г. (278).

депутатскаго мѣста, которое членъ Палаты желалъ оставить. Первое пользованіе званіемъ управляющаго королевскимъ помѣстьемъ съ этой цѣлью имѣло мѣсто въ 1740 г. Въ этомъ году Watkin Wynn принялъ завѣдываніе королевскими помѣстьями Bromhild и Gale, въ графствѣ Denbigh, для того, чтобы сдѣлать свое депутатское мѣсто вакантнымъ. Въ 1742 г. съ этою же цѣлью использовано управленіе помѣстьемъ Otford въ Kentъ. Въ 1751 г. впервые появились Chiltern Cundreds, въ 1752 г. помѣстье Berkhamstead. Съ этого времени Chiltern Hundred и другія королевскія помѣстья стали служить специально для выше-описанной цѣли.

Форма патента (Warrant) при назначеніи управляющаго помѣстьемъ Northstead.

Всѣмъ, кому настоящую бумагу видѣть надлежитъ, Высокоуважаемый Канцлеръ Казначейства ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВА шлеть привѣтъ. Да будетъ вамъ вѣдомо, что я, вышеназванный, опредѣлилъ и назначилъ на должность управляющаго и завѣдующаго помѣстьемъ Northstead
. вмѣстѣ съ передачей ему всѣхъ бумагъ и патентовъ
. вмѣстѣ со всѣми жалованіями, доходами и всякими иными денежными поступленіями и привилегіями и преимуществами, связанными съ вышеназванными должностями, управляющаго и завѣдующаго или какимъ-либо образомъ къ нимъ относящимися, съ полной судебной властью, правомъ совершать всевозможные акты и дѣла, которые къ этимъ должностямъ имѣютъ то или иное прикосновеніе, въ томъ же широкомъ размѣрѣ, какимъ пользовался предшествующій управляющій и завѣдующій названнаго помѣстья, вмѣстѣ со всѣми жалованіями, доходами и привилегіями и преимуществами на срокъ, угодный ЕГО ВЕЛИЧЕСТВУ; въ силу этого я назначаю и уполномочиваю названнаго просить и принимать всѣ судебные акты и другіе документы, относящіеся къ помѣстью отъ частныхъ лицъ и учреждений, во имя короля, и всѣ, у которыхъ такія бумаги находятся или на которыхъ возложена обязанность ихъ хранить, должны исполнять просимое имъ . . . потому, что онъ . . . долженъ черезъ 40 дней занести въ списки эти документы въ управленіи контроля, а ежегодно всѣ судебные акты названнаго помѣстья должны быть также представляемы въ то же управленіе, вмѣстѣ съ счетомъ

всѣхъ тѣхъ суммъ, которая названный получить для ЕГО ВЕЛИЧЕСТВА, въ теченіе 40 дней послѣ дня Михаила Архангела, въ противномъ случаѣ, настоящій патентъ считается уничтоженнымъ. Въ удостовѣреніе сего я прилагаю печать и свидѣтельствуую своею подписью дня лѣтъ Р. X. въ годъ царствованія ЕГО ВЕЛИЧЕСТВА Короля И годъ отъ Рождества Господа Нашего Иисуса Христа.

Примѣчаніе I.

Списокъ должностей, занятіе которыхъ лишаетъ права участвовать въ выборахъ членовъ Парламента, на основаніи статутныхъ постановленій ¹⁾.

I. Лица, принадлежащія къ судебной администраціи.

1. Судьи Англійскихъ Высшаго Суда и Апелляціоннаго (38 и 39 Викт. ch. 77 s. 55) ²⁾.

¹⁾ Приведенный перечень называетъ только такія должности, которыя лишаютъ права на выборъ или ведѣ или въ нѣкоторыхъ избирательныхъ коллегіяхъ. Я не находилъ необходимымъ приводить списокъ должностей, занятіе которыхъ возможно при условіи переизбранія.

²⁾ Частыя указанія въ настоящемъ сочиненіи на различныя англійскія судебныя учрежденія и судебную администрацію побуждаютъ представить въ краткихъ чертахъ картину англійской судебной организаціи.

Древнѣйшая ячейка всѣхъ англійскихъ судовъ — Совѣтъ Норманскихъ Королей. Съ теченіемъ времени по мѣрѣ увеличенія количества дѣлъ появлялся Судъ Казначейства (Court of Exchequer), затѣмъ Судъ Общихъ Тяжбъ (Court of Common Pleas) и Судъ Королевской Скамьи (Court of King's Bench). Верховнымъ судомъ надъ ними оказался судъ Канцлера (Court of Chancery). Всѣ эти 3 суда, сосредоточенныя въ Лондонѣ, назначали своихъ членовъ для развѣдывъ по странѣ и отправленія правосудія. Однако въ ихъ дѣйствіяхъ недоставало единства, стройной системы, такой недостатокъ былъ восполненъ актомъ 1873 г. (Judicature Act). Эта реформа, положившая начало нынѣшнему судоустройству, объединила всѣ суды королевства въ одинъ общій Верховный Судъ (Supreme Court of Judicature), имѣющей свое мѣстопробываніе въ Вестминстерѣ, и состоящей изъ 2 частей: Высшаго Суда (High Court of Justice) и Апелляціоннаго Суда (Court of Appeal). Отдѣльно отъ нихъ стоитъ Палата Лордовъ, о судебныхъ функціяхъ которой смотри послѣднюю главу настоящаго сочиненія.

Высшій судъ въ свою очередь состоитъ изъ слѣдующихъ отдѣленій: Канцлерское отдѣленіе (Chancery Division), Судъ Королевской Скамьи (King's Bench Division) и отдѣленіе, вѣдающее дѣла духовныхъ завѣщаній, бракоразводныя и Адмиралтейства (Probate, Divorce and Admiralty Division).

Канцлерское Отдѣленіе состоитъ изъ предсѣдательствующаго въ немъ Лорда Канцлера, 3 вице-Канцлеровъ и 2 Судебныхъ Лордовъ (Lords Justices

of Appeal in Chancery). Въ сферу его компетенціи входятъ дѣла: а) завѣщаніе имуществомъ умершаго, б) закрытіе торговыхъ обществъ, в) выкупъ недвижимыхъ имуществъ, г) регистрація имѣній, управляемыхъ по довѣренности (trust), д) опека. Судъ Королевской Скамьи образовался изъ Curia regis и былъ самымъ важнымъ трибуналомъ, въ которомъ король предсѣдательствовалъ лично. поэтому во время путешествія короля онъ слѣдовалъ за нимъ. Образовавъ съ 1873 г. отдѣлъ Высшаго Суда, онъ поглотилъ въ 1881 г. въ силу королевскаго приказа Судъ Казначейства (Court of Exchequer) и Судъ Общихъ тяжбъ (Common Pleas), а въ 1883 — London Bankruptcy Court. Судъ Королевской Скамьи состоитъ изъ 16 членовъ, въ томъ числѣ его предсѣдатель — Лордъ Главный Судья (Lord Chief Justice). Ему подсудны всѣ уголовныя преступленія начиная отъ самыхъ высшихъ и до misdemeanour. Наконецъ 3-е отдѣленіе состоитъ изъ 2 судей (изъ которыхъ одинъ предсѣдатель) и вѣдаетъ дѣла о спорныхъ духовныхъ завѣщаніяхъ, всѣ нарушенія въ области морского права и бракоразводныя дѣла по римско-католическому обряду.

Апелляціонный Судъ (Court of Appeal) состоитъ изъ предсѣдателей 3 отдѣленій Высшаго Суда, Master of the Rolls, и 5 Судебныхъ Лордовъ. Онъ является апелляціонной инстанціей и обсуждаетъ вопросы какъ права, такъ и факта.

Гражданскій процессъ можетъ вестись не только въ Лондонѣ въ Высшемъ Судѣ, но и въ провинціи предъ тѣми же судьями, совершающими свой объездъ по „ассизнымъ городамъ“ для отправленія правосудія. Дороговизна веденія такого процесса побудила англійское правительство въ 1846 г. создать новые Графскіе Суды (County Court) и поручить имъ веденіе менѣ важныхъ дѣлъ. По дѣйствующему нынѣ County Court's Act 1898 г. Графскіе Суды вѣдаютъ иски по обязательствамъ, о возмѣщеніи убытковъ на сумму не свыше 50 ф. ст. и о восстановленіи права нарушеннаго владѣнія недвижимою собственностью, если годовой доходъ съ нея не превышаетъ той же суммы. Однако всякій искъ не свыше 100 ф. ст., предъявленный въ Высшемъ Судѣ, можетъ быть переданъ по просьбѣ одной изъ сторонъ въ Графскій Судъ. Съ другой стороны, какъ бы ни была ничтожна исковая сумма, но Судъ Графства можетъ передать дѣло въ Высшій Судъ, если въ этомъ процессѣ затронуть какой-либо важный юридическій вопросъ. Апелляціи къ Высшему Суду допускаются только въ томъ случаѣ, если сумма иска выше 20 ф. ст. Система судовъ графства основана на дѣленіи страны на 60 округовъ (circuits), а каждый округъ въ свою очередь дѣлится на нѣсколько уѣздовъ — всего ихъ 540. Каждый уѣздъ имѣетъ свое помѣщеніе для суда, регистратора, судебного пристава, приводящаго въ исполненіе рѣшеніе суда и прочій служебный персоналъ. Но на весь округъ Лордомъ-Канцлеромъ назначается только одинъ судья изъ числа барристеровъ, не менѣ 7 лѣтъ занимавшихся юридической практикой, съ жалованіемъ 1500—2000 фунт. Судья обязанъ объѣзжать свой округъ и въ опредѣленное время открывать засѣданія Графскаго Суда въ томъ или другомъ уѣздѣ.

Уголовные процессы помимо Суда Королевской Скамьи ведутся мировыми судьями, городскими платными судьями (stipendiary magistrates) и объѣздными судьями Высшаго суда такъ называемые ассизы.

До мѣстной реформы 1888 г. мировые судьи въ графствѣ сосредоточивали въ своихъ рукахъ не только веденіе уголовныхъ процессовъ, но и цѣлый

рядъ функцій полицейскаго, административнаго и фискальнаго характера. Они собирали налоги, завѣдывали тюрьмами, полицией, путями сообщенія, попечительствомъ надъ бѣдными; перечислить всѣ ихъ функціи потребовало бы много времени и мѣста. Реформа 1888 г. сложила съ нихъ почти всѣ несудебныя занятія и передала послѣднія въ вѣдѣніе Совѣтовъ Графствъ. Назначались мировые судьи королевою изъ числа мѣстныхъ землевладельцевъ, т. е. еще со времени Генриха IV для занятія этой должности былъ установленъ земельный цензъ. Званіе это пользуется въ Англіи большимъ уваженіемъ, а потому многіе стремятся добиться его полученія, какъ почетнаго титула. Каждый, достигшій 21-лѣтняго возраста и удовлетворяющій требованіямъ ценза, можетъ, являсь къ Лорду Лейтенанту записаться мировымъ судьей и получить право на титулъ J. P. (Justice of the Peace). Но для полученія власти, соединенной съ этимъ званіемъ, необходима спеціальная Королевская грамота. Цензъ для мирового судьи опредѣляется доходомъ съ недвижимаго имущества: minimum 100 фунт. ежегоднаго дохода съ фригольда и 300 фунт. съ копигольда или долго арендуемой земли, и 100 фунт. съ дома, находящагося въ собственности не менѣе 2 лѣтъ. Пэры, члены Тайнаго Совѣта, судьи и всѣ лица, которыя въ силу своей должности являются мировыми судьями, не нуждаются для полученія званія Justice of the Peace ни въ какомъ цензѣ. Должность мирового судьи была почетной и неоплачиваемой и таковой осталась до сихъ поръ.

Къ компетенціи мирового судьи, какъ единоличнаго органа, относятся: арестъ нарушителей тишины и спокойствія, требованіе поручительства въ хорошемъ поведеніи, защита права собственности при насильственномъ нарушеніи, обыски. Тѣ же дѣла, по которымъ наказаніе выше штрафа 1 фунт. и 14 дней тюремнаго заключенія, разсматриваются въ малыхъ сессіяхъ (petty sessions), на которыя съѣзжаются 2 или болѣе мировыхъ судей графства. Наказанія, налагаемые этими судами не превосходятъ 20 фунт. ст. штрафа и 3 мѣсяцевъ тюремнаго заключенія. Правонарушенія, подсудныя малымъ сессіямъ на основаніи многочисленныхъ статутовъ, весьма разнообразны по своему характеру. Сюда относятся, напр., нарушеніе акціазныхъ правилъ, поврежденіе имущества, укрывательство, воровство и пр. Четвертыя сессіи, собирающіяся разъ въ 3 мѣсяца въ графствѣ, состоятъ изъ мировыхъ судей графства, помощника шерифа, полицейскихъ коммиссаровъ, смотрителей тюрьмы. Засѣданія этого суда происходятъ съ участіемъ присяжныхъ засѣдателей. При немъ собирается, какъ большое жури, исполняющее въ Англіи роль камеры обвиненія, такъ и малое, соответствующее нашему понятію о присяжныхъ. Компетенція Четвертныхъ Сессій почти совпадаетъ съ ассизами, оставляя въ исключительномъ вѣдѣніи послѣднихъ разсмотрѣніе слѣдующаго рода дѣлъ: измѣны, государственныя преступленія и религіозныхъ, двоеженство, диффамачія, похищеніе женщинъ, вѣдочничество, похищеніе документа, а равно всѣхъ преступленія, за которыя положена или смертная казнь, или пожизненное заключеніе.

Преступленія, совершенныя въ Лондонѣ и въ графствѣ Мидлсексѣ вѣдаются учрежденнымъ въ 1834 г. Central Criminal Court имѣющимъ ежемѣсячныя сессіи.

Судъ присяжныхъ въ гражданскихъ процессахъ въ Англіи собирается все рѣже и рѣже. Въ Канцлерскомъ отдѣленіи господствуетъ принципъ: „безъ

2) Регистраторы (Registrar) ¹⁾ и иныя должностныя лица, служащія въ судѣ, вѣдущемъ дѣла о банкротствѣ въ Англіи (46 и 47 Викт. ch. 52, s. 116).

3) Судьи графскаго суда въ Англіи (25 и 26 Викт. ch. 99 s. 4).

4) Коммиссары столичной полиціи ²⁾ (19 и 20 Викт. ch. 2 s. 9).

5) Судьи въ городахъ, получающіе жалованье (stipendiary magistrates), лишаются права на основаніи актовъ, которые предусматриваютъ ихъ назначеніе.

6) Судьи (Recorder) ³⁾ отъ имени своего бурга въ Англіи (45 и 46 Викт. ch. 50 s. 163).

7) Ревизоръ-барристеръ ⁴⁾ лишается права быть избраннымъ графствомъ, городами или бургами, входящими въ предѣлы его округа. Это правоограниченіе продолжается въ теченіе всего срока исполненія имъ своихъ обязанностей и послѣ этого еще 11 мѣсяцевъ (6 и 7 Викт. ch. 18 s. 28).

8) Коммиссаръ, на обязанности котораго лежитъ обязанность разслѣдованія дѣлъ о подкупѣ (Corrupt Practices Commissioner (15 и 16 Викт. ch. 57 s. 1).

присяжныхъ“; въ остальныхъ же судахъ, по желанію сторонъ, можетъ быть составленъ ихъ списокъ. При разборѣ уголовныхъ дѣлъ присяжные приглашаются какъ къ четвертнымъ сѣздамъ мировыхъ судей, такъ и къ выѣзжающимъ въ графства членамъ Высшаго Суда, которые представляютъ единично коронный элементъ суда.

Перевод.

1) Registrar является помощникомъ судьи и въ большинствѣ случаевъ кругъ его обязанностей является чисто секретарскимъ; компетенція его значительно расширяется въ конкурсныхъ судахъ, гдѣ онъ въ публичныхъ за сѣданіяхъ обладаетъ самостоятельными судебными функціями. *Перевод.*

2) Городская полиція въ Лондонѣ подчинена Коммиссару (Commissioner) и его двумъ помощникамъ, которымъ предоставлены въ извѣстныхъ границахъ функціи мирового судьи.

Перевод.

3) Во главѣ судовъ Четвертныхъ Сессій въ бургахъ стоитъ въ настоящее время Recorder, назначаемый пожизненно Короной изъ числа юристовъ, имѣющихъ 7-лѣтній судебный стажъ и получающихъ жалованіе изъ суммъ бурга. Ранѣе эта должность была почетная и неоплачиваемая.

Перевод.

4) Ревизоръ-барристеръ (revising barrister) назначается председателемъ лѣтняго ассизаго суда на годовой срокъ изъ лицъ, занимавшихъ не менѣе 7 лѣтъ юридической практикой, для производства ревизіи парламентскихъ и коммунальныхъ выборныхъ списковъ (приходскіе, графскіе и городскіе). Въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ имѣется Recorder, эти обязанности возлагаются на него. Расходы по ихъ содержанію дѣлятся между Государственной Казной и графствомъ.

Перевод.

9) Барристеръ ¹⁾, назначенный для провѣрки жалобъ по муниципальнымъ выборамъ (45 и 46 Викт. ch. 50, s. 92),

10) Судьи судебныхъ сессій, судья или баронъ Казначейства въ Шотландіи (7 Георг. II, ch. 16. s. 4).

11) Помощникъ Шерифа въ Шотландіи (21 Георг. II ch. 19 s. 11).

12) Судьи Высшаго Суда и Апелляціоннаго въ Ирландіи, не включая и Канцлера (40 и 41 Викт. ch. 57 s. 13).

13) Завѣдующіе дѣлами при Канцлерѣ въ Ирландіи (1 и 2 Георг. IV ch. 44 st. 1 ²⁾).

14) Судья поземельнаго суда (Landed Estates Court) въ Ирландіи (21 и 22 Викт. ch. 72 s. 7).

15) Помощники барристеровъ (Assistant Barristers) въ Ирландіи (14 и 15 Викт. ch. 57 s. 2).

16) Мировые судьи и полицейскіе чины въ Дублинѣ (6 и 7 Вильг. IV, ch. 29 s. 19).

17) Магистраты и инспектора констэблей въ Ирландіи, назначенные на основаніи закона 6 и 7 Вильг. IV ch. 13 s. 18 48 Георг. III ch. 140, s. 14).

18) Судьи отъ имени своего бурга въ Ирландіи, (3 и 4 Викт. ch. 108 s. 166).

19) Членъ Ирландской Поземельной Коммисіи или подчиненные ему лица (44 и 45 Викт. ch. 49 s. 54).

20) Регистраторъ документовъ (Registrar of deeds) въ Ирландіи (2 и 3 Вильг. IV, ch. 87 s. 36).

21) Президентъ или вице-президентъ Лондонской Четвертной Сессіи (51 и 51 Викт. ch. 41 s. 42).

¹⁾ Барристеръ — barrister — званіе, соответствующее понятію адвоката, приобретаемое лицами, окончившими высшія юридическія учебныя заведенія и приписанными къ адвокатской корпораціи послѣ 3-лѣтней практики и денежнаго взноса въ 1500 фунт. стерл. Изъ числа барристеровъ обыкновенно назначаются судьи. Наиболѣе выдающіеся барристеры получаютъ отъ Лорда-Канцлера высшую степень — соответствующую понятію доктора-правъ — serjeant at law. Изъ общаго числа барристеровъ адвокатской практикой занимается не болѣе ¹⁴.

Перевод.

²⁾ Этотъ статутъ отнимаетъ права у судей старыхъ Общихъ Судовъ и Судовъ Канцлера въ Ирландіи, послѣдующіе акты отняли права у старыхъ судей Ирландскихъ судовъ адмиралтейства, судовъ, выдающихъ дѣла о несостоятельныхъ должникахъ и судовъ, рассматривающихъ духовныя завѣщанія (Probate). Однако всѣ эти частныя опредѣленія были соединены въ общемъ законѣ 40 и 41 Викт. с. 57.

II. Лица, являющіяся представителями Коронъ, или занимающія должности при Дворѣ или въ Государственныхъ Департаментахъ.

1) Губернаторы колоній и ихъ помощники (6 Анны ch. 41 s. 24).

2) Губернаторы и помощники ихъ въ различныхъ поселеніяхъ, президентствахъ, территоріяхъ или плантаціяхъ Остъ Индійской компаніи (10 Георг. IV ch. 62 s. 1. Продолженіемъ этого акта, какъ кажется, служитъ „mutatis mutandis“ Актъ объ улучшеніи управленія Индіей 21 и 22 Викт. ch. 106 s. 64).

3) Члены Индійскаго Совѣта (21 и 22 Викт. ch. 106 s. 12).

4) Извѣстное количество придворныхъ мѣстъ, упраздненныхъ въ 1782 г. съ тѣмъ, что при возстановленіи они должны считаться за „новыя“ должности, согласно смыслу акта королевы Анны (22 Георг. III ch. 82 §§ 1, 2).

5) Чиновники или клерки въ Департаментахъ Казначейства, Адмиралтейства, Канцлерства и главнѣйшихъ государственныхъ секретаріатахъ и нѣкоторыхъ другихъ правительственныхъ учрежденіяхъ (15 Георг. II ch. 22; 41 Георг. III ch. 52 s. 4).

6) Пятый помощникъ Государственнаго Секретаря, въ то время какъ 4 уже въ Палатѣ (21, 22 Викт. с. 106 s. 4: 27. 28 Викт. с. 34).

7) Коммиссары публичныхъ работъ въ Ирландіи (1 и 2 Вильг. IV с. 33 s. 11).

III. Лица, занятые сборомъ налоговъ или контролемъ государственной отчетности.

1) Откупщики, сборщики и завѣдывающіе денежными сборами или иными налогами (5 Вильг. и Маріи с. 7 s. 59).

2) Откупщики и сборщики таможенныхъ пошлинъ, равно какъ и завѣдывающіе ими (12 и 13 Вильг. III ch. 10 §§ 87. 88).

3) Служащіе по акцизному вѣдомству въ Англіи и Ирландіи (7 и 8 Георг. IV ch. 53, s. 8).

4) Контролеръ Цивильнаго Листа (56 Георг. III ch. 46).

5) Контролеръ и Генераль—Счетчикъ (Controller and Auditor general) ¹⁾ и его помощникъ (29 и 30 Викт. с. 39 s. 3).

6) Главный сборщикъ (Collector-General) податей въ Дублинѣ и подчиненные ему чиновники (12 и 13 Викт. ch. 91 s. 24).

¹⁾ Президентъ Контрольнаго Департамента (Audit-department), на обязанности котораго лежитъ надзоръ за закономѣрными расходowanіями денежныхъ суммъ.

IV. Лица, служащія по администраціи недвижимой собственности, предназначенной для общественныхъ цѣлей.

1) Коммиссары по лѣснымъ дѣламъ (Commissioners of Woods and Forests) (14 и 15 Викт. ch. 42 s. 10).

2) Коммиссары по благотворительнымъ дѣламъ (платные), ихъ секретари и инспектора (16 и 17 Викт. с. 137 s. 5).

3) Коммиссары свѣтскихъ владѣній Ирландской церкви (32 и 33 Викт. ch. 42 s. 9).

4) Поземельные коммиссары (4 и 5 Викт. с. 35 s. 5) (поземельные коммиссары, которые представляли въ отношеніи обязанностей коммиссаровъ по сбору десятины и копигольдовъ (Tithe Enclosure and Copyhold Commissioner) (45 и 46 Викт. 38 s. 48) составляютъ теперь часть постоянного учрежденія въ главномъ управленіи земледѣлія, на которое перенесены и ихъ обязанности).

5) Лица, занимающія платныя должности въ графскихъ совѣтахъ въ Англіи (51 и 52 Викт. с. 41 s. 83).

V. Различные акты, устанавливающіе правоограниченіе и не включенные въ предыдущія рубрики.

Статутъ 6 Анны ch. 7 (41) s. 24 подводитъ подъ дѣйствія правоограничительныхъ законовъ контролеровъ счетовъ арміи, полковыхъ агентовъ, коммиссаровъ по откупу вина (commissioners for wine licences) и нѣкоторыхъ иныхъ лицъ.

Статутъ 41 Георг. III с. 52 s. 4 лишаетъ права извѣстное количество лицъ, служащихъ въ Ирландіи, занимать мѣсто въ Парламентѣ Соединеннаго Королевства,

А статутъ 57 Георг. III ch. 62 уничтожаетъ нѣкоторыя должности въ Ирландіи, опредѣляя новую реорганизацію ихъ и лишеніе права засѣдать въ Парламентѣ лицъ, занимающихъ должности, созданныя въ силу этой реформы.

Примѣчаніе II.

Перечень главнѣйшихъ статутовъ, относящихся къ парламентской присягѣ.

Присяга верховной власти, приносимая предъ Лордомъ Сенешаломъ рыцарями и горожанами (5 Елизав. ch. 1 s. 16).

Присяга на вѣрноподданничество, приносимая тѣми же лицами и тѣмъ же образомъ (7 Іак. I. ch. 6 s. 8).

Присяга на вѣрнопопданничество и верховной власти, приносимая и подписуемая вмѣстѣ съ деклараціей противъ пресуществленія Лордами и членами Палаты Общинъ въ Парламентѣ (30 Кар. II, st. 2 ch. 1).

Измѣненная форма этихъ присягъ (I Вильг. и Марія ch. 8).

Присяга отреченія, какъ необходимое условіе, требуемое отъ Лордовъ и Общинъ передъ занятіемъ ими мѣстъ въ Парламентѣ, со включеніемъ словъ: „истинной вѣрой христіанина“ (13 Вильг. III ch. 6).

Вновь измѣненная форма присяги, заключающая слова присяги отреченія и санкцію наказанія за неисполненіе (500 ф. стерл.) (1 Георг. I st. 2 ch. 13).

Форма обѣщанія для квакеровъ (8 Георг. I ch. 6, исправленная и объединившая всѣ бывшія до этого времени опредѣленія по этому вопросу, 22 Георг. II ch. 46).

Присяга, приспособленная для католиковъ на основаніи Акта объ эмансипаціи (10 Георг. IV. ch. 17 s. 2).

Дозволеніе квакерамъ и моравскимъ братьямъ давать обѣщанія (3 и 4 Вильгельм. IV ch. 49).

Ех-квакеры, ех-моравскіе братья и сепаратисты получаютъ позволеніе давать обѣщаніе (1 и 2 Викт. ch. 77).

Единая форма присяги, замѣняющая всѣ прежнія формулы присяги на вѣрнопопданничество, верховной власти и отреченія (21 и 22 Викт. ch. 48).

Право, дарованное обѣимъ Палатамъ въ случаѣ выбора лица іудейскаго вѣроисповѣданія, опускать изъ текста присяги слова: „истинной вѣрой христіанина“ (21 и 22 Викт. ch. 49).

Право, дарованное Палатѣ Общинъ, составить регламентъ по этому вопросу (23 и 24 Викт. ch. 63).

Форма присяги съ опущеніемъ вышеупомянутыхъ словъ и форма обѣщанія, могущаго быть принесеннымъ всякимъ, „кому настоящей законъ предоставляетъ право дать торжественное обѣщаніе или декларацію взамѣнъ принесенія присяги“. (29 Викт. ch. 19 s. 1 и 4).

Актъ обѣщанія (Promissory Oaths Act) сокращаетъ предыдущую форму (31 и 32 Викт. ch. 72).

Актъ присяги 1888 г. даетъ право лицу, обязанному, согласно требованію закона, приносить присягу, при отсутствіи у него религіознаго убѣжденія или въ томъ случаѣ, если принятіе присяги противорѣчитъ его религіознымъ взглядамъ, замѣнять ее торжественнымъ обѣщаніемъ. (51 и 52 Викт. c. 46).

О Т Д Ъ Л Ъ II.

Кто имѣетъ право участвовать въ выборахъ?

Право подавать голоса для выбора членовъ Палаты Общинъ называется Franchise (льгота). Этотъ терминъ прилагается, какъ къ праву подачи голоса, такъ и къ тѣмъ качествамъ, которыя сообщаютъ это право. Въ узкомъ смыслѣ оно могло быть замѣнено однимъ словомъ: право (right). Есть еще и третье значеніе, по которому это слово опредѣляется, какъ incorporeal hereditament¹⁾, и называется Блэкстономъ: „королевской привиллегіею или отраслью прерогативы Короны, находящейся въ рукахъ подданнаго“²⁾.

Обладаніе этой „льготой“ зависитъ теперь, исключая немногихъ пережившихъ опредѣленій, отъ извѣстныхъ квалификацій по имуществу, оккупации (occupation)³⁾ или жительству. Условія избирательнаго закона для графствъ и бурговъ всегда были различны и такими они въ принципѣ остались, въ нѣкоторой степени, до настоящаго времени. Связь между представительствами бурга и графства заключалась въ той грамотѣ, которая до 1833 г. посылалась шерифу, съ приказаніемъ произвести выборы 2 рыцарей отъ графства, равно какъ двухъ жителей отъ каждаго города и 2 представителей отъ бурговъ, находящихся въ предѣлахъ подвѣдомственнаго ему графства. Выборы производились in pleno comitatu, а съ 1406 г. въ слѣдующемъ за полученіемъ грамоты собраніи графскаго суда. Какъ скоро грамота получалась изъ Канцлерскаго Отдѣленія, шерифъ разсылалъ всѣмъ комиссарамъ по выборамъ въ города и бурги извѣщеніе о собраніи спеціальнаго графскаго суда для производства выборовъ въ Парламентъ. Города устраивали выборы въ соотвѣтствіи съ тѣмъ обычаемъ и формой, которая была установлена для „льготы“ каждаго бурга. Собравшись, графскій судъ продолжалъ свои засѣданія до того дня, до котораго могла производиться подача голосовъ.

1) Въ англійскомъ правѣ подъ понятіе incorporeal hereditament подходятъ съ одной стороны всѣ непосредственныя права на владѣніе землей, а съ другой,—званіе пэровъ, общественныя должности, жалуемая Короной званія и другія права публичнаго правового характера, разсматриваемыя, какъ имущественныя. Перевод.

2) Stephen Commentaries (12 ed.) I.—608.

3) Подъ словомъ occupation англійское право понимаетъ реальное осуществленіе права владѣнія надъ недвижимою вещью, какъ со стороны ея собственника, такъ и со стороны ея арендатора. Перевод.

По закрытіи ея, опубликовывались результаты выборовъ и избранные отъ графства рыцари опоясывались мечемъ, согласно опредѣленію грамоты. Въ это же время происходили выборы въ городахъ, согласно распоряженію шерифа, которому сообщались имена избранныхъ лицъ, и тогда въ графскомъ судѣ согласно присланнымъ сообщеніямъ совершалась чисто формальная процедура выборовъ.

На основаніи статута 7 Генр. IV с. 15 (1406) отъ шерифа стало требоваться возвращеніе грамоты въ Канцлерское Отдѣленіе, а не въ Парламентъ, какъ это было до этого времени и требовалось также приложеніе протокола (*indenture*), въ которомъ были бы вписаны имена избранныхъ лицъ „съ приложеніемъ печатей тѣхъ, которые ихъ избрали“. Эти протоколы удостовѣряли, что избраніе состоялось согласно желанію жителей графства, а не по произвольному назначенію шерифа. Подобная мѣра предостереженія была принята въ 1444 г. и по отношенію къ городамъ ¹⁾.

Послѣ объявленія результата выборовъ въ графствѣ, извѣстное количество выборщиковъ подписываютъ и прикладываютъ печати къ протоколамъ, содержащимъ имена выборныхъ; эти документы присоединяются къ призывной грамотѣ, которая вмѣстѣ съ предписаніемъ шерифа о производствѣ выборовъ и протоколами, присылаемыми изъ городовъ, препровождаются клерку Короны въ Канцлерскомъ Отдѣленіи.

Такова была форма парламентскихъ выборовъ до 1853 г., когда было установлено, что призывныя грамоты въ города и бурги должны быть посылаемы непосредственно мѣстнымъ комиссарамъ по выборамъ, минуя рукъ шерифа ²⁾.

Очеркъ этой избирательной процедуры можетъ служить намъ указаніемъ на то, что члены отъ графства и бурговъ были между собой связаны не только тѣми интересами, которые они имѣли сообща по отношенію къ Коронѣ и магнатамъ, и тѣмъ представительнымъ характеромъ, которымъ они въ одинаковой степени обладали, но также и тѣмъ фактомъ, что они всѣ были избраны въ Парламентъ одной и той же мѣстной организаціей—графскимъ судомъ.

Изъ этой процедуры можно понять насколько „льгота“ графства до реформы 1832 г. была однообразна и проста, а „льгота“ бурга сложна и разнообразна, и почему въ тѣхъ случаяхъ, когда хотѣли узнать истинное политическое настроеніе страны, то обращались къ

¹⁾ 23 Генр. VI, с. 15.

²⁾ 16 и 17 Викт. с. 68 s. 1.

графскимъ выборамъ. Что же касается избирательнаго права въ бургахъ, то въ большинствѣ ихъ оно стало частною собственностью, и каждый путемъ покупки или наслѣдства могъ пріобрѣтать право на выборъ одного и болѣе членовъ Парламента. Но я не буду болѣе здѣсь говорить о способѣ избранія. Сначала необходимо опредѣлить, кто имѣетъ право выбирать членовъ Парламента, или иными словами, какъ опредѣляется положеніе выборщика. Вопросъ же о томъ, какъ они могутъ осуществлять свои избирательныя права, въ какой коллегіи и какимъ порядкомъ,—это составитъ предметъ особой главы.

Настоящее избирательное право, главнымъ образомъ, хотя и не вполне, основывается на Актѣ 1884 г.—Но въ виду того, что этотъ Актъ обнимаетъ различные старые статуты и требуетъ параллельнаго съ ними чтенія; и такъ какъ въ то же время онъ не препятствуетъ существованію и примѣненію разныхъ старыхъ и новыхъ „льготъ“, къ которымъ онъ не имѣетъ ни малѣйшаго отношенія, то мы должны ознакомиться, каковы избирательныя права были и каковы они есть теперь.

Существуютъ три квалификаціи, на которыхъ въ настоящій моментъ каждый можетъ основывать свое право голоса—имущество, оккупация и жилое помѣщеніе (Property¹), Occupation, Residence); согласно тѣмъ условіямъ, которыя мы рассмотримъ ниже, мы увидимъ, что избиратель имѣетъ право голоса въ зависимости отъ той недвижимости, которая ему принадлежитъ, которой онъ пользуется или въ которой онъ живетъ. Извѣстно, что при зарожденіи нашей представительной системы, право голоса было связано съ мѣстомъ жительства, такъ, напр., въ графствахъ оно совпадало съ правомъ присутствія въ графскомъ судѣ²); что же касается до вопроса о „льготѣ“ бурговъ, то несмотря на мракъ, покрывающій ея первоисторію, и неустановленность вопроса о томъ, что давало право голоса: обладаніе ли землей или уплата мѣстныхъ налоговъ,—мѣстожительство какъ въ первомъ случаѣ, такъ и во второмъ, являлось необходимымъ условіемъ для участія въ выборахъ. Закономъ 1 Генриха V

¹) Въ виду особаго взгляда англичанъ на право собственности, слово property не можетъ быть точно переведено, какъ это сначала кажется, словомъ собственность, которая обозначается въ англійскомъ языкѣ словомъ *ownership*; понятіемъ же property объемлетъ совокупность субъективныхъ правъ, можетъ оно также довольно часто соответствовать и нашему понятію имущества.

Перевод.

²) См. Stubbs, Const. Hist. II 205 относительно устройства графскихъ судовъ.

с. 1 мѣстожителство требовалось, какъ отъ выборщиковъ, такъ и отъ избираемыхъ; но тотъ фактъ, что законъ пересталъ примѣняться задолго до своей отмѣны, послѣдовавшей въ 1774 г., указываетъ на шедшее скачками развитіе нашей представительной системы до 1832 г. Все то, о чемъ я намѣренъ говорить въ этой части книги, можетъ быть удобно распределено слѣдующимъ образомъ:

1. Избирательное право англійскихъ графствъ до 1884 г.
2. Избирательное право англійскихъ бурговъ до 1884 г.
3. Шотландское избирательное право до 1884 г.
4. Ирландское избирательное право до 1884 г.
5. Изложение закона 48 Викт. ch. 3.
6. Правоограниченія и недѣеспособность.

§ I. Избирательное право англійскихъ графствъ до 1884 г.

Я буду говорить сначала объ измѣненіяхъ, постигшихъ „льготу“ графствъ до 1884 г. Право голосовать за рыцаря — представителя графства принадлежало сначала тѣмъ, кто имѣлъ право присутствовать въ графскомъ судѣ. Но когда эти суды потеряли вліяніе на многія важныя дѣла, то мало по малу сталъ измѣняться и характеръ ихъ представительства. Послѣдующій за полученіемъ шерифомъ грамоты сборъ графскаго суда могъ произойти слишкомъ скоро, и не было бы возможности собрать его въ полномъ объемѣ, а поэтому могло случиться то, что вліяніе на выборы попало бы въ руки или шерифа, или немногихъ заинтересованныхъ лицъ, или беспорядочной толпы.

Въ 1430 г. былъ изданъ актъ ¹⁾, установившій „льготу“ графствъ на 400 лѣтъ впередъ, онъ предоставилъ пользованіе ею мѣстнымъ жителямъ, владѣющимъ бѣлыми помѣстьями (freehold) ²⁾, дающими 40 шиллинговъ ежегоднаго дохода. Шерифъ былъ обязанъ потребовать отъ подающаго голосъ клятву для подтвержденія факта дѣйствительнаго владѣнія требуемымъ отъ него имущественнымъ цензомъ; актъ 1432 г. требуетъ, чтобы фригольдъ и мѣсто жителство подающаго голосъ находилось въ предѣлахъ того графства, гдѣ онъ желаетъ осуществить принадлежащее ему право подачи голоса. Послѣднее постановленіе, обреченное на бездѣйствіе, было отмѣнено закономъ 14 Георг. III, ch. 58.

¹⁾ 8 Георг. VI с. 7.

²⁾ Фригольдомъ — называется владѣніе на ленномъ правѣ свободнымъ человѣкомъ реальной собственностью при условіи несенія службы своему суверену.

Перевод.

Актъ Генриха VI вовсе не былъ, какъ это иногда указываютъ, аристократической революціей. Онъ имѣлъ цѣлью обезпечить порядокъ выборовъ и дать такія опредѣленія, которыя исключили бы воздѣйствіе случайной толпы, присутствовавшей на графскомъ судѣ. Во всякомъ случаѣ онъ не измѣнилъ, какъ это кажется, характера представительства средневѣковаго Парламента ¹⁾; сорокашиллинговые фригольдеры (*fourty shillings freeholder*) выбирали представителей изъ того же круга лицъ, какъ и присутствовавшіе въ графскомъ судѣ. Но сорокашиллинговый доходъ съ помѣстья есть только одинъ изъ видовъ имущественнаго ценза, дающаго право голоса и установленнаго для представительства графствъ и городовъ, имѣющихъ одинаковое съ послѣдними управленіе. Реформы 1832 и 1867 г. г. ввели другія условія ценза для графствъ, зависящія не только отъ размѣра имущества, но и отъ оккупации.

Сначала обратимъ наше вниманіе на *property*. Актъ 1832 г. ограничилъ право сорокашиллинговаго помѣстья случаями, когда имущество находилось въ фактическомъ пользованіи лица подающаго голосъ, и было ему передано по наслѣдству (*estate of inheritance*) ²⁾ или на правѣ пожизненнаго владѣнія (*estate of life*), но не оккупации, и когда оно было приобрѣтено бракомъ, въ качествѣ приданнаго, по брачному договору, отказано по завѣщанію или дано въ видѣ награды за исполненіе какой-либо обязанности. Сохранивъ за фригольдерами этотъ цензъ, который отъ нихъ требовался до этого времени, актъ 1832 г. вводитъ для графствъ еще 4 условія, предоставляющія права голоса и основанныя на владѣніи. Сюда относятся:

а) помѣстья (*фригольды*), находящіяся въ пожизненномъ пользованіи, не оккупированныя, и не приобрѣтенныя вышеуказаннымъ образомъ, съ годовымъ доходомъ въ 10 ф. стерл.;

б) *Копигольдъ* (*copyhold*) ³⁾ или находящаяся въ иномъ вла-

¹⁾ Stubbs, Const. Hist. III. 111.

²⁾ Право на владѣніе недвижимой земельной собственностью носятъ въ англійскомъ правѣ наименованіе *interest in land*. Такой *interest* принадлежитъ по ленному праву владѣльцу фригольда или копигольда и бываетъ *estate of inheritance* или *estate for life*. *Estate of inheritance*, въ свою очередь, можетъ быть 2 родовъ: во первыхъ, если на наслѣдованіе его имѣютъ право кровные родственники умершаго, то это будетъ *estate in fee simple*, если же право это принадлежитъ только прямому нисходящему потомству, то это будетъ *estate in fee tail*, которое при отсутствіи прямыхъ наслѣдниковъ возвращается въ руки учредителя. *Estate for life* есть пожизненное владѣніе фригольдомъ по ленному праву безъ права передачи его въ наслѣдство. *Перевод.*

³⁾ Такъ называются участки, входящіе въ составъ помѣстій, собственно-никъ котораго имѣетъ право облагать ихъ повинностями. Копигольдеры ве-

дѣнія (tenure) ¹⁾ земля, кромѣ фригольдовъ, приносящая тотъ же доходъ.

с) земля, отдаваемая въ аренду, (leasehold) ²⁾ этой же доходности на срокъ не менѣе, чѣмъ на 60 лѣтъ;

и d) земля, отдаваемая въ аренду, (leasehold) съ 50 ф. стерл. ежегоднаго дохода на срокъ не менѣе 20 лѣтъ.

People Act 1867 г. понизилъ цифру дохода, требуемаго первыми тремя пунктами до 5 фунт. стерл.; Актъ 1884 г. сохранилъ это число. Къ этому я возвращусь еще разъ, когда мнѣ придется суммировать существующія нынѣ квалификаціи.

Перехожу къ оккупациі (occupation).

Кромѣ условій обладанія имуществомъ, о которомъ мы только что говорили, Актъ 1832 г. создалъ въ графствахъ „льготу“ для нанимающихъ: „всякаго рода земли или помещенія при условіи уплаты ими арендной платы въ 50 ф. стерл.“ ³⁾. На ряду съ этимъ была создана новая „льгота“ для occupier въ графствахъ по закону 1867 г.

дуть свое происхожденіе отъ несвободнаго средневѣковаго класса виллановъ названіе свое (copyholder) они получили отъ тѣхъ копій (copy) суда (court rolls of manor), которыя служили доказательствомъ правъ ихъ владѣній на основаніи мѣстныхъ обычаевъ. Образованіе въ настоящее время новыхъ копигольдовъ запрещено. Старые существуютъ до настоящаго времени какъ estate in fee simple или fee tail, но законодательство разрѣшаетъ ихъ выкупъ или переходъ въ фригольды.

Перевод.

¹⁾ По понятіямъ англійскаго права король является собственникомъ всѣхъ земель королевства, а поэтому всякій подданный владѣющій землей, владѣетъ ею, какъ леномъ. Поэтому даже mesne lords, которые издревле имѣли вассаловъ, считаются ленными подданными короля. Въ виду этого, верховная собственность (ultimate ownership) принадлежитъ королю, и отношеніе его подданныхъ къ землѣ опредѣляется словами *tenure* и *hold* (обладаніе, держаніе). Такое понятіе вызываетъ существенное различіе между движимымъ и недвижимымъ имуществомъ и доктрина говоритъ поэтому:— „land is, and goods are not the subject of tenure“—т. е. только недвижимость можетъ быть предметомъ леннаго права.

Перевод.

²⁾ leasehold или точнѣе leasehold estate является interest in land (см. примѣч. на пред. стр.), но отъ двухъ видовъ послѣдняго, основанныхъ на леномъ правѣ: estate of inheritance и estate for life отличается опредѣленнымъ срокомъ своего существованія. Англійскій юристъ Andrew Strahan даетъ этому понятію слѣдующее опредѣленіе: „передача отъ одного лица, называемаго lessor (арендодатель) другому—именуемому lessee (съемщикъ) имущественнаго права на участокъ земли на время, не превосходящее срокъ пользования этимъ правомъ самаго lessor'a, за вносимую въ извѣстное время сумму денегъ, именуемую арендной платой (rent).“

Перевод.

³⁾ Статья, создавшая это правомочіе (2 и 3 Вильг. с. 45 s. 20), называвшаяся подъ именемъ „*chandos clause*“, отмѣнена актомъ 1884 г.

Въ основаніе была положена не сумма арендной платы, но сумма уплачиваемыхъ налоговъ; и дающія право голоса земля или помѣщеніе должны были быть обложены налогомъ съ приносимаго ими дохода, minimum цифры котораго опредѣлялся въ 12 ф. стерл.

Такова была льгота въ графствахъ до Акта 1884 г.

§ 2. Избирательное право английскихъ бурговъ ¹⁾ до 1884 г.

Условіе избирательнаго права бурга до 1832 г. представляетъ курьезную смѣсь политическихъ правъ, такъ какъ бурги были свободны отъ всякаго законодательнаго вмѣшательства въ способъ избранія своихъ представителей. Все, что требовалось, было то, чтобы ихъ представители въ Палатѣ были правильно выбранными и чтобы они были вполнѣ уполномочены своими избирателями. Актъ 1444 г. ²⁾ требовалъ, чтобы выборы были сдѣланы мэромъ или управляющимъ бургомъ (bailiff) по предписанію шерифа, сопровождались протоколомъ (indenture), сходнымъ съ требуемымъ на выборахъ отъ графствъ и были засвидѣтельствованы печатями выборщиковъ. Въ силу того, что бургамъ было предоставлено широкое право самоопредѣлять способъ выборовъ, то, весьма естественно, появилось большое количество разнообразныхъ мѣстныхъ обычаевъ, которые трудно было привести въ какую-либо одну связаную систему. Однако, не смотря на такую безсистемность, можно было признать существованіе 4 видовъ „льготы“, которые несмотря на различныя измѣненія и комбинаціи между собой вполнѣ ясно обнаруживали свой характеръ. Первый изъ нихъ былъ основанъ на правѣ леннаго владѣнія (tenure). Очевидно, онъ былъ на-

¹⁾ Зачатки правового понятія бурга (borough) слѣдуетъ искать въ грамотахъ (charter), которыми землевладѣльцы (король, епископъ, лордъ) предоставляли тѣ или иныя льготы и привилегіи жителямъ населенныхъ мѣсть, расположенныхъ на ихъ земляхъ. Начиная съ Генриха VI бурги стали получать въ силу charter of incorporation муниципальныя права, превращавшія ихъ въ юридическія лица. Существенную составную часть этой корпораціи составляли мэръ (mayor), носившій иногда имя bailiff, альдермэнъ и burgesses, т. е. надѣленные избирательными правами жители. Начиная съ Эдуарда IV въ число привилегій, сообщавшихся хартіей, стало помѣщаться и право на посылку депутата въ Палату. Злоупотребленія этими хартіями хорошо извѣстны. Комиссія 1833 г. нашла въ Англіи и Уэльсѣ 246 муниципальных общинъ, изъ которыхъ 6 основывали свои права на древнихъ баронскихъ хартіяхъ, при чемъ во всѣхъ нихъ огромная масса населенія не имѣла избирательныхъ правъ, такъ напр., въ Кэмбриджѣ изъ 20,000 населенія было только 118 burgesses, а въ Портсмутѣ изъ 146.000 общаго числа только 102. *Перев.*

²⁾ 23 Генр. VI. Ch. 15.

и болѣе древній и въ большинствѣ случаевъ предоставлялъ горожанамъ, обладающимъ земельнымъ цензомъ, право принимать участіе въ управленіи дѣлами своей общины.

Второй стоялъ въ зависимости отъ мѣста жительства, соединяясь во многихъ случаяхъ съ уплатой податей (*scot and lot*), необходимыхъ для удовлетворенія мѣстныхъ и національныхъ нуждъ. Это было, по-видимому, распространеніе принципа права голоса по земельному цензу на тѣхъ, кто принималъ участіе въ расходахъ общины.

Третій относился къ членамъ „корпорациі“ и, казалось, соединялъ политическія права и торговыя привилегіи вмѣстѣ путемъ распространенія „льготы“ на свободныхъ людей города, получившаго хартію (*chartered town*), причемъ она могла принадлежать или исключительно имъ или совмѣстно съ другими выборщиками, обладающими избирательными правами на иныхъ основаніяхъ. Свободный человекъ (*freeman*) путемъ допущенія его въ число членовъ корпорациі, приобреталъ права, но не принималъ на себя обязательства. Отъ него не требовалось ни владѣніе леннымъ участкомъ земли, ни исполненіе обязательствъ, связанныхъ съ этимъ родомъ владѣнія, ни участіе, въ качествѣ свободного человека, въ несеніи мѣстныхъ денежныхъ повинностей.

Четвертый видъ „льготы“ — муниципальная служба (*corporate office*), наиболѣе узкая форма права, предоставляемаго членамъ корпорациі. Это былъ послѣдній по времени своего возникновенія видъ изъ этихъ квалификацій, надѣлявшій избирательными правами лицъ, состоявшихъ на городской службѣ. Можно смѣло утверждать, что во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда пользованіе „льготой“ было ограничено вышеупомянутымъ кругомъ лицъ, рѣчь шла о городѣ или надѣленномъ привилегіями въ силу выданной ему хартіи, или призванномъ (*summoned*) въ царствованіе Тюдоровъ, или ограниченномъ такимъ образомъ на основаніи толкованія хартіи по рѣшеніямъ Палаты Общинъ, послѣдовавшими за реставраціей. Жители бурга иногда весьма бурно реагировали на такія рѣшенія, отстаивая права своей корпорациі ¹⁾, какъ это видно изъ дѣлъ Bath, Malmesbury и Salisbury. Иногда же, какъ напр. въ дѣлѣ Wilton и Winchester они уступали безъ всякой борьбы.

Каждый изъ этихъ видовъ „льготы“ допускалъ много измѣненій. Право голоса по ленному владѣнію въ нѣкоторыхъ городахъ, состав-

¹⁾ Эти факты равно, какъ послѣдующія, относящіяся къ отдѣльнымъ бургамъ я взялъ изъ книги „History of Representative Government“, сочи. Oldfield и провѣрилъ ихъ по Commons' Journals.

лявшихъ въ то же время и графства, какъ напр. Nottingham и Bristol, давалъ 40 шиллинговъ фригольдъ, въ другихъ же это право предоставляли земли, находившіеся въ burgage tenure ¹⁾; въ нѣкоторыхъ случаяхъ оно было ограничено какимъ-либо однимъ видомъ леннаго владѣнія, напр. въ Ричмондѣ, могъ вотировать только тотъ, кто владѣлъ землей на основаніи burgage и пользовался при этомъ еще правомъ пастьбы скота на общинныхъ поляхъ. Въ Cricklade не только фригольдъ, но и копигольдъ и даже leasehold на срокъ не менѣе 3 лѣтъ предоставлялъ право избирательнаго голоса по этому бургу. Въ Clitheroe „льгота“ принадлежала собственникамъ burgage tenement, хотя бы и не живущимъ здѣсь; но если они не желали осуществлять своихъ правъ, то послѣднія переходили къ тѣмъ, кто являлся фактическимъ владѣльцемъ земли (occupier). Право голоса по мѣсту жительства распространялось въ Preston на всѣхъ жителей, въ Taunton на тѣхъ, кто имѣлъ осѣдность въ приходѣ и жилъ на свои собственные средства, что на языкѣ того времени обозначалось словомъ „potwaller“, т. е. то лицо, которое имѣетъ свой собственный очагъ. Въ большинствѣ случаевъ право избирательнаго голоса принадлежало главамъ семействъ, занимающихъ отдѣльныя жилища помѣщенія (householder) и уплачивающихъ мѣстные налоги „scot and lot“, но, какъ кажется, уплата мѣстныхъ повинностей въ связи съ мѣстомъ жительства въ нѣкоторыхъ случаяхъ давали право голоса и тѣмъ, кто не былъ householder.

Что же касается до званія свободнаго человѣка, то такое могло быть приобретаемо различными путями: рожденіемъ, бракомъ съ дочерью или вдовою свободнаго человѣка, поступленіемъ въ обученіе, покупкой или дареніемъ. Способъ приобретенія былъ различенъ въ различныхъ городахъ, и тамъ, гдѣ во власти корпораціи было дать свободу кому угодно, созданіе свободныхъ людей для избирательныхъ цѣлей было неограничено ²⁾. Въ однихъ бургахъ для свободнаго человѣка право пользованія „льготой“ было сопряжено съ постояннымъ мѣстожительствомъ въ данной мѣстности, въ другихъ подобнаго требованія къ нимъ не предъявлялось, и фримены могли осуществлять свои избирательныя права въ бургѣ, проживая въ различныхъ мѣстностяхъ государства. Въ первомъ случаѣ ихъ подкупали

¹⁾ Лицо, снимавшее жилище въ бургѣ, выплачивало не рѣдко всѣ свои повинности деньгами. Такой оброкъ является весьма характернымъ явленіемъ для городовъ и носилъ имя burgage tenure (burgagium). Перев.

²⁾ Municipal Corporations Commissioners' Report I. 35.

на мѣстахъ, а во второмъ къ платѣ за голосъ прибавлялась и стоимость проѣзда.

Гдѣ право выбора членовъ принадлежало служащимъ въ общинѣ, тамъ результатъ выборовъ зависѣлъ отъ состава управляющаго мѣстнаго органа (Governing Body), созданнаго хартіей.

Изъ всего сказаннаго видно, что не легко опредѣлить ни условія, въ которыхъ находилась „льгота“ въ бургахъ въ средніе вѣка, ни способъ ея примѣненія. Избирательное право въ тотъ періодъ, когда Палата Общинъ стала разбирать спорные случаи выборовъ, о чемъ мы имѣемъ свѣдѣнія отъ XVII в., не отличались однообразіемъ; и тѣ извѣстія, которыя мы имѣемъ о средневѣковыхъ избраніяхъ ¹⁾, указываютъ, что не рѣдко весь составъ избирателей поручалъ избраніе своихъ представителей комитету, состоявшему весьма часто изъ однихъ муниципальных служащихъ, иногда изъ извѣстнаго ихъ числа совмѣстно съ нѣкоторымъ числомъ избирателей, или изъ выборныхъ отъ обоихъ контингентовъ вмѣстѣ.

По мѣрѣ того, какъ мы приближаемся къ тому времени, когда политическіе интересы возрастаютъ и мѣста въ Парламентѣ становятся предметомъ, котораго добиваются, мы находимъ три рода вліяній, дѣйствующихъ на „льготу“ стремящихся и съузить право голоса въ городахъ и сдѣлать его продажнымъ.

Во первыхъ, слѣдуетъ указать на увеличеніе числа хартій инкорпорированія, пожалованныхъ со времени Генриха VI. Съ этого періода предметомъ такой хартіи стало не столько пожалованіе новыхъ привилегій, сколько опредѣленіе правъ горожанъ *inter se* и организація корпоративнаго управленія. Процессъ, благодаря которому купеческое общество въ городѣ стало идентичнымъ съ понятіемъ старѣйшей части городской общины, составляетъ часть муниципальной исторіи, которой мы касаемся постольку, поскольку избирательное право въ силу этого процесса распространилось на тѣ или иныя категоріи гражданъ. Этому вліянію мы должны приписать пріобрѣтеніе муниципальными властями исключительнаго права на избраніе представителей отъ бурга. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ это право было прямо даровано хартіей, въ другихъ оно было присвоено себѣ правящимъ органомъ корпорации, но притязаніе на него было основано на хартіи и допущено комитетами Палаты Общинъ.

Далѣе, слѣдуетъ отмѣтить распространеніе избирательнаго права путемъ призыва или выдачи хартіи городамъ, черезъ представителей

1) Stubbs. Const. Hist. III. 415—419.

которыхъ Корона могла оказывать вліяніе на Парламентъ. Такъ, напр. до того момента, когда Тюдоры стали увеличивать составъ представительства, 6 Корнвалійскихъ бурговъ избирали 12 членовъ, къ концу этой реформы 21 Корнвалійскій бургъ избиралъ 42 члена. Въ большинствѣ такихъ городовъ „льгота“ принадлежала только членамъ корпораціи, и это обстоятельство косвенно вліяло на условія избирательнаго права въ другихъ городахъ благодаря тому, что оно создавало примѣры и прецеденты, которыми комиссіи Палаты Общинъ пользовались, какъ руководящимъ началомъ, при разсмотрѣніи вопроса о спорныхъ выборахъ. Такіе прецеденты имѣли еще большее вліяніе въ виду того, что часть тѣхъ, кто судилъ объ этихъ выборахъ, сами занимали мѣста на основаніи этой продажной и ограниченной „льготы“.

Все вышесказанное приводитъ насъ къ третьему виду вліянія на выборы—рѣшенію объ оспариваемыхъ выборахъ комиссіями Палаты Общинъ. Исторія этой привилегіи Палаты и способъ ея примѣненія описаны въ другомъ мѣстѣ. Здѣсь намъ нужно только отмѣтить вліяніе въ различныхъ бургахъ, гдѣ подобныя вопросы возникали, резолюцій трибунала, неспособнаго на справедливое рѣшеніе дѣлъ, часто дѣйствовавшего подъ внушеніемъ партійныхъ или личныхъ чувствъ, и склоннаго изъ-за личнаго интереса къ ограниченію избирательныхъ правъ. Когда однажды комиссія объявила выборы недѣйствительными на томъ основаніи, что голоса вотирующихъ лицъ извѣстнаго класса, то принимались, то нѣтъ—право этого класса было установлено и опредѣлился ясно новый обычай. Въ 1729 г. прошелъ законъ, гласившій, что „последнее рѣшеніе въ Палатѣ Общинъ“ должно установить законность подаваемыхъ голосовъ. Не необходимо и не желательно было бы здѣсь разбирать достоинства и недостатки „льготы“ бурговъ въ томъ видѣ, какъ она создалась до 1832 г. Эта „льгота“ развивалась свободно внѣ всякаго законодательнаго вмѣшательства. Что же касается тѣхъ случаевъ, когда бурги уличались въ явномъ подкупѣ, вслѣдствіе чего право ихъ избирать представителей передавалось парламентскимъ актомъ фригольдерамъ смежныхъ сотенъ, то обычай и обычное право, интерпретированное резолюціями парламентскихъ комиссій, единственно опредѣлялъ право голоса.

Нѣтъ никакого сомнѣнія въ томъ, что представительство было несовершенно и подкупно. Когда право голоса ставилось въ зависимость отъ владѣнія недвижимостью, то часто случалось, что дающія голосъ имущества были слишкомъ немногочисленны въ пропорціи къ населенію, а поэтому интересы послѣдняго иногда совершенно игнорировались и избирательное собраніе состояло изъ одного или нѣсколь-

кихъ владѣльцевъ клочковъ земли. Когда право голоса давало жилое помѣщеніе или личная свобода, то широко примѣнялся подкупъ, а гдѣ свобода была подаркомъ со стороны корпораціи, тамъ фирменовъ дѣлали въ большемъ количествѣ для выборныхъ цѣлей. Нужно указать и на призрачный характеръ „льготы“, предоставленной должностнымъ лицамъ корпораціи; можно только удивляться, какъ абсурдность представительства отъ города, подобнаго Bath, осуществляемого депутатами, выбранными коллегіей 24 чиновниковъ корпораціи не послужила къ осужденію системы, которая, развиваясь изъ года въ годъ, приняла такую странную форму. Актъ 1832 г. очистилъ эти аномаліи. Онъ сохранилъ всѣ личныя индивидуальныя избирательныя права, которыя существовали до дня принятія этого Акта, но за то онъ уничтожилъ всѣ старыя „льготы“ за 2 исключеніями. Онъ сохранилъ 40 шиллинговый фригольдъ въ городахъ-графствахъ съ тѣми ограниченіями, съ которыми онъ былъ установленъ въ графствахъ. Онъ, далѣе, сохранилъ право голоса свободного человѣка города, надѣленнаго хартією, въ тѣхъ изъ нихъ, гдѣ такое правоопредѣленіе существовало до этого времени, но ограничилъ способы пріобрѣтенія свободы для этой цѣли, рожденіемъ и службой, и сдѣлалъ мѣстожителство въ городѣ или бургѣ или 7-ми мильномъ отъ него разстояніи необходимымъ условіемъ для права избирательнаго голоса.

Отдѣльно отъ этихъ пережитковъ старыхъ правомочій право подачи голоса въ городахъ и бургахъ стало основываться на оккупации (Occupation). По § 27 право голоса давалось занимающему на правѣ собственности или временнаго владѣнія домъ, товарный складъ, контору, лавку или иное зданіе, которое вмѣстѣ или отдѣльно съ другой землей, занимаемой имъ въ томъ же городѣ или бургѣ даетъ 10 фун. ст. годового дохода. Это имущество должно быть оцѣнено и занимающій его (occupier) ¹⁾ долженъ платить налоги и жить въ теченіе 6 мѣсяцевъ до записи его въ число лицъ, имѣющихъ право голоса въ томъ мѣстѣ, гдѣ онъ намѣренъ подавать голосъ или въ 7-ми мильномъ отъ него разстояніи. Актомъ 1878 г. право голоса было распространено на лицъ, занимающихъ какую-либо самостоятельную часть дома, но при наличности вышеозначенныхъ условій.

Такова была „льгота“ бурговъ съ 1832 до 1867 г., когда People

¹⁾ Слово occupier употребляется въ Англіи, какъ синонимъ слова „жилецъ“ (lodger). Occupation, „которая является результатомъ должности, службы, или положенія“, разсматривается съ точки зрѣнія пабирательнаго права, какъ эквивалентная той, за которую заплачена наемная плата, въ размѣрѣ не менѣе 10 фунт. *Перев.*

Акт ввелъ „льготу“ для главъ отдѣльныхъ семействъ (householder), т. е. лицъ, занимающихъ самостоятельное помѣщеніе ¹⁾ и жильцовъ (lodger).

Чтобы имѣть право на „льготу“ householder'a, лицо должно занимать на правѣ собственности или въ качествѣ tenant въ течение 12 мѣсяцевъ до 15 ²⁾ Іюля того года, въ которомъ онъ желаетъ быть зарегистрированнымъ, жилое помѣщеніе, расположенное въ бургѣ. Онъ долженъ быть обложенъ налогомъ въ пользу бѣдныхъ и уплатить до 20 Іюля тѣ налоги, которые числились за нимъ до 5 Января.

Важно еще отмѣтить 2 пункта, въ виду того, что Актъ 1884 г. только расширилъ, но не измѣнилъ характеръ этой „льготы“;

а) Понятіе „жилое помѣщеніе“ (dwelling house) опредѣлено въ Актѣ 1867 г., какъ всякая часть дома, занимаемая, въ качествѣ самостоятельнаго помѣщенія, и обложенная отдѣльно налогомъ въ пользу бѣдныхъ. Это опредѣленіе было измѣнено актомъ 1878 г. въ смыслѣ исключенія понятія самостоятельнаго обложенія, какъ условія для приобрѣтенія права голоса. Создалось смѣшеніе понятій, и одинъ изъ судовъ призналъ существованіе непреодолимаго затрудненія для различія положенія главы семейства (householder) отъ нанимателя. Жилище главы семьи должно быть обложено налогомъ, причемъ самостоятельное обложеніе не требуется, и требуемая сумма налоговъ должна быть уплачена хотя бы и не самимъ householder'омъ. Если онъ занимаетъ часть дома, не оплачиваемую особо налогомъ, онъ считается householder'омъ или жильцомъ въ зависимости отъ его отношенія къ собственнику всего ³⁾ зданія.

б) Актъ 1867 г. требуетъ не только того, чтобы жилое помѣщеніе было обложено налогами, но и чтобы занимающій его ихъ уплачивалъ. Въ дѣйствительности, Актъ стремился поставить „льготу“ главъ семействъ въ зависимость отъ личной уплаты налоговъ лицомъ, подающимъ голосъ, препятствуя приобрѣтенію ея тамъ, гдѣ практика „Compounding“ была распространена. „Compounding“ обозначаетъ, что собственникъ былъ обложенъ податями, вмѣсто фактическаго вла-

¹⁾ Трудность правильной передачи при переводѣ на русскій языкъ вѣкторныхъ понятій, при отсутствіи строго установившейся терминологіи, заставляетъ прибѣгать къ описательнымъ выраженіямъ. Такъ напр. *householder* на русскомъ языкѣ часто передается словами *глава семьи* и *домохозяинъ*. Хотя эти выраженія и не вполне точны, но мнѣ кажется, что читатель благодаря вышеприведенному выраженію, пойметъ истинное ихъ значеніе, если намъ придется къ нимъ прибѣгнуть при дальнѣйшемъ изложеніи. *Перев.*

²⁾ 31 число было установлено для домохозяевъ и нанимателей Актомъ 1867 г.—15-ое установлено 41 и 42 Викт. с. 26 § 27.

³⁾ Дѣло *Bradley v. Baylis* S. Q. B. D. 219.

дѣльца, и отъ себя уже вступалъ въ различныя личныя соглашенія съ попечителями о бѣдныхъ (overseer) и нанимателями. Но Актъ обложе- нія налогомъ въ пользу бѣдныхъ и объ его сборѣ (Poor rate Assessment and Collection Act) 1869 г., предвидитъ, что 1) собственникъ можетъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ вступить въ соглашеніе съ попечителемъ, или 2) можетъ быть заставленъ приходскимъ собраніемъ (vestry) пла- тить налоги вмѣсто нанимателя или 3) можетъ заключить условіе съ нанимателемъ относительно уплаты налоговъ, и послѣдній ни въ коемъ случаѣ не потеряетъ голоса, въ силу ли сдѣлки между лэндлордомъ и попечителемъ или между лэндлордомъ и имъ самимъ. Попечитель обязанъ внести въ книгу налоговъ всякаго владѣльца облагаемой соб- ственности, и послѣдній не теряетъ права голоса въ случаѣ пропуска его имени по недосмотру попечителя. Эти опредѣленія „ex abundantі cautela“ получили общее примѣненіе въ силу закона 41 и 42 Викт. с. 26 § 14. Такова была и есть „льгота“ главы семьи, болѣе обще назы- ваемая льготою „по обладанію жилымъ помѣщеніемъ“ (Inhabitant occu- pation). „Льгота“ жильцовъ (Lodger franchise) была установлена Актомъ 1867 г. для тѣхъ, кто живетъ въ тѣхъ же самыхъ помѣщеніяхъ, какъ единственный наниматель, въ теченіе 12 мѣсяцевъ до 31 июля¹⁾ того года, въ которомъ онъ желаетъ быть зарегистрированнымъ—эти помѣщенія должны быть не меблированными и наемная плата за нихъ не должна быть ниже 10 фун. стерл. Въ силу Акта 1878 г. жилецъ можетъ въ періодъ своего пребыванія занимать различныя помѣщенія въ томъ же самомъ домѣ, не нанося этимъ ущерба своему праву, и можетъ поль- зоваться этимъ правомъ совмѣстно со своимъ сожителемъ, если сумма платы за квартиру равна 10 фун. стерл. съ cadaго изъ нихъ.

§ 3. Шотландское избирательное право до 1884 г.

До 1832 г. шотландская представительная система была въ усло- віяхъ болѣе странныхъ и ненормальныхъ, чѣмъ англійская. Право голоса въ графствахъ было двоякое: 1)—земля съ 40 шиллингами до- хода по старой оцѣнкѣ (forty shilling land of old extent), полученная во владѣніе отъ Короны, или 2)—если не было „старой оцѣнки“, то оцѣненная по оцѣночнымъ книгамъ, какъ дающая 400 фунт. стерл. ежегоднаго дохода.

Въ общемъ это было исключительное предоставленіе права го- лоса фригольдерамъ въ самомъ чистомъ видѣ и съ соблюденіемъ бо- лѣе строгихъ условій, чѣмъ это требовалось въ Англии. Бурги изби-

¹⁾ Это число было замѣнено на 15-ое Актомъ 1878 г.

рали представителя при меньшемъ еще участіи народа. Имѣли право быть представленными 66 королевскихъ бурговъ (royal burghs), изъ которыхъ только Эдинбургъ одинъ имѣлъ своего собственнаго представителя. Остальные были раздѣлены на 14 группъ, изъ которыхъ каждая имѣла право на выборъ 1 члена. При наступленіи выборовъ шерифъ оповѣщалъ совѣтъ (town council) бурга; послѣдній выбиралъ делегата; делегаты собирались въ соотвѣтствующія группы и выбирали представителей бурговъ.

Законъ 1832 г. измѣнилъ распредѣленіе мѣстъ и отмѣнилъ старыя „льготы“ исключая тѣхъ, которыя такъ или иначе затрагивали индивидуальныя интересы. Онъ создалъ въ графствахъ двѣ „льготы“, основанныя на владѣніи недвижимой собственностью и оккупаци, и на одной оккупаци въ бургахъ, слѣдуя англійскимъ образцамъ въ общемъ характерѣ, но отличаясь отъ нихъ постольку, поскольку шотландскіе земельные законы (property law) отличались въ деталяхъ отъ англійскихъ ¹⁾.

Точно также шотландскій Актъ Реформы (Scotch Reform Act) 1868 г. измѣнилъ избирательное право по имуществу и оккупаци въ графствахъ и ввелъ „льготу“ домохозяина и жильца въ бургѣ, оставляя существовавшую „льготу“ въ бургѣ нетронутой.

§ 4. Ирландское избирательное право до 1884 г.

Ирландская „льгота“ бурговъ и графствъ представляла до Акта о Реформѣ 1832 г. много тѣхъ же чертъ, что и англійская. 40-шиллинговые фригольды давали право на „льготу“ въ графствахъ съ самыхъ раннихъ дней ирландскаго Парламента, но съ начала царствованія Георга I пользованіе ею было предоставлено исключительно протестантамъ. Въ 1793 г. ирландскій Парламентъ отмѣнилъ это ограниченіе наряду съ другими, послѣ этого къ 40-шиллинговымъ фригольдерамъ перешла доминирующая роль въ Парламентѣ и благодаря имъ въ 1829 г. католики получили избирательныя права. Но въ тотъ самый годъ, когда былъ принятъ Актъ объ эмансипаци католиковъ, прошелъ ограничительный законъ, по которому никакой фригольдеръ не могъ имѣть права на подачу голоса въ графствѣ, если его имѣніе не давало ему 10 ф. стерл. ежегоднаго дохода.

¹⁾ Статья Scotch Act 1832 г. создала избирательное право по оккупаци при доходѣ въ 50 ф. стр., аналогичная же Chandose Clause Англійскаго Акта 1832 была отмѣнена Актомъ 1894 г.

Законодательство 1832 г. уничтожило старое право на голосъ въ бургахъ за исключеніемъ, подобно Англіи, нѣсколькихъ категорій свободныхъ людей и фригольдеровъ въ городахъ, считавшихся графствами, установило право голоса по оккупаци и распространило избирательное право на арендаторовъ и копигольдеровъ; послѣднее было впрочемъ пустою „льготой“, такъ какъ копигольдовъ нѣтъ въ Ирландіи.

Послѣ этого избирательный цензъ былъ пониженъ въ 1850 г. до 12 ф. стерл. для occupier, 5 фун. для фригольдеровъ въ графствахъ, 8 фун. для occupier въ городахъ. Въ 1868 г. было дано право голоса жильцамъ въ бургахъ, подобно Англіи и Шотландіи; не смотря на это цензъ для главы семьи былъ уменьшенъ только съ 8 фун. до 4.

§ 5. Изложеніе People Act 1884 г.

Намъ теперь предстоитъ разсмотрѣть Актъ 1884 г. Было необходимо остановиться на подробностяхъ нѣкоторыхъ „льготъ“, созданныхъ предшествовавшими актами, въ виду того, что Актъ 1884 г. ихъ сохраняетъ, и они составляютъ часть его. Нужно также обратить вниманіе и на то, что Актъ 1884 г., упрощая „льготу“, не упростилъ законы, относящіяся къ ней. Правила, относящіяся къ осуществленію избирательныхъ правъ, приходится разыскивать въ статьяхъ различныхъ статутовъ, изъ которыхъ нѣкоторые сохраняютъ свою силу до настоящаго времени и могутъ быть разсматриваемы, какъ дополненіе названнаго Акта, въ то время какъ другія или вошли въ него или совершенно отмѣнены.

Теперь мы можемъ приступить къ разсмотрѣнію избирательныхъ правъ въ Англіи, Ирландіи и Шотландіи, какъ созданныхъ на общихъ, за немногими исключеніями для городовъ и графствъ, во всѣхъ 3 королевствахъ основаніяхъ. Было бы самымъ простымъ сгруппировать существующія „льготы“ подъ 3 главами—property, оккупация, жилое помѣщеніе, и опредѣлить относящіяся къ нимъ законодательныя положенія. Я считаю весьма удобнымъ это расчлененіе, такъ какъ разница между оккупацией и жилымъ помѣщеніемъ весьма существенна, хотя и было бы проще—описать послѣдніе два вида „льготы“ подъ одной рубрикой „оккупация“, различая 3 рода подающихъ голоса подъ этимъ понятіемъ: occupier inhabitant occupier (т. е. оккупация жилого помѣщенія) и lodger.

Недвижимое земельное имущество (Property).

Право голоса по недвижимому земельному имуществу нарушаетъ единообразіе, созданное Актомъ. Оно дѣйствительно только въ графствахъ, а въ Англіи, кромѣ того и въ городахъ—графствахъ ¹⁾. Законъ 1884 г. его не тронулъ, за исключеніемъ увеличенія числа голосовъ фиктивными правомочіями. Это право представляетъ болѣе разнообразій на протяженіи 3 королевствъ, чѣмъ право голоса по оккупациіи и жилому помѣщенію. Виды его слѣдующіе:

Въ Англіи:

Фригольдъ—съ 40 шиллингами ежегоднаго дохода, если онъ является помѣстьемъ (estate), перешедшимъ по наслѣдству, или находящимся въ оккупациіи, или пріобрѣтеннымъ бракомъ, по завѣщанію, пожалованнымъ или даннымъ за службу.

Фригольдъ—съ 5 фун. ежегоднаго дохода, находящійся въ пожизненномъ владѣніи, не оккупированный и не пріобрѣтенный вышеописаннымъ образомъ.

Копигольдъ—и всякій иной видъ владѣнія, за исключеніемъ фригольда, съ 5 фун. ст. ежегоднаго дохода.

Арендная недвижимая собственность (Leasehold).—1) Съ 5 ф. ст. ежегоднаго дохода, отданная на срокъ не менѣе, чѣмъ 60 лѣтъ.
2) Съ 50 фун. ст. ежегоднаго дохода отданная на срокъ не менѣе 20 лѣтъ.

Съемщики изъ вторыхъ рукъ, или уполномоченные по управленію leasehold вышеупомянутой доходности, имѣютъ право вотировать, если они являются occupier ²⁾.

Въ Шотландіи:

Земли наслѣдственныя и благопріобрѣтенныя въ собственность съ 5 фун. ст. ежегоднаго дохода по оцѣночнымъ спискамъ.

Leasehold—съ 10 фун. стер. ежегоднаго дохода, пожизненная или отданная на срокъ не менѣе 57 лѣтъ; съ 50 фун. ст. ежегоднаго дохода на срокъ не менѣе 19 лѣтъ.

Въ Ирландіи:

Фригольдъ—съ 5 фун. ст. ежегоднаго дохода.

1) Таковыхъ теперь 4: Бристоль, Эксетеръ, Норвичъ, Ноттингемъ, гдѣ фригольдеры пользуются „льготой“ бурга. Въ другихъ городахъ, которые являются инкорпорированными графствами, а такихъ 15, подобная практика не существуетъ.

2) Chorlton v. Stretford.

Оброчная плата (Rentcharge) ¹⁾ (по положенію 48 Викт. ch. 3 § 4) и *пожизненная аренда (lease for life)* въ размѣрѣ 20 фун. ст. ежегодно.

Leasehold—съ 10 фун. ст. ежегоднаго дохода, отданная на срокъ 60 лѣтъ и съ 20 фун. ст. на срокъ 14 лѣтъ.

О к н у п а ц і я .

По всему Соединенному Королевству однообразное право голоса дается всякому пользующемуся въ теченіе 12 мѣсяцевъ до регистраціи—въ Англии, Ирландіи и въ шотландскихъ бургахъ, на правахъ собственника и tenant, въ шотландскихъ графствахъ исключительно на правахъ tenant—землю или домомъ въ графствѣ или бургѣ съ доходностью въ 10 фун. ст.

Это право голоса можетъ подвергаться видоизмѣненіямъ въ своихъ основныхъ частяхъ въ зависимости отъ мѣстности.

1. Способомъ опредѣленія дохода, дающаго право голоса съ находящагося въ реальномъ пользованіи (tenement) недвижимаго имущества, является:

Въ Англии чистый годовой доходъ.

Въ Шотландіи годовой доходъ, внесенный въ оцѣночные списки.

Въ Ирландіи годовая доходность согласно послѣднему обложенію налогомъ въ пользу бѣдныхъ.

2. Что касается до мѣстожительства occupier,—въ англійскихъ и шотландскихъ графствахъ и въ ирландскихъ графствахъ и бургахъ оно не требуется. Въ англійскихъ бургахъ необходимо пребываніе въ теченіе 6 мѣсяцевъ того года, который даетъ право на подачу голоса (qualifying year), въ самомъ бургѣ или въ разстояніи 7 миль отъ него. Въ шотландскихъ бургахъ въ продолженіе цѣлаго года (qualifying year) въ предѣлахъ бурга или въ 7-мильномъ разстояніи.

3. Относительно обложенія и уплаты податей и налоговъ мы должны сказать слѣдующее:

Въ англійскихъ графствахъ и бургахъ земля должна быть обложена налогомъ въ пользу бѣдныхъ, и къ 20 іюля того года, когда ея держатель намѣренъ голосовать, всѣ налоги этого рода, высчитанные до 5 Января, должны быть уплачены.

¹⁾ Rentcharge—называется опредѣленная денежная сумма, получаемая ежегодно первоначальнымъ собственникомъ съ новаго владѣльца, которому онъ уступилъ свои права на земельный участокъ.

Подающий голосъ въ бургѣ долженъ уплатить всѣ лежащія на немъ до этого времени нѣкотораго рода прямыя налоги (assessed taxes) ¹⁾.

Въ шотландскихъ графствахъ occupier долженъ уплатить къ 20 іюня регистраціоннаго года всѣ налоги въ пользу бѣдныхъ, причитающіеся съ него до 15 Мая; въ шотландскихъ бургахъ къ 20 іюля всѣ причитающіеся до 6 Іюля вышеназванные прямыя налоги. Въ ирландскихъ графствахъ и бургахъ occupier долженъ быть обложенъ налогомъ въ пользу бѣдныхъ и уплатить къ 1 Іюля всѣ причитающіеся до 1 Января налоги. Англійская „льгота“ по оккупациі опредѣляется доходомъ по закону 48 Викт. ch. 3 s. 5,—условіями въ графствахъ по 30 и 31 Викт. ch. 102 s. 6, въ бургахъ по 2 и 3 Вилг. IV c. 45.

Шотландская—доходомъ по 48 Викт. c. 3 s. 5, условіями въ графствахъ по 31 и 32 Викт. 48 s. 6, въ бургахъ по 2 и 3 Вилг. IV c. 65 s. 11.

Ирландская—доходомъ по 48 Викт. c. 3 s. 5, условіями по 13 и 14 Викт. c. 69 s. s. 1 и 5.

Жилое помѣщеніе.

Право голоса главы семейства (householder) теперь единообразно установлено по всему королевству и дано занимающимъ помѣщеніе лицамъ (inhabitant occupier) (на правѣ собственности или аренды или по должности, службѣ и роду занятій), въ видѣ ли всего жилого дома, или его части, представляющей отдѣльную квартиру, обложенную налогомъ, долженствующимъ быть уплаченнымъ въ опредѣленные сроки, различные для Англій, Шотландіи и Ирландіи. Дѣйствительное пребываніе въ теченіе извѣстной части года не необходимо, для доказательства факта такого пребыванія достаточно и короткаго времени; гдѣ же дѣйствительное пребываніе носить прерывистый характеръ, тамъ должно быть на лицо „предполагаемое (constructive) жительство“, заключающее въ себѣ „намѣреніе возвратиться послѣ временнаго отсутствія и право возвращаться во всякое время безъ нарушенія законнаго обязательства“. Вотъ почему за отсутствіемъ такого условія „предполагаемаго жительства“ солдатъ, занимающій квартиру, которую онъ время отъ времени оставляетъ для исполненія обязанностей своей службы, не имѣетъ право подавать голосъ, хотя его квартира по всѣмъ другимъ основаніямъ предоставляетъ ему это право. По этой самой причинѣ студентъ (undergraduate), занимающій помѣ-

¹⁾ Подъ именемъ assessed tax понимаются налоги на экипажи, лошадей, мужскую прислугу и т. д. Въ настоящее время assessed taxes вошли въ составъ establishatent licenses, что значительно намѣнило положеніе occupier, который обязанъ теперь уплатить изъ этого рода налоговъ только house-tax.

щеніе въ колледжѣ, которое онъ оставляетъ на каникулы, не имѣетъ право голоса по этой квартирѣ. Но если какое-либо лицо сдаетъ свою квартиру на срокъ не болѣе 4 мѣсяцевъ, срокъ его оккупациіи не считается прерваннымъ и онъ не лишается права голоса, хотя бы онъ и не сохранилъ за собой права возвратиться въ этотъ періодъ въ какую-либо часть отданнаго въ наемъ дома.

Актъ 1867 г. создалъ „льготу главъ семействъ“ и примѣнилъ ее къ англійскимъ бургамъ, а актъ 1868 г. распространилъ ее и на шотландскіе. Распространеніе дѣйствія ея на шотландскія и англійскія графства, на ирландскія графства и бурги и по отношенію къ жильмъ помѣщеніямъ, занимаемымъ по должности, службѣ и роду занятій есть дѣло Акта 1884 г. Но въ послѣднемъ случаѣ для полученія права избирательнаго голоса необходимо, чтобы хозяинъ того лица, которое добивается этой „льготы“, не занималъ этого дома.

Законоположенія объ уплатѣ налоговъ весьма сложны. Актъ 1867 г. поставилъ „льготу“ въ зависимость отъ личной уплаты налога. Актъ объ обложеніи и сборѣ налога въ пользу бѣдныхъ 1869 г. измѣнилъ законъ въ вышеизложенномъ смыслѣ. Эти опредѣленія были расширены Актомъ Регистраціи (Registration Act) 1878 г. и распространены на Ирландію Актомъ 1884 г.; на обязанность попечителей въ силу этихъ опредѣленій была возложена обязанность по всему королевству зарегистрировать всякое жилое помѣщеніе, которое даетъ право на голосъ.

Право голоса жильцовъ также однообразно по всему королевству и дано всякому occupier, какъ съемщику помѣщеній безъ мебели съ платой въ годъ въ 10 ф. ст. въ теченіе 12 мѣсяцевъ до извѣстнаго дня года регистраціи, различнаго въ Англии, Шотландіи и Ирландіи. Съемщикъ не лишается права на голосъ въ Англии и Ирландіи, если онъ занимаетъ въ одномъ и томъ же домѣ нѣсколько помѣщеній или нанимаетъ ихъ совмѣстно съ другимъ жильцомъ при условіи, что общая сумма наемной платы, какъ въ первомъ, такъ и во второмъ случаѣ не ниже 10 ф. ст. „Льгота“ жильцовъ была создана для англійскихъ бурговъ актомъ 1867 г. для шотландскихъ и ирландскихъ — 1868 г. для графствъ Англии, Шотландіи и Ирландіи—1884 г.

Остались неизмѣнными реформаторскими актами XIX в. два вида прежнихъ льготъ: 40-шиллинговые фригольды въ нѣкоторыхъ городахъ-графствахъ на основаніи § 18 Акта о Реформѣ и званіе burgess или свободнаго человѣка въ тѣхъ городахъ, гдѣ оно до 1832 г. давало право голоса. Актъ 1832 г. положилъ ограниченія, относящіяся какъ къ мѣсту жительства, такъ и къ способу приобрѣтенія свободы,

которыя остаются не отмѣненными до настоящаго времени. Свободные люди должны приобрести свое званіе рожденіемъ или службой и въ теченіе года, предшествовавшаго дню его просьбы о регистраціи, жить въ бургѣ или не далѣе 7-ми миль отъ него. Въ лондонскомъ Сити еще сохраняется эта „льгота“, но съ нѣкоторыми отступленіями отъ вышеописаннаго правила. Недостаточно быть свободнымъ человѣкомъ города; необходимо еще состоять членомъ (liveryman) одной изъ городскихъ компаній (City Companies). Слѣдуетъ также замѣтить по отношенію къ Лондонскому Сити, что званіе свободного человѣка можно приобрести тутъ путемъ купли и что избиратель имѣетъ право жить въ 25-мильномъ разстояніи отъ мѣста баллотировки.

Еще остается сказать нѣсколько словъ о правѣ голоса, предоставленномъ университетамъ. Лица, имѣющія ученую степень (graduate) и внесенныя въ избирательные списки Оксфорда, Кэмбриджа, Дублина и Лондона, канцлеръ, профессора, члены университетскаго суда (University Court) и общаго совѣта (general Council) Единбурга, Глазго, С.-Эндруса и Эбердина имѣютъ право подавать голосъ отъ имени соотвѣтствующаго университета, если они совершеннолѣтніе и не подвержены законному ограниченію.

Теперь намъ остается суммировать все сказанное въ новѣйшихъ законодательствахъ о „льготѣ“.

Недвижимая собственность (property) предоставляетъ право голоса только въ графствахъ, а въ Англіи, кромѣ того, и въ нѣкоторыхъ городахъ - графствахъ. Такъ какъ это право голоса совершенно не затронуто (исключая опредѣлений, относящихся до *fagot votes*)¹⁾ актомъ 1884 г., то правила, относящіяся къ пользованію имъ, слѣдуетъ искать въ статутахъ, изданныхъ отъ 1429 до 1884 г.

Оккупация земель и вообще недвижимаго имущества съ одинаковой повсемѣстно доходностью предоставляетъ избирательныя права въ графствахъ и городахъ Соединеннаго Королевства, но опредѣленіе условій осуществленія этого права нужно искать въ прежнихъ актахъ, которые относятся къ вопросу о народномъ представительствѣ: онѣ различны для городовъ и графствъ, а способъ исчисленія размѣровъ дохода мѣняется въ каждомъ изъ 3 королевствъ.

Жилое помѣщеніе, какъ для householder'a, такъ и для жильца одинаково даетъ право голоса въ графствахъ и городахъ Соединеннаго Королевства; трудность относительно этихъ льготъ состоитъ въ опре-

¹⁾ Голосъ, предоставляемый при парламентскихъ выборахъ *ad hoc* извѣстному лицу на основаніи фиктивной сдѣлки. См. подробности стр. 118.

дѣленіи закона, касающагося обложенія налогомъ, на которомъ основана „льгота“ главъ семействъ и въ различіи понятія послѣдняго отъ жильца.

§ 6. Неправоспособность и правоограниченіе.

1. „Льгота“ предоставлена исключительно лицамъ мужского пола. Вопросъ о недопущеніи обычнымъ правомъ женщинъ къ пользованію „льготой“ возникъ исключительно при толкованіи sec. 3 Акта 1867 г. Слово „человѣкъ“ (man) употребляется въ немъ по отношенію къ лицамъ, которыя имѣютъ право голоса; Актъ о Реформѣ 1832 г. употреблялъ для этой цѣли слова „лицо мужского пола“ (male person), а съ другой стороны въ то же время законъ (13 и 14 Викт. с. 21) опредѣлилъ, что „во всѣхъ актахъ слова, обозначающія лицъ мужского рода должны разсматриваться какъ объемлющія собой и лицъ женскаго пола, если только ясно не указано противное“. Но Судъ Общихъ Тяжбъ установилъ, во-первыхъ, что Акты 1832 и 1867 гг. должны читаться вмѣстѣ, при чемъ слова, употребляемая въ Актѣ 1832 г. ясно и опредѣленно указываютъ, что слово „man“ въ Актѣ 1867 г. не включаетъ въ себѣ понятія „женщины“ и, во-вторыхъ, что женщины по обычному праву неспособны пользоваться парламентской „льготой“¹⁾.

2. Малолѣтство, независимо отъ того, было ли или нѣтъ ранѣе праволишающимъ по обычному праву, сдѣлано таковымъ закономъ 7 и 8 Вильг. III ch. 25, s. 7 и послѣдующими актами, распространявшими „льготу“ на лицъ, которыя не имѣли на нее право въ то время, когда прошелъ этотъ статутъ.

Англичанинъ, предполагается, достигаетъ совершеннолѣтія къ концу послѣдняго дня 21-го года; а такъ какъ законъ не принимаетъ въ расчетъ частей дня, то слѣдовательно онъ можетъ пользоваться „льготой“ за день до своей 21 годовщины рожденія.

3. Никакой пэръ, кромѣ пэра Ирландіи, избраннаго для принятія участія въ засѣданіяхъ Палаты Общинъ, не имѣетъ права быть ея членомъ. Это правоограниченіе выработано обычаемъ и поддерживается резолюціями Палаты Общинъ, которыя, хотя и не могутъ быть принимаемы за законъ, все таки разсматриваются, какъ выраженія мнѣнія высшаго авторитета относительно избирательнаго закона. Этотъ вопросъ теперь окончательно установленъ рѣшеніемъ суда Общихъ Тяжбъ въ 1872 г. по жалобѣ графа Beauchamp на попечителя о бѣд-

¹⁾ Chorlton v. Linys.

ныхъ въ Мадресфильдѣ. „Согласно авторитетнымъ толкованіямъ я въ принципѣ“, сказалъ Bovill C. J., „выполнѣ держусь того мнѣнія, что пэръ Парламента не имѣеть никакого права подавать голось при выборахъ члена Палаты Общинъ“¹⁾.

4. Коммиссары по выборамъ не имѣють права подавать голоса, за исключеніемъ только такого случая, когда за 2 кандидатовъ подано одинаковое число голосовъ, при такомъ положеніи дѣла коммиссару принадлежить рѣшающій голось.

5. Занятіе нѣкотораго рода должностей лишаетъ права голоса. Правоограниченія, касавшіяся служащихъ по сбору налоговъ, акцизной и штемпельной пошлины, были отмѣнены въ 1868 и 1874 г.г., а лишеніе права голоса служащихъ въ англійской и шотландской полиціи отмѣнено въ 1887 г. Полиція и служащіе въ ней лишены еще до сихъ поръ права голоса въ Ирландіи (6 и 7 Вильг. IV сс. 13, 29). Праволишеніе, связанное съ занятіемъ извѣстнаго рода должности, сохраняетъ силу въ настоящее время лишь по отношенію къ должностямъ, созданнымъ для выборныхъ члѣвъ.

Агентъ, сборщикъ голосовъ, клеркъ, курьеръ и вообще всякое лицо, занимающее должность для выборной процедуры, не имѣеть права подавать свой голось; его голось можетъ быть вычеркнутымъ при повѣркѣ и онъ считается совершившимъ наказуемое дѣяніе. Это правоограниченіе создано на основаніи People Act 1867 и 1868 гг.

Въ Шотландіи ассесоры бурговъ и графствъ, на обязанности которыхъ, между прочимъ, лежитъ регистрація подающихъ голоса избирателей, исключены изъ числа послѣднихъ въ томъ округѣ, гдѣ они служатъ.

6. Иностранецъ устраняется отъ участія въ выборахъ по обычному праву; а изъ правъ, предоставленныхъ иностранцамъ Актомъ о натурализаціи 1870 г., исключено право на занятіе какой бы то ни

¹⁾ Это правоограниченіе слѣдуетъ отличать отъ условій, въ силу которыхъ пэры не принимаютъ никакого участія въ избраніи членовъ Палаты Общинъ. Наказъ для сессіи Палаты Общинъ объявляетъ, что „является большимъ нарушеніемъ свободъ и привиллегій Палаты, если какой-либо лордъ Парламента или иной пэръ или прелать... примуть участіе при избраніи членовъ въ Палату Общинъ“. Такой наказъ Палаты Общинъ не можетъ, конечно, нарушить законныхъ правъ лицъ, стоящихъ внѣ Палаты, тѣмъ болѣе, что онъ не имѣеть силы въ теченіе періода пророгаціи и роспуска Парламента. Поэтому воздержаніе пэровъ отъ политическихъ дѣяствій въ это время слѣдуетъ разсматривать, какъ актъ вѣжливости со стороны одной Палаты по отношенію къ другой.

было должности и на участіе въ парламентскихъ и муниципальныхъ выборахъ.

7. Право лицъ съ ненормальнымъ разсудкомъ на участіе въ выборахъ должно завистъ отъ рода и степени ихъ умственной болѣзни. Идіотизмъ безусловно лишаетъ права; сумасшедшій, если онъ найденъ таковымъ комиссіей, также не будетъ имѣть права участія въ выборахъ. Вопросъ этотъ не урегулированъ окончательно, и бывали случаи, что лица очевидно душевнобольные были тѣмъ не менѣе разсматриваемы, какъ дѣеспособныя въ нѣкоторыхъ случаяхъ, и допускаемы къ участію въ вотированіи ¹⁾.

8. Лицо, уличенное въ преступленіи или измѣнѣ, теряетъ свое право, пока не отбудетъ срока наказанія или не получить прощенія. Дѣйствіе подкупомъ при парламентскихъ выборахъ является только лишь проступкомъ, исключая случая, когда дѣйствующій такимъ образомъ образомъ выдаетъ себя за другое лицо (personation)—что есть уже преступленіе, но улика въ подкупѣ лишаетъ лицо, совершившее этотъ проступокъ, на 7 лѣтъ права принимать участіе въ какихъ бы то ни было выборахъ. Кандидатъ или агентъ, виновные въ незаконной раздачѣ денегъ, или въ раздачѣ денежныхъ подарковъ, не имѣющихъ вида явнаго подкупа, лишаются права голоса въ мѣстностяхъ совершенія этого дѣянія въ теченіи 5 лѣтъ.

9. Никто не имѣетъ права быть избирателемъ изъ числа тѣхъ, кто въ періодъ 12 мѣсяцевъ до послѣдняго дня іюля получалъ помощь отъ прихода или иную милостыню, „лишающую въ силу парламентскаго закона права голоса на выборахъ“.

Но это правоограниченіе не распространяется на лицъ, пользующихся медицинской или хирургической помощью отъ прихода.

Не легко опредѣлить какой родъ милостыни, за исключеніемъ приходской помощи, является праволишающимъ; но кажется весьма правильнымъ, ссылаясь на дѣло *Harrison v. Carter*, ²⁾ сказать, что не характеръ милостыни или положеніе лица, раздающаго ее, опредѣляетъ право голоса, но условія, при которыхъ избиратель ее принимаетъ. Тамъ, гдѣ вспомошествованіе дается лицамъ, которыя безъ него попали бы на попеченіе къ приходу, очевидно, „что лица въ этомъ положеніи, именно—тѣ, которыя наиболѣе доступны дѣйствию того вліянія, которое законодательство стремится отвратить, и особенно тѣхъ искушеній, отъ которыхъ этотъ актъ долженъ защищать“.

¹⁾ См. случай у *Roger*, *On Elections* ed. 14. v. I. p. 118.

²⁾ „ „ „ *Versus*.

Изъ вышеприведеннаго описанія права голоса по недвижимо-земельному имуществу въ графствахъ явствуетъ, что было бы возможнымъ увеличить число избирателей созданиемъ большого числа мелкихъ фригольдовъ съ доходностью въ 40 шилл. ежегодно. Противодѣйствіе осуществленію этого плана уже было предусмотрѣно актомъ XVIII в., которымъ запрещалось раздѣленіе недвижимаго имущества въ цѣляхъ созданія голосовъ для выборовъ, и всѣ акты, совершенные съ этимъ намѣреніемъ, считались недѣйствительными. Но, на самомъ дѣлѣ эта мѣра не достигала своей цѣли, такъ какъ акты налагалъ запрещеніе на сдѣлки, не имѣвшія никакого реального значенія и заключенныя съ выборными цѣлями при условіи обязательнаго возврата по окончаніи избирательной кампаніи недвижимою собственності прежнему ея владѣльцу. Законодательство 1832 г. боролось съ этими фикціями двумя путями. Во-первыхъ—требованіемъ, чтобы избиратель былъ владѣльцемъ за 12 мѣсяцевъ до дня регистраціи, а затѣмъ—ограниченіемъ, вышеуказаннымъ образомъ, условій, при которыхъ фригольды съ 40 шиллингами дохода давали право на голосъ.

Наконецъ въ виду того, что оброчная плата (*rentcharge*) и совладѣніе (*joint tenancy*) давали „льготу“, то для земельного собственника было весьма удобно и не трудно раздѣлить свое недвижимое имущество на большое количество наслѣдственныхъ имѣній, дающихъ право на голосъ, безо всякаго матеріальнаго ущерба себѣ въ пользованіи своимъ имуществомъ.

Актъ о народномъ представительствѣ 1884 г. положилъ конецъ этой практикѣ. 4-й раздѣлъ этого закона опредѣляетъ, что никто не можетъ имѣть право голоса по оброчной платѣ, за исключеніемъ собственника десятины церковнаго прихода. Онъ устанавливаетъ также, что тамъ, гдѣ 2 или болѣе лица являются совладѣтелями, только одинъ изъ нихъ можетъ пользоваться правомъ подачи голоса, если его часть удовлетворяетъ законнымъ требованіямъ и право на это имущество приобрѣтено путемъ законнаго наслѣдства, брака, приданнаго или завѣщанія, или послѣднее находится въ фактическомъ обладаніи собственника въ цѣляхъ занятія торговлей или промышленностью. Соокупація, (*Joint occupation*), какъ понятіе, противоположное праву собственности (*Joint Ownership*), когда рѣчь идетъ о графствахъ, была предусмотрѣна законами 1867 и 1868 г.г., которые опредѣляютъ, что *joint occupiers* въ случаѣ, если совокупный доходъ съ владѣемаго ими имущества удовлетворяетъ законнымъ требованіямъ, могутъ воститировать въ числѣ 2, но не болѣе, если только право на него приобрѣтено однимъ изъ упомянутыхъ способовъ.

Въ городахъ и бургахъ соокупація регулируется закономъ 2 и 3 Вильг. IV ch. 45 s. 29, по которому, каково бы ни было число joint ossurieg недвижимой собственности, каждый изъ нихъ можетъ во-тировать, если доходность съ нея достигаетъ нормы установленнаго ценза.

О Т Д Ъ Л Ъ III.

Какимъ образомъ происходятъ выборы.

§ 1. Распредѣленіе мѣстъ.

Прежде всего необходимо опредѣлить, что такое представляютъ избирательныя собранія, которыя выбираютъ членовъ Палаты Общинъ, Настоящее распредѣленіе мѣстъ создано новѣйшими законодательными актами, но, тѣмъ не менѣе, необходимо въ краткихъ чертахъ указать, какъ различныя части государства принимали участіе въ представительствѣ въ различные періоды исторіи до Акта 1885 г. Въ образцовый Парламентъ (Model Parliament) 1295 г. было призвано по 2 рыцаря отъ cadaго графства и по 2 горожанина отъ cadaго города и отъ cadaго бурга; очевидно, что шерифъ посылалъ свои инструкціи о выборахъ въ тѣ города, которые онъ считалъ имѣющими на это право, согласно статьѣ призывной грамоты.

Представительство графствъ подвергалось незначительнымъ измѣненіямъ до 1832 г., выразившимся въ распространеніи избирательнаго права на графства, не имѣвшія до этого времени представительства. Въ 1536 г. графство Монмутъ приобрѣло право посылать 2 членовъ и каждое изъ Уэльскихъ графствъ по одному. Графства (county palatine) Cheshire и Durham ¹⁾ были поставлены наравнѣ съ другими въ отношеніи представительства въ 1543 и 1673 г.г. Унія съ Шотландіей прибавила 45 членовъ, изъ которыхъ 30 явились представителями шотландскихъ графствъ, а изъ 100 членовъ, вошедшихъ въ составъ Парламента послѣ Уніи съ Ирландіей, 64 избирались отъ ирландскихъ графствъ.

Число бурговъ, имѣвшихъ своихъ представителей, колебалось въ теченіе всѣхъ среднихъ вѣковъ. Въ царствованіе Эдуарда I оно было

1) County palatine — названіе 5 графствъ Chester, Durham, Lancaster, Rembrokeshire и Hexhamshire, которыми владѣли подданные англійской Короны, но пользовались въ управленіи своими графствами почти королевскими правами.

равно 166, но въ дѣйствительности въ Парламентъ являлись депутаты не болѣе, какъ отъ 99 бурговъ, изъ которыхъ Лондонъ по установившемуся обычаю имѣлъ право на выборъ 4.

Города не особенно стремились къ выбору своихъ представителей, такъ какъ депутаты, посылавшіеся въ Вестминстеръ или въ иное мѣсто собранія Парламента, содержались на счетъ выборщиковъ ¹⁾. Кромѣ того бурги, избиравшіе членовъ, были обложены налогомъ выше, чѣмъ графства, въ пропорціи 10:15 ²⁾, тогда какъ городъ, не избиравшій членовъ, участвовалъ въ налогахъ по графству. И въ добавленіе къ нежеланію городовъ посылать своихъ депутатовъ, мы должны принять во вниманіе еще и дѣйствія шерифа, который могъ задержать призывную грамоту иногда произвольно, а иногда въ виду того, что городъ, пришелъ въ упадокъ и лишился части населенія.

Число бурговъ, имѣвшихъ право выбора своего представителя, было увеличено Генрихомъ VIII и послѣдующими за нимъ королями до Карла II. Нѣкоторые города получали эту привилегію въ силу королевской хартіи, другіе—по статутамъ; нѣкоторые ходатайствовали о возстановленіи правъ, которыя не были осуществляемы ими въ теченіе столѣтій. Въ царствованіе Іакова I явилась сильная тенденція къ возстановленію старыхъ и забытыхъ правъ на представительство, и Палата Общинъ рѣшила 4 мая 1624 г., „что бургъ не можетъ терять права на посылку горожанъ въ Парламентъ, если онъ пересталъ имъ пользоваться“.

Невозможно сомнѣваться, что изъ числа бурговъ, прибавленныхъ къ списку, имѣвшихъ уже своихъ представителей, по королевской

¹⁾ Уплата жалованья членамъ по обычному праву лежала на обязанности избравшихъ. Обыкновенно давалось по 4 шил. въ сутки рыцарю графства и 2 шил. — горожанину; эта уплата была предусмотрена актомъ 35 Генрихъ VIII с. 11, дававшимъ избирательныя права Уэльскимъ графствамъ и городамъ и отменнымъ только въ царствованіе королевы Викторіи. Когда парламентское кресло стало предметомъ честолюбивыхъ стремленій, то члены, на выборахъ, обѣщались исполнять свои обязанности безмѣдно. Однако право не прекратило своего существованія и въ 1681 г. Лордъ Ноттингемъ рѣшилъ дѣло въ пользу члена Палаты отъ Гарвича, требовавшего отъ своихъ избирателей уплаты жалованья. Лордъ Кэмпбэлъ въ 1846 г. выражаетъ мнѣніе, что такое право еще существуетъ и членъ имѣетъ полное основаніе настаивать на уплатѣ ему содержанія, опредѣленнаго древними обычаями; но сомнительно, чтобы старыя обязательства можно было возлагать на избирательные округа, созданные Актами XIX в.

²⁾ Stubbs. Const. History III. 449.

хартіи, многіе были присоединены не благодаря своему значенію, или по важности ихъ голосовъ въ парламентскихъ дебатахъ, но въ виду того, что ихъ малая величина и недостатокъ политическихъ интересовъ давалъ возможность расчитывать на выборъ ими кандидата Двора. Среди вновь прибавленныхъ бурговъ, отъ которыхъ никогда не ожидали выраженія своего свободнаго мнѣнія въ политикѣ, были и такіе, которые успѣшно развивались подъ вліяніемъ мануфактурной промышленности, но были разрушены и пришли въ упадокъ, по мѣрѣ того, какъ благосостояніе и торговля передвигались на сѣверъ, и пали подъ давленіемъ крупныхъ земельныхъ собственниковъ или владѣтелей бурговъ. Кромѣ того, иногда случалось, что избирательное право, принадлежавшее большому городу, было поставлено въ такія рамки, что представители его не могли служить истинными выразителями мѣстныхъ нуждъ. Было бы легко привести примѣры ограниченности состава, подкупности избирательныхъ коллегій до 1832 г. и отсутствія въ нихъ представительнаго характера. Достаточно указать на тотъ общеизвѣстный фактъ, что въ концѣ XVIII вѣка 306 членовъ Парламента были избраны подъ вліяніемъ 160 лицъ; извѣстно, что билль о реформѣ 1832 г. имѣлъ дѣло съ 9-ю бургами, въ которыхъ число избирателей не превосходило 15.

Актъ о Реформѣ 1832 г. и Representation of the People Act 1867 г. оба стремились къ уменьшенію или къ лишенію представительства тѣхъ мѣсть, которыя перестали выражать всякій мѣстный, торговый и политическій интересъ, и къ предоставленію права избирать депутатовъ отъ тѣхъ мѣсть, которыя по количеству своего населенія и значенію приобрѣли явное право быть представленными въ Парламентѣ.

Повидимому, нѣтъ особой необходимости въ детальномъ изученіи вопроса о перенесеніи политическихъ правъ отъ земельныхъ собственниковъ и собственниковъ бурговъ (boroughmongers) на общины, которыя обладали значительнымъ населеніемъ и имѣли интересы и необходимость въ ихъ защитѣ. Слѣдующая таблица указываетъ распредѣленіе мѣсть, существовавшее до билля о Реформѣ 1832 г., и какимъ образомъ Шотландія и Ирландія увеличили свое представительство за счетъ Англій.

1832 г.

Англія и Уэльсъ	513
Шотландія	45
Ирландія	100

1832 г. по закону 2 и 3 Вильг. IV сс. 45. 65. 88.

Англія и Уэльсъ	500
Шотландія	53
Ирландія	105
	<hr/>
	658

1867 г. по закону 30 и 31 Викт. с. 102.

1868 г. по закону 41 и 32 Викт. сс. 48. 49.

Англія и Уэльсъ	495
Шотландія	60
Ирландія ¹⁾	103
	<hr/>
	658

1885 г. по закону 48 и 49 Викт. с. 23.

Англія и Уэльсъ	495
Шотландія	72
Ирландія	103
	<hr/>
	670

Актъ 1832 г. съ точки зрѣнія такого рода ограниченія избирательныхъ правъ можетъ быть сравненъ съ Актомъ о распредѣленіи мѣстъ (Redistribution Act 1885 г.), хотя причина и результатъ правоограниченія въ обоихъ случаяхъ были совершенно различны.

Актъ о реформѣ имѣлъ дѣло съ большимъ количествомъ избирательныхъ округовъ, которые перестали представлять что-либо иное, кромѣ каприза или честолюбія немногихъ отдѣльныхъ лицъ. Онъ лишилъ въ одной только Англіи права участія въ выборахъ 51 бургъ абсолютно, а отъ 31 отнялъ по одному депутату. Мѣста, отобранныя такимъ образомъ отъ гнилыхъ бурговъ (rotten borough), были даны графствамъ и большимъ городамъ на томъ основаніи, что представительство страны въ Парламентѣ должно быть не представительствомъ извѣстнаго числа отдѣльныхъ лицъ, но значительныхъ по своему количеству группъ населенія. На самомъ дѣлѣ, до тѣхъ поръ, пока избирательное право въ графствахъ было иное, нежели въ городахъ, представительство могло носить только мѣстный характеръ. А по этой причинѣ до тѣхъ поръ, пока „льгота“ не стала однообразной, перераспредѣленіе мѣстъ въ Парламентѣ можно было достигнуть лишеніемъ избирательнаго права (disfranchisement). Тамъ, гдѣ бурги потеряли право избирать члена Палаты, выборщики перестали вообще и существовать, за исключеніемъ тѣхъ, которые имѣли право голосовать по графству. Актъ о распредѣленіи мѣстъ 1885 г. лишилъ представительства въ

¹⁾ 2 ирландскихъ мѣста, оставшіяся все время незамѣщенными, перестали заноситься въ списки.

Англии 79 бурговъ, въ Шотландіи 2, въ Ирландіи 22. 36 бурговъ въ Англии и 2 въ Ирландіи потеряли по одному депутату отъ каждаго и отнять еще одинъ депутатъ отъ графства Рютлэндъ. Этотъ Актъ не лишилъ ни одного выборщика права голоса, такъ какъ съ этого момента оссиріег, глава семьи и жилецъ получили одинаковыя избирательныя права въ графствѣ и бургахъ; бургъ, переставшій избирать депутата, вошелъ въ составъ избирательнаго округа графства, въ которомъ онъ географически расположенъ; его выборщики стали выборщиками части графства, они не потеряли своего права голоса, но потеряли прежнее его значеніе.

Актъ 1885 г. отличается отъ предшествовавшихъ аналогичныхъ ему актовъ тѣмъ, что онъ рѣшительно отвергаетъ принципъ мѣстнаго представительства и явно основанъ на попыткѣ распредѣлить число членовъ поровну на населеніе.

До этого закона въ среднемъ по всей странѣ одинъ членъ приходился: въ графствахъ на 78.000, въ бургахъ на 41.200. Но эта пропорція не была повсемѣстно одинакова: напр., изъ 79 бурговъ въ Англии, съ населеніемъ менѣе 15.000, каждый выбиралъ по 1 члену, а изъ 36 бурговъ, съ населеніемъ менѣе 50.000, каждый выбиралъ по 2 члена.

Актъ о распредѣленіи мѣстъ выходитъ изъ принципа, благопріятствующаго до нѣкоторой степени мѣстному представительству, что отношеніе 54.000 жителей къ 1 члену должно служить базисомъ разсчета. Всѣ города съ населеніемъ менѣе 15.000 входятъ въ составъ соответствующихъ графствъ, независимо отъ того, имѣли они ранѣе право выбирать членовъ или нѣтъ. Города съ населеніемъ болѣе 15.000 жителей, но менѣе 50.000, избираютъ сдного члена, имѣющіе же отъ 50.000—165.000,—двухъ, сверхъ этого числа, каждая 50.000 населенія даютъ право на выборъ еще 1 члена. Представительство графствъ основано подобнымъ же образомъ на количествѣ населенія.

Университеты составляютъ исключеніе изъ общаго принципа этого Акта. Оксфордъ имѣетъ немного болѣе 6.000 избирателей, Кэмбриджъ около 6.700, Дублинъ около 4.500, и каждый изъ нихъ выбираетъ по 2 члена Парламента. Глазго и Эбердинъ вмѣстѣ имѣютъ около 8.700 избирателей, С.-Эндрусъ около 9.100. Изъ послѣднихъ каждый выбираетъ по 1 члену, точно также какъ и Лондонскій университетъ съ 3.800 избирателей ¹⁾.

1) Въ отношеніи числа избирателей университеты могутъ быть успѣшно сравняемы съ нѣкоторыми ирландскими избирательными округами въ родѣ напр. Galway (1759), Kilkenny (1769), Newry (1872).

Актъ о распредѣленіи мѣстъ отстѹпаетъ отъ традицій представительной системы; но это измѣненіе весьма послѣдовательно вышло изъ попытки установить число членовъ Палаты Общинъ пропорціонально количеству населенія. За исключеніемъ университетовъ Оксфордскаго, Кэмбриджскаго, Дублинскаго и Лондонскаго Сити, число избираемыхъ депутатовъ въ которыхъ уменьшено съ 4 на 2, и тѣхъ городовъ, гдѣ число населенія отъ 50 — 165.000 даетъ право имѣть 2 представителей, избирательныя коллегіи выбираютъ 1 члена отъ каждаго избирательнаго округа. Напр., Уольвергэмптонъ, который избиралъ 2 членовъ, получилъ добавочнаго члена и разрѣзанъ на 3 избирательныхъ участка (wards). Ливерпуль, который избиралъ 3 депутатовъ, теперь избираетъ 9, причемъ дѣлится на столько же избирательныхъ округовъ. Лэнкашайръ, который избиралъ 8 депутатовъ по 4 отдѣламъ, теперь выбираетъ 23 депутата въ 23 отдѣлахъ. Не считая перечисленныхъ мною случаевъ, составляющихъ исключеніе, въ которыхъ принципъ „общины еще сохраняется“, Актъ принимаетъ, сказалъ Гладстонъ ¹⁾:

„не абсолютно, какъ единообразное, но какъ общее и господствующее правило, систему, извѣстную подъ именемъ „one member district“ (округъ одного члена). Этотъ округъ, посколькѹ касается Англии—новинка, поэтому въ системѣ представительства, которое считаетъ за собой болѣе 600 лѣтъ существованія то, что началось съ билля о реформѣ ²⁾ можетъ разсматриваться, какъ новшество. За эту систему, какъ мнѣ кажется, говорить то, что она очень дешева, очень проста, и дѣлаетъ большой шагъ по пути къ тому, что обычно называется представительствомъ меньшинства“ ³⁾.

§ 2. Регистрація избирателей.

Необходимымъ условіемъ для обладанія избирательнымъ правомъ является регистрація избирателей. Это предварительное условіе для пользованія „льготой“ было введено впервые въ 1832 г. и измѣнялось

¹⁾ Debate 1 Dec. 1884. CCXCIV Hansard 380.

²⁾ Это не совсемъ точно. Эдуардъ IV далъ хартіей право на избраніе одного члена отъ Венлока. Уэльскія графства избирали членовъ на основаніи статута Генриха VIII, также поступали Bewdly, Higham Ferrers и Banbury, изъ которыхъ первые два получили право при Маріи, а послѣдніе при Іаковѣ I.

³⁾ Можно смѣло утверждать, что при выборахъ, которые происходятъ на основаніи новаго закона, идея представительства меньшинства сдѣлала нѣкоторые успѣхи благодаря системѣ одночленнаго округа.

послѣдующими законодательствѣми. Въ виду того, что настоящая книга не имѣетъ своей цѣлью служить руководствомъ по избирательному праву, я и не намѣренъ входить въ детали регистраціи. Достаточно сдѣлать краткій очеркъ практики записи избирателей въ Англии, установленной Актомъ о регистраціи (Registration Act) 1885 г.

На обязанности графскаго секретаря (clerk of the peace) въ графствѣ, городскаго клерка (town-clerk) въ бургѣ лежитъ послать попечителю о бѣдныхъ прихода или города въ теченіе 7 дней съ 15-го Апрѣля каждаго года инструкцію (precept). Она содержитъ описаніе тѣхъ условій, которыя даютъ право на голосъ и перечисляетъ тѣ формальности, которыя попечитель обязанъ исполнить въ извѣстные сроки. Изъ различныхъ указаній, изложенныхъ въ этой инструкціи, мы можемъ получить нѣкоторое представленіе о процессѣ регистраціи.

Попечитель о бѣдныхъ долженъ въ Апрѣлѣ и Маѣ выяснить, кто имѣетъ право быть внесеннымъ въ списокъ по оккупациіи обложеннаго налогомъ жилого помѣщенія, и занести имена этихъ лицъ въ книгу налоговъ (ratebook). Если же такое помѣщеніе, подлежащее обложенію налогомъ, не обложено, то попечитель дѣйствуетъ по отношенію къ занимающимъ ее жильцамъ также, какъ будто бы оно уже было обложено (41 и 42 Викт. с. 26 § 14).

До 20-го Іюня онъ долженъ опубликовать существующій списокъ собственниковъ-избирателей (ownership voter) по графствамъ и сдѣлать отмѣтку противъ именъ тѣхъ occupier земель и жилыхъ помѣщеній, оцѣненныхъ въ 10 ф. ст., которые не уплатили налога.

Къ 22-го Іюля онъ долженъ выписать на листъ тѣхъ владѣльцевъ, которые не уплатили къ 20-го Іюля налога, и считаются поэтому лишенными голоса. А къ 31-го Іюля ему должны быть сообщены чиновникомъ Комитета Попеченія о бѣдныхъ (relieving officer) имена всѣхъ лицъ, лишенныхъ права голоса полученіемъ приходскаго вспомошествованія.

Къ 31-го Іюля попечитель обязанъ также составить списокъ лицъ, которыя въ качествѣ платящаго 10 ф. occupier, обложеннаго налогомъ, имущества, жилого помѣщенія, а въ графствахъ 50-ти фунт. рентнаго земельного участка, имѣютъ право голоса ¹⁾. Точно также долженъ онъ составить списокъ жильцовъ, которые заявятъ желаніе осуще-

¹⁾ Определеніе Акта 1832 г., который создалъ это право на подачу голоса, было отмѣнено Актомъ 1884 г., но права лицъ, имѣющихъ быть занесенными въ регистръ въ силу этой квалификаціи, были сохранены с. 10 Акта 1884 г.

ствить принадлежащія имъ, по занимаемымъ ими помѣщеніямъ, права, а для графствъ списокъ собственниковъ, претендующихъ на право голоса.

Къ 20 Августа всѣ новыя просьбы о внесеніи въ списки должны быть присланы, и списки, вмѣстѣ съ замѣчаніями, должны быть вывѣшены на дверяхъ каждой церкви или часовни въ приходѣ.

Къ 25 Августа списки разнаго рода владѣльцевъ и жильцовъ, вмѣстѣ съ ихъ замѣчаніями, должны быть отосланы попечителемъ къ городскому клерку въ бургъ и графскому клерку въ графствѣ, съ приложеніемъ копіи регистра собственниковъ (ownership register), листовъ съ замѣчаніями собственниковъ и сдѣланными по этому поводу возраженіями.

Въ Сентябрѣ, ревизующій барристеръ объѣзжаетъ и рѣшаетъ спорныя притязанія и замѣчанія по вопросамъ, возбужденнымъ въ регистрѣ. Апелляція на его рѣшеніе можетъ быть подана въ Судъ Королевской Скамьи Высшаго Суда. Результатомъ ревизіи барристера является регистръ, состоящій изъ 3 списковъ, если онъ относится къ графству, или изъ 2, если онъ относится къ бургу. Въ эти списки внесены избиратели—собственники, occupier и жильцы, списковъ собственниковъ для бурговъ не существуетъ. Списки, составленные такимъ образомъ, входятъ въ силу съ 1 Января, если спеціальныи законодательный актъ не установитъ болѣе ранняго срока.

Повидимому, обращается много вниманія на occupier. Собственникъ долженъ подавать прошеніе о своемъ внесеніи въ регистръ, но, будучи разъ внесенъ, онъ уже не нуждается въ возобновленіи просьбы. Жилецъ долженъ заявлять ежегодно о своемъ желаніи осуществлять избирательныя права. Occupier имѣетъ привилегированное положеніе, такъ какъ вносится попечителемъ въ списки безъ всякаго возбужденія съ его стороны этого вопроса.

Итакъ, лицо, которое желаетъ подавать голосъ отъ графства или бурга, должно, во первыхъ, обладать одной изъ тѣхъ дающихъ право голоса квалификацій, о которыхъ мы выше говорили и, во-вторыхъ, оно должно внести свое имя въ регистръ. Но оно можетъ быть и лишено этого права по сдѣланному докладу ревизующему барристеру, который отклонитъ просьбу о внесеніи его имени въ регистръ. Въ виду этого возникаетъ вопросъ, сколь обязательный характеръ имѣетъ регистръ не только для комиссара по выборамъ, собирающаго голоса, но и для суда, имѣющаго право производить слѣдствіе о законности произведенныхъ выборовъ. Вопросъ этотъ рѣшается § 7 Акта о баллотировкѣ (Ballot Act), который устанавливаетъ, что никто

не имѣть права вотировать, если его имя не помѣщено въ регистрѣ, что всякій внесенный туда, обладаетъ этимъ правомъ, „если только ему не запрещено участіе въ избирательныхъ собраніяхъ на основаніи статута или обычнаго права“.

Установляемая регистромъ ограниченія не имѣютъ въ виду „принятіе приходской помощи, мѣстопробываніе внѣ опредѣленной дистанціи отъ бурга, отсутствіе оккупациі, не исполнѣ точно обусловленное избирательное право“. „Это ограниченіе равнымъ образомъ не касается тѣхъ лицъ, которыя, не исполнивъ всѣхъ требуемыхъ избирательнымъ правомъ формальностей, исключаются изъ регистра при его ревизіи; оно установлено для тѣхъ лицъ, которыя, обладая всѣми необходимыми условіями избирательнаго ценза, не могутъ быть избирателями въ силу запретительныхъ нормъ статута или обычнаго права“¹⁾. Если же они примутъ участіе въ подачѣ голосовъ, то комиссаръ по выборамъ обязанъ отвергнуть подаваемый ими бюллетень, а если онъ и будетъ принятъ, то теряетъ всякое значеніе при повѣркѣ, производимой на основаніи поданной петиціи. Такимъ образомъ, совершеннолѣтній студентъ, который при отсутствіи возраженій, былъ бы помѣщенъ въ списокъ парламентскихъ избирателей отъ Оксфорда, какъ занимающій помѣщеніе въ колледжѣ, имѣлъ бы право вотировать. Между тѣмъ какъ подобнаго права при такомъ же положеніи несовершеннолѣтній имѣть не можетъ.

§ 3. Производство выборовъ.

Процессъ производства выборовъ былъ описанъ въ своей предварительной стадіи въ прежнихъ главахъ. Онъ былъ доведенъ до того момента, когда комиссаръ по выборамъ²⁾ получаетъ приказъ произвести выборы. Въ виду того, что этотъ процессъ производится согласно

1) Stowe v. Joliffe.

2) Комиссаромъ по выборамъ въ графствахъ или городахъ-графствахъ является шерифъ, или назначенный имъ его помощникъ, если графство дѣлится на нѣсколько частей и шерифъ не можетъ присутствовать во всѣхъ. Въ бургахъ комиссаромъ является мэръ, если городское устройство бурга утверждено Парламентомъ, въ другихъ же бургахъ комиссаръ назначается или въ силу дѣйствующаго статута или по приказанію шерифа. Въ университетахъ въ Оксфордѣ, Кембриджѣ и Лондонѣ—обязанность комиссара возложена на вице-канцлера, въ Дублинскомъ университетѣ—на старшину (provost), въ Единбургѣ и Сэнтъ-Эндрусѣ (St. Andrews)—на вице-канцлера Единбургскаго университета, въ Глазго и Эбердинѣ—на вице-канцлера Глазговскаго университета.

съ постановленіями Акта о баллотировкѣ 1872 г., то необходимо отмѣ-
тить, что измѣненія, введенныя этимъ Актомъ, кромѣ нѣкоторыхъ
деталей въ производствѣ выборовъ, сводятся къ опубликованію именъ
кандидатовъ и публичному производству баллотировки. До этого вре-
мени назначеніе кандидатовъ производилось на собраніяхъ. Кандидаты
предлагались и поддерживались въ рекомендательныхъ рѣчахъ, обра-
щенныхъ къ случайно собравшейся толпѣ, составленной главнымъ
образомъ изъ лицъ, не имѣвшихъ право голоса. Кандидаты излагали
свои политическіе взгляды, но если выборъ не былъ единогласенъ, то
коммиссаръ требовалъ поднятія рукъ. Но каковъ бы ни былъ резуль-
татъ поднятія рукъ, онъ не имѣлъ вліяніе на выборы. Баллотировка
требовалась по отношенію къ тому кандидату, за котораго было под-
нято наименьшее количество рукъ, и въ день и въ мѣстѣ, назначен-
ныхъ для баллотировки, выборщики публично объявляли имя канди-
дата, за котораго они намѣрены были вотировать. Безпорядки, про-
исходившіе при избраніи кандидатовъ и возможное запугиваніе выбо-
рщиковъ, которые голосовали открыто, было то зло, которое этотъ
Актъ долженъ былъ исправить.

Настоящія законодательныя опредѣленія по отношенію къ про-
изводству выборовъ подчиняются Акту о парламентскихъ и муницип-
альныхъ выборахъ (Parliamentary and Municipal Elections Act), болѣе
извѣстному подъ именемъ Ballot Act 1872 г. Коммиссаръ по выбо-
рамъ по полученіи грамоты (форму которой см. на стр. 49) долженъ
объявить о днѣ и мѣстѣ выборовъ кандидатовъ и баллотировки, если
выборы оспариваются; по отношенію къ графствамъ онъ долженъ
такъ поступить въ теченіе 2 дней съ момента полученія грамоты, и въ
день полученія или въ слѣдующій за нимъ, если дѣло идетъ о бургѣ.
Выборы происходятъ въ графствахъ въ теченіе 9 дней, въ бургахъ—
4 дней со времени полученія грамоты. Коммиссаръ, не выходя изъ
предѣловъ этихъ сроковъ, обязанъ назначить день. Кандидаты должны
быть назначены въ день, опредѣленный для выборовъ. Это произво-
дится письменно; каждый кандидатъ предлагается и поддерживается
зарегистрованнымъ выборщикомъ передъ избирательнымъ собраніемъ;
8 именъ другихъ зарегистрированныхъ выборщиковъ должны быть пере-
числены на запискѣ, какъ согласныхъ на его избраніе.

Если въ теченіе часа со времени, назначеннаго для выборовъ, не
будетъ названо болѣе кандидатовъ, чѣмъ имѣется вакансій, то выборы
считаются состоявшимися и списокъ именъ отсылается въ королевскую
канцелярію въ Канцлерскомъ Отдѣленіи. Если же возникаютъ споры, то
выборы откладываются до баллотировочнаго дня (polling day), назна-

чаемаго комиссаромъ въ графствѣ не ранѣе, чѣмъ черезъ 2 и не болѣе чѣмъ черезъ 6, а въ бургѣ не болѣе, чѣмъ черезъ 3 дня.

Мѣсто производства выборовъ опредѣляется мѣстными властями; баллотировка должна быть начата въ 8 час. утра и закончена къ 8 час. вечера. Въ продолженіе этихъ часовъ выборщикъ, имѣющій голосъ и зарегистрированный, можетъ подать свой бюллетень въ мѣстѣ производства выборовъ по его участку. Ему дается листъ, содержащій имена кандидатовъ, и онъ дѣлаетъ отмѣтку, противъ имени или имени лицъ, за которыхъ онъ желаетъ вотировать. Бумага эта опускается въ ящикъ. По окончаніи подачи этихъ записокъ ящикъ отсылается комиссару, голоса считаются и объявляются результаты. Послѣ этого комиссаръ на обратной сторонѣ грамоты дѣлаетъ надпись слѣдующаго содержания:

Я симъ удостоверяю, что члены (или членъ), избранные отъ . . . во исполненіе приказа сей грамоты суть: А. В. отъ . . . графства и С. D.—отъ графства

подписано X. X.

Шерифъ или Мэръ.

Грамота съ подобной индоссацией возвращается клерку Короны въ Канцлерскомъ Отдѣленіи.

Въ университетахъ Англіи, Шотландіи и Ирландіи Актъ о баллотировкѣ не примѣняется, и выборщикъ можетъ устно голосовать за своего кандидата, или посредствомъ посылки съ мѣста своего жительства бюллетеня съ именемъ кандидата, при соблюденіи извѣстныхъ формальностей.

Въ теченіе дня, назначеннаго для выборовъ кандидатовъ или баллотировки, никакой солдатъ на разстояніи 2 миль отъ мѣста производства выборовъ не имѣетъ права выходить изъ казармъ, за исключеніемъ выхода для смѣны караула и для подачи своего голоса.

§ 4. Представительство меньшинства.

Есть еще вопросъ, который нельзя пройти мимо при разсмотрѣніи того способа, которымъ выборщики могутъ избирать своихъ представителей. Я говорю о тѣхъ разнообразныхъ попыткахъ, которыя были сдѣланы для обезпеченія, такъ называемаго, представительства меньшинства. По мѣрѣ того, какъ кругъ избирателей дѣлался все шире и шире, а конституція все демократичнѣе, въ головахъ многихъ политическихъ мыслителей возникала боязнь, какъ бы партійныя организаціи не превратились во враждующіе лагеря, что явилось бы весьма вреднымъ для независимыхъ избирателей; боязнь, какъ бы вся свобода

и разнообразіе политической мысли не была утеряна ради необходимости выработать программу, руководствуясь преданностью известной доктринѣ или вѣрностью известному отдѣльному лицу. То, что называется представительствомъ меньшинства, является подъ разнообразными формами и изображаетъ, въ дѣйствительности, различныя вещи.

Во-первыхъ, существуетъ система, рекомендуемая создателями неудачныхъ биллей о реформахъ 1854, 1859 и 1866 г.г., и внесенная, для того, чтобы быть отвергнутой, въ билль 1867 г. Она сводится къ предоставленію добавочнаго голоса лицамъ, обладающимъ качествами, не имѣющими общаго характера: лицамъ образованнымъ и состоятельнымъ. Проектъ билля 1854 г. лорда Джона Росселя можетъ служить яркой иллюстраціей этой системы. Въ немъ было предположено дать „льготу“ лицамъ, получающимъ 100 фун. ст. жалованія въ годъ или 10 фун. ст. ежегоднаго дохода отъ государственныхъ % бумагъ (Government Stock), тому, кто платитъ 40 шилл. подоходнаго налога (income tax), владетъ вкладомъ въ 50 фун. ст. въ сберегательныхъ кассахъ или имѣетъ ученую степень какого-либо университета 1).

Квалификаціи этого рода возбуждаютъ многія возраженія. Нѣкоторыя легко могутъ быть созданы для выборныхъ цѣлей, другія могутъ быть переходящаго характера. Университеты уже по большей части представлены. Во всякомъ случаѣ эти „фантастическія льготы“ (fancy franchises), какъ ихъ называли, никогда не были благопріятно принимаемы законодательнымъ учрежденіемъ.

Другая система, которая также защищаетъ идею представительства меньшинства, основана на желаніи обезпечить выраженіе тѣхъ имѣющихъ политическое значеніе мнѣній, которыя не могутъ быть мнѣніемъ большинства въ какой-либо мѣстности. Желательно, чтобы и такія мнѣнія нашли свое выраженіе, хотя въ дѣйствительности существуетъ немного мнѣній, поддерживаемыхъ известнымъ количествомъ лицъ, которыя не имѣли бы своихъ защитниковъ въ Парламентѣ. Но абсолютное обезпеченіе представительства различныхъ взглядовъ можетъ быть единственно достигнуто, если это только вообще достижимо, принятіемъ системы Гэра (Hare) и, вмѣстѣ съ тѣмъ, уничтоженіемъ мѣстныхъ избирательныхъ округовъ.

По этой системѣ число выборщиковъ должно быть раздѣлено на число мѣстъ въ Парламентѣ, и всякое лицо будетъ избрано, разъ оно получитъ число голосовъ, равное частному дѣленія. Выборщикъ записываетъ имена нѣсколькихъ кандидатовъ въ порядкѣ своего предпочтенія

1) См. Molesworth, History of England III. 20.

и его голосъ будетъ передаваться кандидату, который стоитъ выше другихъ въ списокѣ и число поданныхъ голосовъ за котораго еще не достигло требуемаго числа. Одно изъ преимуществъ этой системы было бы то, что выборщикъ менѣе подвергается риску потерять безслѣдно свой голосъ. При нашей настоящей системѣ всегда случается, что лицо остается въ постоянномъ меньшинствѣ въ той избирательной коллегіи, гдѣ онъ принимаетъ участіе. Другое преимущество заключается въ лучшемъ условіи признанія исключительныхъ индивидуальныхъ заслугъ, специальныхъ интересовъ или мнѣній. Но, какъ указалъ Бэджегогъ, весь механизмъ этой системы будетъ испорченъ партійными агитаторами, и она дастъ возможность выраженія только крайнимъ мнѣніямъ, приверженцы которыхъ могутъ обезпечить себѣ одинъ или два избирательныхъ округа. Общая же масса выборщиковъ будетъ раздѣлена политическими вожаками на 2 главныя и враждебныя партіи, такъ какъ выборщики не стремятся уловить всѣ детали политическихъ мнѣній и согласно имъ соорганизоваться въ соотвѣтствующія избирательныя собранія. Въ случаѣ, когда они отступаютъ отъ подачи голоса за наиболѣе яркаго и типичнаго выразителя своихъ мыслей, тамъ отступленіе это совершается энтузіастами—почитателями неисполнимаго идеала или поклонниками моднаго мимолетнаго героя.

Существуетъ еще иная форма представительства меньшинства, которая имѣетъ свою цѣль—не предоставленіе большаго количества политическихъ правъ лицамъ, оказывающимъ услуги государству и не обезпеченіе возможности выражать въ Парламентѣ разнообразныя взгляды, но просто уменьшеніе власти большинства расширеніемъ правъ меньшинства. Таковую цѣль преслѣдовали съ 1867 до 1885 г. при введеніи треугольныхъ избирательныхъ округовъ (three-cornered constituencies). Вкратцѣ, эта система состоитъ въ предоставленіи каждому выборщику въ наиболѣе крупныхъ избирательныхъ округахъ, выбирающихъ 3 или 4 членовъ, однимъ голосомъ менѣе, чѣмъ число мѣстъ, которыя нужно заполнить. Результатомъ этого является избраніе одного члена, который представляетъ меньшинство, если только большинство не настолько велико и хорошо сплочено, чтобы быть въ состояніи располагать голосами, достаточными для пріобрѣтенія всѣхъ мѣстъ.

Существуетъ явное возраженіе противъ этой системы, которая ровняетъ парламентарное представительство большинства большого города съ представительствомъ маленькихъ городовъ, избирающихъ одного члена. Ливерпуль, напр., избиралъ 3 членовъ; каждый избира-

тель располагалъ только 2-мя голосами, большинство избирателей Ливерпуля было консервативно; либеральному меньшинству обезпечивалось одно мѣсто. Въ такомъ случаѣ, при голосованіи въ Палатѣ Ливерпуль имѣлъ значеніе не большее, чѣмъ какой-нибудь Еуе, избравшій одного представителя, такъ какъ голосъ одного изъ 2 депутатовъ отъ большинства нейтрализовался представителемъ меньшинства.

Это неудобство могло бы быть устранено, если бы Соединенное Королевство было раздѣлено на избирательные округа равной величины, избравшихъ по 3 члена, и каждому выборщику не было бы дозволено вотировать болѣе, чѣмъ за 2-хъ кандидатовъ. При такомъ условіи меньшинство, если бы оно не было ужъ совсѣмъ незначительно, будетъ имѣть своего представителя.

Существуютъ обоснованные аргументы какъ за, такъ и противъ попытокъ уменьшенія силы большинства путемъ увеличенія представительства отъ меньшинства. Повсѣмъ важнѣйшимъ вопросамъ въ головѣ у депутата есть намѣченный планъ, если онъ намѣренъ получить или сохранить мѣсто въ Палатѣ; но до тѣхъ поръ, пока будетъ считаться необходимымъ, чтобы членъ Палаты Общинъ повиновался приказаніямъ лидера партіи, подобно солдату, обязанному повиноваться своему начальству, какъ бы относительно велико ни было численное значеніе меньшинства, интересы его будутъ слабо защищены. Правда, меньшинство можетъ заставить выслушать себя; оно можетъ затруднить своей оппозиціей рѣшеніе общественнаго дѣла или препятствовать ему обструкціей; но, съ другой стороны, меньшинство, какъ бы значительно и дѣятельно оно ни было, все-таки остается таковымъ, и это особенно ярко видно при голосованіи въ Палатѣ, гдѣ одна партія выступаетъ противъ другой. Можно возразить, что разъ большинство ужъ слишкомъ велико, оно способно стать бездѣятельнымъ, такъ какъ каждый членъ, считая свою партію могущею, пожелаетъ вотировать, слѣдуя своимъ личнымъ убѣжденіямъ, противъ нея, не разсчитывая этимъ вызвать катастрофу. Но, съ другой стороны, и слишкомъ незначительное меньшинство способно стать мятежнымъ, и не имѣя вѣрныхъ шансовъ наслѣдовать власть, оно теряетъ чувство отвѣтственности.

Послѣдняя форма разбираемаго нами вопроса и послѣднее, о чемъ я намѣренъ говорить,—это пропорціональное представительство. Я не намѣренъ входить въ эту область ариѳметическихъ дебей далѣе, чѣмъ это можетъ быть необходимо для изложенія той цѣли, къ которой эта система стремится. Ея сторонники желаютъ сначала дать

болѣе широкое поле выбора избирателямъ и этимъ внести разнообразіе въ составъ представительства, не въ смыслѣ обезпеченія возможности выслушать исключительные взгляды, или дать мѣсто людямъ, исключительныхъ дарованій, но для полученія болѣе полного представительства разнообразныхъ мнѣній, основанныхъ на одинаковыхъ принципахъ. Для исполненія этого они желали, чтобы большіе избирательные округа выбирали значительное количество членовъ, но выбирали ихъ по системѣ весьма похожей на систему Гэра, примѣненной въ болѣе узкихъ предѣлахъ. Система эта, нужно признаться, до настоящаго времени разработана несовершенно и не свободна при примѣненіи отъ давленія на нее разнаго рода случайностей. Лучшій способъ ознакомить съ этой системой—это привести ея изложеніе, сдѣланное Куртнэ (Courtney), наиболѣе выдающимся политическимъ ея сторонникомъ, въ Палатѣ Общинъ. Онъ разсматриваетъ большой городъ, какъ одинъ избирательный округъ, сохраняя за нимъ право на избраніе установленнаго количества депутатовъ; онъ предоставляетъ каждому выборщику одинъ голосъ, но позволяетъ подавать его въ порядкѣ предпочтенія и постепенности въ случаѣ, если вышестоящія по его списку имена не нуждаются въ голосѣ.

„Возьмемъ“, говоритъ онъ, „наиболѣе крупный примѣръ, Ливерпуль съ 9 депутатами. Каждый выборщикъ долженъ поставить цифру 1 противъ имени кандидата, котораго онъ наиболѣе желаетъ видѣть избраннымъ, цифру 2 противъ того, за кого бы онъ желалъ подать свой голосъ въ случаѣ, если первый въ немъ не нуждается и т. д. Что же будетъ въ концѣ подачи голосовъ? Всѣ списки собираются вмѣстѣ и имъ дѣлается подсчетъ по существующей нынѣ системѣ. Предположимъ, подано 40,000 голосовъ и нужно избрать 9 лицъ, тогда, прежде всего, согласно предлагаемому мной плану, раздѣлимъ 40,000 на 10, т. е. на цифру, на единицу большую числа должствующихъ быть избранными лицъ, и имѣемъ въ результатѣ 4,000. Всякое лицо, получившее 4,001 голосъ, можетъ быть увѣрено въ своемъ выборѣ, такъ какъ остающіеся голоса не могутъ быть раздѣлены между 9 лицами такъ, чтобы каждый имѣлъ болѣе этого числа; поэтому кандидатъ, имѣющій 4,001 голосъ, навѣрное уже можетъ считаться избраннымъ. Этимъ путемъ, повидимому, просто рѣшается вопросъ о большинствѣ. Бюллетени, смѣшанныя вмѣстѣ, распределяются по стопамъ, соотвѣтственно съ именами, отмѣченными цифрой 1, и количество стопъ будетъ соотвѣтствовать количеству именъ, отмѣченныхъ первымъ номеромъ. Число бюллетеней въ нѣкоторыхъ изъ нихъ превзойдетъ число 4,001, и кандидаты, записан-

ные здѣсь, считаются избранными. Послѣ этого бюллетени распредѣляются снова, согласно именамъ, отмѣченнымъ цифрой 2. Кандидатъ, который получилъ 4,001 голосъ по этимъ стопамъ, объявляется избраннымъ и тогда происходитъ новое распредѣленіе бюллетеней. Процессъ идетъ тѣмъ же образомъ до тѣхъ поръ пока, не будутъ избраны 9 лицъ, каждое, получившее по 4,001 голосъ. Я утверждаю, что этотъ способъ простъ и удобенъ, и что онъ обезпечить представительство массъ нашихъ большихъ городовъ. Можетъ быть спросятъ меня: „что вы намѣрены представить, количество или интересы?“ Здѣсь нѣтъ существеннаго различія. Система, которую я предлагаю дать представительство всѣмъ количествамъ и всѣмъ интересамъ“¹⁾. Системы, которыя предлагались съ общимъ намѣреніемъ обезпечить представительство меньшинства, были инспирированы, повидимому, различными мотивами. Тутъ была попытка предоставить добавочный голосъ въ представительствѣ для образованныхъ и состоятельныхъ лицъ. Это было такъ называемое *fancy franchise*. Пытались обезпечить представительство за всякимъ мнѣніемъ, которое находить въ странѣ послѣдователей, равныхъ въ числѣ результату дѣленія числа выборщиковъ на число мѣстъ въ Парламентѣ — такова система Гэра. Была попытка уменьшить власть большинства увеличеніемъ количества меньшинства посредствомъ введенія, такъ называемыхъ, „треугольныхъ избирательныхъ округовъ“ и, наконецъ, была попытка предложенія пропорціональнаго представительства съ расширеніемъ права выбора избирателей и обезпеченія избранія независимыхъ депутатовъ.

То затрудненіе, съ которымъ на практикѣ приходится сталкиваться настоящей избирательной системѣ, сводится къ слѣдующему: избирательныя коллегіи, долженствующія избрать одного члена, могутъ послать въ Палату представителей разнообразнаго направленія, но это можетъ произойти случайно и только тогда, когда часть города или подраздѣленіе графства заключаетъ большинство избирателей спеціального класса или характера. Но обыкновенно кандидаты этихъ одноклеченныхъ округовъ избираются на основаніи строго партійной дисциплины и въ виду того, что большому количеству людей трудно придти къ общему рѣшенію; кандидаты отъ обѣихъ партій намѣчаются и избираются наиболѣе пылкими и горячими представителями партіи.

Выборщики такого избирательнаго округа могутъ вотировать только за одного кандидата. Они должны выбирать одного изъ двухъ,

1) Hansard vol. 294 p. 675. Debate of Dec. 4, 1884.

и каждый изъ этихъ 2 кандидатовъ выставляется наиболѣе дѣятельными и непримиримыми членами обѣихъ политическихъ партій. Весьма возможно, что большому числу выборщиковъ оба кандидата одинаково нежелательны. Лица независимаго образа мыслей не могутъ съ большой охотой голосовать за человѣка, который главной своей задачей объявляетъ поддержку лидера своей партіи, стоящаго во главѣ правительства, или защиту доктринъ и законодательныхъ проектовъ, составленныхъ вожаками партіи. Если они не вотируютъ за такого кандидата, если они не подчиняются, какъ говорить Куртнэ, „позору и безчестию подавать свой голосъ за того, на кого вамъ укажутъ“, то они должны вотировать за его противника, образъ мыслей котораго имъ, можетъ быть, еще болѣе непріятенъ, или они просто должны отказаться отъ осуществленія принадлежащаго имъ права выборщика.

Не высказывая своего сужденія о достоинствахъ послѣдней системы, которую я только что описалъ, не трудно осудить всѣ остальные. Почти невозможно при большомъ количествѣ лицъ, подающихъ голоса, выбирать среди большого количества избирателей тѣхъ, которые обладаютъ какими-либо особыми условіями избирательнаго ценза, и путями фантастическаго избирательнаго права придавать тому или иному цензу особое политическое значеніе. Вовсе нѣтъ нужды выдумывать особые способы для выслушиванія эксцентричныхъ и непопулярныхъ мнѣній; пресса и политическія платформы достаточно предохраняютъ насъ отъ того несчастья, которое можетъ насъ постигнуть, если мы не будемъ хорошо освѣдомлены о тѣхъ прихотяхъ, которыя мучатъ человѣческую душу. Мы можемъ стараться ослабить „тирранію большинства“, увеличивая меньшинство, но меньшинство должно быть меньшинствомъ въ мірѣ, гдѣ 2+3 составляетъ 5, и когда говорятъ о тирраніи большинства, то это обыкновенно вызывается чувствомъ досады за понесенное пораженіе. Но вовсе нежелательно, чтобы политика всецѣло попала въ руки партійныхъ организаторовъ, какъ это можетъ случиться при системѣ одночленнаго избирательнаго округа съ широкимъ избирательнымъ правомъ. Нежелательно также, чтобы выборъ избирателя былъ ограниченъ альтернативой двухъ крайностей, а политика стала ремесломъ и развлеченіемъ для фанатиковъ, авантюристовъ и интригановъ. Вопросъ рѣшается самъ собой выборомъ риска: съ одной стороны, какъ бы партійная дисциплина, которая въ большомъ совѣщательномъ собраніи практически необходима для дѣла, не была слишкомъ ослаблена представительствомъ всѣхъ самыхъ разнообразныхъ политическихъ толковъ, и мнѣній, а съ другой стороны, какъ бы партійная организація,

столь плотно сплоченная, не исключила из общественной жизни практических людей, которые не гонятся за логическими построениями и конструкціями своих политических взглядовъ, и людей независимыхъ, которые желаютъ имѣть свой собственный взглядъ на злободневные вопросы.

О Т Д Ъ Л Ъ І V .

Привилегіи Палаты Общинъ.

Привилегіи Палаты Общинъ составляли предметъ многихъ юридическихъ споровъ, и неоднократно возникали затрудненія при ихъ опредѣленіи и объясненіи, такъ какъ юридическое значеніе онѣ могутъ имѣть лишь въ томъ случаѣ, если изложены въ статутѣ или установлены судебнымъ рѣшеніемъ.

Статутныхъ опредѣленій по этому вопросу очень мало. Привилегія существуетъ, главнымъ образомъ, для поддержанія достоинства Палаты Общинъ, и нѣтъ ничего удивительнаго въ томъ, что Палата считаетъ себя достаточно способной поддержать свое достоинство безъ помощи законодательства. Статутные законы, относящіяся къ этому вопросу имѣютъ своей цѣлью, какъ ограниченіе прерогативъ Короны по отношенію къ Палатѣ Общинъ, такъ и ограниченіе привилегій Палаты Общинъ по отношенію къ частнымъ правамъ.

Существуетъ значительное количество судебныхъ рѣшеній по тѣмъ дѣламъ, по которымъ суды и Палаты вошли въ конфликтъ; изъ нихъ необходимо выбрать и рассмотреть наиболѣе интересныя и важныя.

Прежде всего нужно установить тотъ фактъ, что въ распоряженіи Палаты находится извѣстное количество должностныхъ лицъ (*officier*) для общаго веденія ея дѣлъ, и что эти должностныя лица, являясь непосредственными охранителями привилегій, примѣняютъ къ нарушителямъ ихъ мѣры наказаній, обсуждаемыя въ Палатѣ и допускаемыя судами.

Познакомимся же ближе съ самыми привилегіями. Изъ нихъ нѣкоторыя, при началѣ каждаго Парламента, спеціально испрашиваются у Короны и подтверждаются ею. Три изъ нихъ касаются вопроса объ отношеніяхъ между Палатой и Короной: привилегія свободы слова, доступа къ Королю и просьба обратить благосклонное вниманіе на дѣла Палаты. Одна—вопроса объ отношеніяхъ между членами Палаты и другими подданными государства—привилегія свободы отъ ареста.

Существуют другія привилегіи, хотя и не упоминаемыя при собраніи Парламента, но сохраняющія всегда силу. Таковы: право Палаты заботиться о внутреннемъ распорядкѣ, право регулировать ходъ занятій, право наказывать нарушителей своихъ привилегій штрафомъ, арестомъ и, по отношенію къ своимъ членамъ, исключеніемъ изъ Парламента.

Наконецъ, мы переходимъ къ спорнымъ вопросамъ, возникшимъ между Палатой и судами. Въ этомъ случаѣ, какъ кажется, Палата составила себѣ слишкомъ обширное представленіе объ объемѣ своихъ бесспорныхъ привилегій и старалась узаконить свое ошибочное понятіе, произвольно присваивая себѣ исключительное право ихъ опредѣленія, говоря иными словами, право создавать себѣ какія ей угодно привилегіи.

Такъ, на примѣръ, Палата оспаривала дѣйствительность законнаго акта въ дѣлѣ Эшби противъ Уайта, считая его за оскорбленіе Палаты. Точно также она старалась легализировать незаконный актъ въ дѣлѣ Стокдэля противъ Гэнсарда. Когда право Палаты на совершеніе подобныхъ вещей стало оспариваться, она попыталась разрѣшить этотъ вопросъ однимъ ударомъ, вынеся резолюцію, что ея привилегіи покрываютъ фактъ и что никакой судъ не компетентенъ оспаривать законность того, что она вотировала или приказала.

Таковъ былъ оборотъ, который принялъ конфликтъ между Палатой и судами. Но нужно сказать, что суды выиграли все-таки свое дѣло.

Другой важный вопросъ, съ которымъ слѣдуетъ ознакомиться, имѣетъ значеніе чисто техническое. Онъ касается права Палаты подвергать заключенію за „оскорбленіе“ (commit for contempt) безъ указанія иной какой-либо причины въ приказѣ объ арестѣ или въ writ of habeas corpus.

§ I. Должностныя лица Палаты и процессъ объ „оскорбленіи“ (contempt).

Разсмотрѣнію привилегій Палаты Общинъ можетъ способствовать нѣсколько словъ о положеніи и обязанности спикера, который выражаетъ притязаніе на эти привилегіи и охраняютъ ихъ, а также и о томъ устройствѣ, которымъ обладаетъ Палата для веденія своего дѣлопроизводства и осуществленія своихъ привилегій.

Немногое нужно сказать объ исторіи должности спикера. Отъ первыхъ Общинъ требовалась наличность представителя (spokesman),

который служилъ бы посредникомъ въ сношеніяхъ Общинъ съ Короной. Во всякомъ случаѣ послѣ 1377 года является уже послѣдовательное преемство спикеровъ, описываемыхъ, какъ „*parlour*“ или какъ *parlour et procuratour*. Форма избранія ихъ Палатой и одобреніе Короной были установлены въ XV вѣкѣ и мало ¹⁾ отличались отъ вышеописанной нами церемоніи.

Эта должность — высокаго достоинства. Спикеръ предсѣдательствуетъ надъ коммонерами не только въ силу уваженія къ нему или обычая, но и въ силу законодательныхъ вѣлній. Актъ 1689 г. ²⁾ постановляетъ, что „Лорды-Коммиссары Большой Печати, не будучи пэрами, занимаютъ мѣста за пэрами королевства и спикеромъ Палаты Общинъ“.

Обязанности спикера двойныя. Онъ, во-первыхъ, представитель Палаты и посредникъ въ ея сношеніяхъ съ различными лицами и учрежденіями; какъ таковой, онъ испрашиваетъ ея привилегіи, сообщаетъ ея рѣшенія, благодарности, порицанія и замѣчанія. Онъ издаетъ предписанія (*Warrant*) во исполненіе рѣшеній Палаты объ арестованіи нарушителей ея привилегій, о посылкѣ избирательныхъ грамотъ для заполнения вакантныхъ мѣстъ въ Палатѣ, о явкѣ свидѣтелей или приведеніи преступника къ рѣшеткѣ Палаты. Символомъ его званія служитъ жезлъ, который лежитъ передъ нимъ на столѣ, когда онъ сидитъ на креслѣ, и который, несомый приставомъ (*serjeant-at-arms*), сопровождаетъ его повсюду, гдѣ онъ является въ качествѣ спикера.

Во-вторыхъ онъ — предсѣдатель Палаты, и въ силу этой обязанности онъ ведетъ засѣданія, руководитъ преніями, слѣдитъ за порядкомъ, ставитъ вопросы на голосованіе и объявляетъ рѣшеніе Палаты.

Но спикеръ теряетъ свое право предсѣдательства, когда Палата превращается въ Комитетъ (*goes into Committee*). Предсѣдательское кресло занимаетъ тогда чермэномъ Путей и Средствъ, который выбирается, при открытіи Парламента, для Комитетовъ Субсидій (*Comittee of Supply*) и Путей и Средствъ (*Committee Ways and Means*). Депутатъ, избранный такимъ образомъ, дѣйствуетъ, какъ предсѣдатель и въ другихъ коммиссіяхъ всей Палаты, но, въ случаяхъ необходимости, онъ можетъ быть замѣненъ другимъ депутатомъ изъ списка 5, составленнаго для этой цѣли спикеромъ.

¹⁾ Въ XVI в. спикеръ на практикѣ набирался Короной и имѣлъ своей обязанностью передавать Общинамъ королевскія желанія. *Sfubbs. Const. Hist.* III. 468; *Lectures Mediaeval and Modern History*, 272.

²⁾ Статутъ 1. Вильг. и Маріи с. 21, s. 2.

Возникали всегда затрудненія въ виду недостатка законодательныхъ опредѣленій о замѣщеніи мѣста спикера въ томъ, кто является его замѣстителемъ въ случаѣ, если онъ не можетъ, по болѣзни или инымъ обстоятельствамъ, исполнять свои обязанности. Дѣйствующій регламентъ Палаты, получившій одобреніе Короны, уполномочиваетъ чэрмена Путей и Средствъ исполнять въ этихъ случаяхъ обязанности спикера, а законъ 18 и 19 Викт. сн. 84 предусматриваетъ, что требуемое для дѣйствительности акта участіе въ немъ спикера замѣняется въ этихъ случаяхъ участіемъ его замѣстителя (Deputy speaker).

Спикеръ назначается вновь при началѣ каждаго Парламента. Рѣдко случается такъ, чтобы предложеніе кого-либо кандидатомъ на эту должность влекло за собой баллотировку; фактически всякій разъ, какъ должность эта остается вакантною, во время засѣданій Парламента, новый спикеръ является кандидатомъ партіи, которая владѣетъ въ это время большинствомъ въ Палатѣ. Обыкновенно въ этихъ случаяхъ Палата Общинъ, собравшись къ рѣшѣткѣ Палаты Лордовъ, выслушиваетъ отъ Лорда Канцлера предложенія отъ имени Короны избрать спикера. Когда кресло спикера освобождается въ періодъ парламентскихъ засѣданій, то королевскій министръ, который состоитъ членомъ Палаты Общинъ, увѣдомляетъ ее о желаніи короля, чтобы она избрала спикера. Которая-нибудь партія бываетъ способна выставить человѣка, могущаго безпристрастно и безупречно выполнять обязанности предсѣдателя, а поэтому спикеръ предшествующаго Парламента обыкновенно принимается послѣдующимъ безъ возраженій. Необходимость безпристрастности, въ виду присущихъ предсѣдателю судебныхъ обязанностей, заставляетъ Палату отступить отъ навязыванія званію спикера характера партійнаго назначенія.

Спикеръ, наиболѣе важное должностное лицо Палаты, можетъ оставить свое званіе вмѣстѣ съ измѣненіемъ состава Парламента; онъ можетъ потерять мѣсто въ Палатѣ при новыхъ выборахъ или быть отрѣшеннымъ отъ своего званія большинствомъ новаго Парламента. Но подчиненныя ему должностныя лица не теряютъ своихъ должностей съ роспускомъ Парламента.

Таковыми лицами являются: клеркъ Палаты и его помощники (assistants) и приставъ Палаты (serjeant-at-arms) съ своимъ помощникомъ (his deputies).

Главная обязанность клерка Палаты Общинъ заключается въ веденіи протокола засѣданій Палаты. Онъ назначается королевскимъ патентомъ подъ Большою Печатью, технически его титулъ „суб-клеркъ Парламента“ („Under-clerk“) въ отличіе отъ клерка Палаты Лордовъ,

который, собственно, и есть „клеркъ Парламента“. Онъ подписываетъ всѣ приказы Палаты, надписываетъ билли, посылаемые и возвращаемые Палатѣ Лордовъ, и читаетъ всякій разъ, какъ это необходимо, то, что требуется Палатой. Но все-таки его главной обязанностью является веденіе дѣлопроизводства и составленіе журналовъ, о которыхъ еще будетъ говорено ниже. Онъ имѣетъ 2 помощниковъ-клерковъ, назначаемыхъ Короной, по представленію спикера, и удаляемыхъ по адресу Палаты.

Приставъ исполняетъ приказанія Палаты, занесенныя клеркомъ въ журналъ. Онъ также назначается патентомъ съ приложеніемъ Большой Печати, и является своего рода адъютантомъ спикера во время засѣданій Парламента; когда послѣдній не засѣдаетъ, то онъ можетъ быть отозванъ „для службы при особѣ Его Величества“.

Въ Палатѣ его обязанность сопутствовать спикеру при его входѣ и выходѣ изъ Палаты, поддерживать порядокъ въ ней, приводить къ рѣшетки Палаты лицъ, которые призваны, или тѣхъ, которыя должны сдѣлать Палатѣ сообщеніе.

Внѣ Палаты на его обязанности лежитъ исполненіе предписаній, изданныхъ спикеромъ, въ силу приказанія Палаты, напр., о приведеніи подъ охраной виновнаго къ рѣшеткѣ Палаты, о задержаніи его, и о заключеніи его подъ арестъ въ опредѣленное Палатой мѣсто¹⁾.

Тотъ способъ, которымъ Палата наказуетъ нарушителей привилегій заключается въ приказаніи явиться къ рѣшеткѣ, въ предложеніи спикеру издать предписаніе приставу привести виновнаго подъ стражей, или же подобное предписаніе о заключеніи его подъ арестъ за нарушеніе привилегій. Власть Палаты въ этомъ отношеніи была описана Паркомъ въ дѣлѣ Говарда противъ Госсета.

„Палата имѣетъ право производить слѣдствіе и приказать призвать свидѣтелей, а въ случаѣ неповиновенія, привести ихъ подъ стражей къ рѣшеткѣ для допроса. Во вторыхъ, если является обвиненіе въ нарушеніи привилегій, и изданъ приказъ о приведеніи виновнаго для дачи отвѣта и послѣдній не подчиняется ему, Палата имѣетъ неоспоримое право заключить его подъ стражу и привести къ рѣшеткѣ для производства допроса. Наконецъ, Палата является единственнымъ собственнымъ судьей въ примѣненіи той или иной принадлежащей ей власти“.

И въ предписаніяхъ, издаваемыхъ въ силу этихъ правъ Палаты, обращается вниманіе на то, „чтобы не лишать юрисдикцію высшаго суда того, что спеціально къ ней относится“.

1) Относительно должностныхъ лицъ Палаты см. May Parl. Pract.

Описываемыя здѣсь права при дальнѣйшемъ изложеніи будутъ выяснены болѣе подробно и детально, настоящее же краткое описаніе ихъ характера и способа ихъ примѣненія помогутъ легче усвоить то, что намъ предстоитъ сейчасъ разобрать и рассмотреть.

§ 2. Привилегіи Палаты, испрашиваемыя спикеромъ.

Привилегіи Палаты Общинъ испрашиваются въ началѣ легислатуры каждаго Парламента въ рѣчи спикера къ Лорду-Канцлеру отъ имени Общинъ. На нихъ изъясняются притязанія, какъ на „древнія и неоспоримыя“, и Корона, черезъ посредничество Канцлера, „весьма охотно ихъ даруетъ и утверждаетъ“.

Обычай притязать на эти привилегіи устанавливался постепенно. Еще въ царствованіе Генриха IV спикеръ просилъ въ общихъ выраженіяхъ позволенія доводить до свѣдѣнія короля желанія Общинъ и, въ случаѣ неправильности передачи, исправить ошибку по сношенію съ Палатой. Въ 1536 г. является опредѣленная форма просьбы о доступѣ къ королю, въ 1541 г. явилась просьба о свободѣ слова, въ 1554 г. — о свободѣ отъ ареста, вмѣстѣ съ двумя вышеупомянутыми. Журналы Палаты Общинъ въ царствованіе Елисаветы упоминаютъ о просьбѣ „древнихъ свободъ“ и о правѣ спикера обращаться съ „обыкновенными“ (ordinary) или „основанными на обычай“ (customary) петиціями. Изъ другихъ источниковъ ¹⁾ мы узнаемъ, что просьба о дарованіи всѣхъ 3 привилегій вмѣстѣ была выражена впервые въ 1554 г., и практика эта, какъ кажется, утвердилась окончательно съ конца XVI вѣка. Привилегіи испрашиваются Общинами у Короны подъ общимъ именемъ: „ихъ древнія и неоспоримыя права и привилегіи“, и затѣмъ уже онѣ просятъ, „чтобы онѣ сами и ихъ слуги были свободны отъ ареста и всякаго рода притѣсненій; чтобы онѣ могли пользоваться свободой слова во всѣхъ дебатахъ, имѣть доступъ къ особѣ Его Величества, когда этого требуютъ обстоятельства; и чтобы на ихъ дѣла было обращено наиболѣе благосклонное вниманіе Его Величества“.

Такимъ образомъ Палата проситъ о свободѣ личности, свободѣ слова и нѣкоторыхъ правахъ формальнаго характера. Эти послѣднія требуютъ краткаго объясненія, поэтому я скажу сначала о нихъ нѣсколько словъ, а затѣмъ уже перейду къ свободѣ отъ ареста и свободѣ слова, къ нѣкоторымъ привилегіямъ, неиспрашиваемымъ спе-

¹⁾ D'Ewes Journal стр. 65—66.

ціально спикеромъ, и, наконецъ, къ ограниченіямъ привилегій со стороны суда.

а) Формальныя привилегіи.

Палата просить и получаетъ право на свободу слова въ дебатахъ, и исключительно изъ учтивости она испрашиваетъ у Короны благо-склонное вниманіе на ея дѣйствія.

Право доступа принадлежитъ коллективно всей Палатѣ, когда ея адресъ представляется королю спикеромъ, и въ этомъ заключается отличие его отъ индивидуальнаго права пэра, наслѣдственнаго совѣтника Короны, имѣющаго право просить постоянно аудіенціи у короля. Но Палата можетъ имѣть также сношеніе съ Короной черезъ тѣхъ своихъ членовъ, которые пользуются званіемъ членовъ Тайнаго Совѣта и въ силу этого имѣютъ доступъ къ королю. Въ дѣйствительности эта привилегія имѣетъ значеніе только, какъ способъ придать извѣстное выраженіе торжественности сообщенію, которое Общины пожелаютъ сдѣлать королю.

Двѣ другія привилегіи, специально испрашиваемыя, имѣютъ большое практическое значеніе и даютъ права, не только по отношенію къ Коронѣ, но и по отношенію къ обществу.

б) Свобода отъ ареста.

Первая изъ этихъ привилегій—свобода отъ ареста—даруется членамъ Палаты на время сессіи и въ теченіе 40 дней до открытія и 40 дней послѣ закрытія ея.

Цѣлью этой привилегіи служило, несомнѣнно, обезпеченіе безопаснаго пріѣзда депутатовъ и правильнаго исполненія ими своихъ парламентскихъ обязанностей. Привилегія эта, вѣроятно, основана на саксонскомъ правилѣ, по которому всѣ лица, находившіяся на дорогѣ въ гемотъ (gemot) ¹⁾ пользовались королевскимъ миромъ (king's peace). Но она никогда не защищала членовъ отъ преслѣдованія за измѣну, преступленіе или нарушеніе мира. Въ 1763 г. обѣ Палаты рѣшили по дѣлу Wilkes, что эта привилегія не покрываетъ писаніе и опубликованіе мятежныхъ пасквилей (seditions libels) и съ этого времени было установлено правило, что „привилегія Па-

¹⁾ Gemot'ами назывались народныя собранія, установленныя для рѣшенія гражданскихъ тяжбъ, разбирательства мелкихъ проступковъ и нѣкотораго рода иныхъ дѣлъ.

Перевод.

латы не можетъ покрыть наказуемое дѣяніе (indictable offence)⁴. Равнымъ образомъ она не можетъ воспрепятствовать заключенію члена Палаты въ тюрьму за оказанное имъ неповиновеніе суду. Коммиссія привилегій была назначена для разсмотрѣнія случая съ Лонгъ-Уэслэ (Wellesley) въ 1831 г.: послѣдній отвергъ опеку Канцлерскаго Отдѣленія надъ своей собственной дочерью, и былъ поэтому арестованъ за неповиновеніе суду Лордомъ-Канцлеромъ, лордомъ-Бругэмомъ. Коммиссія рѣшила, что притязанія его на привилегированное положеніе не могутъ быть допущены. Цѣлый рядъ случаевъ съ этого времени подтверждаетъ мнѣніе ¹⁾, выраженное коммиссіей 1831 г.

Но въ области гражданскаго иска привилегія составляла стѣсненіе для истца, такъ какъ не только личность члена и его имущество были свободны отъ ареста и возбужденія противъ нихъ процесса, но никто и не имѣлъ права предъявить искъ, такъ какъ процессъ не могъ быть начатъ противъ депутата или его слуги.

Исторію законодательства по этому вопросу можно сообщить вкратцѣ. Въ 1603 г. возникло дѣло Томаса Шерлэ (Shirley), члена Палаты, который былъ посаженъ подъ арестъ во Флитъ (Fleet)²⁾. Общины послали требованіе объ его освобожденіи и, получивъ отказъ, посадили смотрителя Флита въ Тоуэръ за оскорбленіе. Шерлэ, спустя немного времени былъ освобожденъ, тогда и смотритель получилъ свободу и вмѣстѣ съ тѣмъ выговоръ отъ Палаты. Однако былъ принятъ законъ (1 Іак. I. с. 13), впервые признавшій эту привилегію, но давшій гарантію и истцу, и начальнику тюрьмы. Онъ опредѣляетъ, что истецъ не теряетъ своего права на взысканіе иска, но право это получаетъ силу съ того момента, какъ истекаетъ срокъ привилегіи. Далѣе онъ опредѣляетъ, что должностное лицо, выпустившее арестованнаго на свободу по его требованію во имя привилегіи, не будетъ обвиняться въ пособничествѣ побѣгу арестованнаго. Скоро послѣ дѣла Шерлэ вошла въ употребленіе практика пріостановки, вслѣдствіе письма спикера, процессовъ, возбужденныхъ противъ депутатовъ. Не только арестъ самого депутата, но и опись имущества и принятіе участія въ возбужденіи процесса противъ члена Палаты, разсматривалось какъ нарушеніе привилегіи, если только самъ членъ не соглашался отвергнуть свое право; точно также и слуги члена Палаты пользовались привилегіей своего господина.

Для избѣжанія притѣсненій истца, было постановлено въ 1700 г. (12 и 13 Вильг. III, с. 3), что искъ можетъ быть вчатъ противъ чле-

¹⁾ См. случаи, собранныя у May, Parl. Practice (10 изд.) 116—120.

²⁾ Названіе одной изъ Лондонскихъ тюремъ.

Перевод.

новъ Палаты или ихъ слугъ въ главныхъ судахъ или канцлерскомъ (Court of law and equity) въ періодъ роспуска, пророгации или отсрочки на время свыше 14 дней, и что въ теченіе этого времени можетъ быть вынесено рѣшеніе, и имущество можетъ быть описано.

Актъ 2 и 3 Анны, с. 18, опредѣляетъ, что наказанія и штрафы по отношенію къ лицамъ, пользующимся привилегіей, за преступленія по должности или растраты общественныхъ денегъ не должны быть приостанавливаемы на основаніи привилегіи, а законъ 11 Георга II с. 24 распространяетъ дѣйствіе Акта Вильгельма III на процессы, ведомые во всякомъ court of record ¹⁾. Но эти привилегіи были низведены до разумныхъ границъ только закономъ 10 Георга III с. 50. Послѣдній статутъ дозволялъ вчинаніе и продолженіе процесса и иска противъ депутатовъ и ихъ слугъ во всякое время; причемъ никакой процессъ не могъ быть остановленъ въ силу привилегіи, и только лично члены Парламента были свободны отъ ареста и тюремнаго заключенія.

Такимъ образомъ, слуги членовъ Парламента совершенно потеряли свою льготу, а сами члены сохранили свободу отъ ареста только въ періодъ, начинавшійся за 40 дней до открытія Парламента и кончавшійся 40 дней спустя послѣ его закрытія. Продолжительность этого періода долгое время оставалась не установленной статутомъ или судебными рѣшеніями, хотя фактически и считался, что онъ объемлетъ сессію Парламента, а также 40 дней до и послѣ нея. Въ дѣлѣ Дункомба было высказано, что долгій, хотя и необъяснимый обычай установилъ предѣлы времени дѣйствія этого исключительнаго положенія. Объяснить это, кажется, не особенно затруднительно. Привилегія была предназначена для защиты члена, „eundo, morando, et exinde redeundo“. Magna Charta установила 40 дней, какъ maximum времени, необходимаго депутату для путешествія въ Парламентъ и для возвращенія изъ него домой. Нужно прибавить, что привилегія Парламента даетъ право освободить депутата изъ-подъ заключенія, если онъ выбранъ, находясь подъ арестомъ, не считая тѣхъ случаевъ, когда на немъ лежитъ обвиненіе въ преступленіи или въ неисполненіи велѣній суда ²⁾.

Спикеръ продолжалъ упоминать о недвижимомъ имуществѣ

1) Court of record называются тѣ высшіе и часть низшихъ судовъ, въ которыхъ всякое разсматриваемое ими дѣло протоколируется „для постоянной памяти и удостовѣренія“ и которые могутъ подвергаться наказанію за выраженіе къ нимъ неуваженія. *Перевод.*

2) 74 Common Journ. 44; 75 Common Journ. 230.

членовъ Палаты въ своей просьбѣ о привилегіяхъ до 1857 г., а объ ихъ слугахъ до Августа 1892 г.

Параллельно съ привилегіей свободы отъ ареста существовала еще привилегія, теперь совершенно не осуществляемая — неявки на судъ въ качествѣ свидѣтеля ¹⁾ и привилегія, подтвержденная въ настоящее время статутомъ, — освобожденіе отъ участія на судѣ присяжныхъ ²⁾.

с) Свобода слова.

Эта привилегія хотя и считается древнимъ парламентскимъ обычаемъ, однако неоднократно была въ различныхъ случаяхъ подтверждаема судебными и законодательными санкціями.

Въ 1397 г. Общины приняли билль, предложенный имъ какимъ-то Гекси (Нахеу) объ уменьшеніи расходовъ на Королевскій Дворъ. Король выразилъ порицаніе Общинамъ за обсужденіе этого вопроса и потребовалъ назвать имя лица, внесшаго это предложеніе. Палата выдала имя Гекси съ выраженіемъ сожалѣнія объ его поведеніи. Онъ былъ осужденъ Парламентомъ, какъ измѣнникъ, и спасся отъ смерти только благодаря заступничеству Архіепископа Аронделя ³⁾.

Въ первый годъ царствованія Генриха IV, Гекси подалъ королю петицію объ отмѣнѣ судебного приговора, какъ „противнаго праву и общему ходу дѣлъ Парламента“ ⁴⁾, и послѣдній былъ отмѣненъ королемъ по совѣту и одобренію лордовъ свѣтскихъ и духовныхъ.

Такой фактъ носилъ характеръ признанія этой привилегіи Короной и Палатой Лордовъ. Тогда Общины подали съ своей стороны петицію королю объ уничтоженіи приговора, „препятствующаго осуществленію правъ и сохраненію свободы Общинъ“ ⁵⁾. Король благосклонно принялъ ихъ петицію и приговоръ былъ признанъ „совершенно уничтоженнымъ, отмѣненнымъ и неимѣющимъ никакой силы“.

Въ дѣлѣ Строда процессъ былъ возбужденъ въ Судѣ Оловянныхъ Копей (Stannary Court) ⁶⁾ противъ члена Палаты, который внесъ

¹⁾ May. Const. Pract. 10 изд. III.

²⁾ Стат. 33 и 34 Викт. ch. 77. s. 9.

³⁾ Гекси былъ повидямому церковный уполномоченный, присутствовавшій въ силу praemunientes. См. Stubbs. Const. History II. 492.

⁴⁾ „Encontre droit et la curse quel avoit este devant en Parlement“.

⁵⁾ „Si bien en accomplissement de droit come pur salvation des libertes de les dits Communes“.

⁶⁾ Stannary — горный округъ графства Devon и Cornwall, рабочіе котораго до 1896 г. могли разбирать свои споры въ мѣстномъ особомъ судѣ, руководствовавшемся нормами обычнаго права. Нынѣ по закону 59 и 60 Викторіи Ch. 45 этотъ судъ упраздненъ.

Перевод.

билль о приведеніи въ порядокъ оловянныхъ рудниковъ въ Корнуэльсѣ. Онъ былъ подвергнутъ штрафу и заключенъ въ тюрьму. Тогда на этомъ основаніи былъ принятъ Актъ не только относительно Ричарда Строда, но и по отношенію всѣхъ членовъ настоящаго и будущихъ Парламентовъ, объявлявшій всякій судебный процессъ „по поводу билля, разговоровъ, разсужденій или объявленія о парламентскихъ дѣлахъ недѣйствительнымъ и не имѣющимъ силы“.

Тюдоры и первые два Стюарта были весьма склонны къ ограниченію свободы слова и права обсужденія дѣлъ въ Парламентѣ. Члены, рѣчи которыхъ по своему содержанію или образу выраженій были негодны Двору, признавались на судъ Совѣта, сажались въ тюрьмы и лишались права присутствовать въ Парламентѣ впредь до дальнѣйшихъ распоряженій ¹⁾. Взгляды Короны на объемъ привилегій были опредѣлены Лордомъ Хранителемъ Печати въ отвѣтъ на петицію спикера. „Привилегія слова вамъ гарантирована, но вы должны знать какова ея сущность: не говорить того, что слышишь или что взбрѣдетъ на умъ, ваша привилегія:—Да или нѣтъ. Поэтому г. спикеръ, Бя Величеству угодно, что бы вы видѣли насквозь досужія головы, которыя, не страшась угрожающей имъ конфискаціи недвижимаго имущества, вздумаютъ коснуться реформы Церкви и переустройства Государства и предлагаютъ по этимъ вопросамъ билли, и не принимали отъ нихъ послѣдніе до тѣхъ поръ, пока они не будутъ основательнѣе и подробнѣе рассмотрѣны тѣми компетентными лицами, которыя лучше ихъ понимаютъ и болѣе здраво объ этихъ вопросахъ судятъ“ ²⁾.

Направленіе, принятое государями изъ дома Тюдоровъ и Стюартовъ по вопросу о свободѣ слова, указываетъ, что Палатѣ приходилось бороться не только за расширеніе объема свободы слова, но и за самую инициативу въ законодательствѣ и въ дебатахъ. Корона поддерживала, а Палата отрицала то положеніе, что Общины были созданы единственно для того, чтобы вотировать тѣ суммы, которыя отъ нихъ требовались, формулировать или одобрять законодательныя положенія, предложенныя имъ, и выражать свое мнѣніе о ходѣ политики, если только ихъ объ этомъ спрашивали. Постоянный протестъ противъ подобныхъ требованій со стороны Короны сохранился на практикѣ до настоящаго времени въ видѣ чтенія билля въ началѣ каждой сессіи до тронной рѣчи.

¹⁾ 4 Parl. Hist. 149 и Cobbett, Parl. Hist. I. 870; см. также Prothero, Statutes and Constitutional Documents стр. 117—126.

²⁾ Cobbett. Parl. Hist. I. 862.

Процессы въ судѣ Королевской Скамьи противъ Эліотъ, Голлиса и Валентина за ихъ мятежныя рѣчи въ Парламентѣ и за оскорбленіе спикера были послѣдними случаями судебныхъ процессовъ, веденныхъ противъ членовъ Палаты при явномъ нарушеніи привилегіи свободы слова. Они были осуждены, но уже въ слѣдующее царствованіе приговоръ былъ отмѣненъ Палатой Лордовъ на основаніи приказа о пиресмотрѣ дѣла вслѣдствіе судебной ошибки (writ of error). Однимъ изъ мотивовъ кассации былъ тотъ, что слова, сказанныя въ Парламентѣ, могутъ быть подсудны только суду Парламента, а между тѣмъ Судъ Королевской Скамьи разсмотрѣлъ два подобныхъ дѣла: нанесеніе оскорбленія словами спикеру и произнесеніе мятежныхъ словъ въ Парламентѣ; поэтому если бы даже дѣло объ оскорбленіи спикера и могло быть подсудно суду Королевской Скамьи, то слова, произнесенныя въ Парламентѣ, не могутъ подвергаться судебному разбирательству внѣ его стѣнъ.

Общины, обсуждая это дѣло, сочли необходимымъ принять резолюцію того содержанія, что Актъ Генриха VIII былъ не специальнымъ актомъ по дѣлу Строда, но общимъ актомъ, подтверждавшимъ существующія привилегіи Палаты.

Наконецъ, законъ I Вильг. и Маріи s. 2 ch. 2 объявляетъ, „что свобода слова, дебатовъ и дѣйствія въ Парламентѣ не можетъ зависѣть ни отъ какого суда и не подлежитъ обсужденію ни въ какомъ другомъ мѣстѣ, кромѣ Парламента“.

И хотя мы не знаемъ послѣ революціи случая возбужденія процесса въ судѣ по настоянію исполнительной власти за слова, сказанныя въ Парламентѣ, однако и послѣ этого свобода слова и дѣйствій депутатовъ, состоявшихъ на службѣ или занимавшихъ какую-либо должность, не всегда признавалась со стороны министровъ, подобныхъ Вальполю, или короля, подобнаго Георгу III, которые желали использовать всѣ имѣющіяся въ ихъ рукахъ средства для содержанія на своей службѣ сплоченное и послушное большинство.

Необходимымъ слѣдствіемъ правительства партіи является то, что подчиненный членъ министерства долженъ отказаться отъ политической службы, если онъ вотируетъ противъ своихъ лидеровъ въ дѣлахъ, на которыя они не смотрятъ, какъ на открытый вопросъ. Не будетъ совершенно никакой несправедливости и привилегія не будетъ нарушена отставкой отъ должности одного изъ тѣхъ, кто принялъ ее на томъ основаніи, можетъ быть и не вполнѣ опредѣленно установленномъ, но ясно понимаемомъ, что въ Парламентѣ онъ будетъ дѣйствовать въ согласіи съ другими слугами Короны, отвѣтственными

за политику страны. Но офицеръ арміи или флота не сохраняетъ за собой свою должность только на томъ основаніи, что, разъ ему придется засѣдать въ Парламентѣ, онъ будетъ непременно обязанъ поддерживать королевскихъ министровъ. И лордъ-лейтенантъ графства не удерживаетъ своего положенія только при этомъ условіи. Удаленіе отъ этихъ должностей за сказанное или сдѣланное въ Парламентѣ есть нарушеніе привилегіи. Но Вальполь и Георгъ III распорядились этими не политическими должностями и удаляли занимающихъ ихъ лицъ за слова и вотумы въ Парламентѣ. Послѣдній случай этого рода имѣлъ мѣсто въ 1764 г. съ генераломъ Конуэ за оппозицію министерству Георга Гренвиля по вопросу о патентахъ (*general warrant*); онъ былъ удаленъ съ королевской службы не только, какъ занимавшій придворную должность (*Groom of the Bedchamber*), но и какъ командовавшій полкомъ.

„Мое дѣяніе говоритъ онъ, заключалось въ томъ, что я принялъ участіе въ вотированіи, слѣдую собственному убѣжденію въ весьма экстраординарномъ и серьезномъ вопросѣ личной свободы“¹⁾.

Эта практика весьма скоро была прекращена, и Бэркъ требуетъ выраженія довѣрія министерству Рокингэма въ слѣдующемъ году за „уничтоженіе опасной и неконституціонной практики удаленія офицеровъ за ихъ вотумы въ Парламентѣ“.

Рѣчи и дѣйствія въ Парламентѣ, такимъ образомъ можно сказать, стали безответственны и свободны. Но эта свобода должна быть понимаема только, какъ гарантія противъ внѣшнихъ вліяній и вмѣшательства и не заключаетъ въ себѣ неограниченной свободы слова въ стѣнахъ Палаты. Палата контролируетъ дѣйствія своихъ членовъ и санкціонируетъ свой контроль цензурой, отрѣшеніемъ отъ службы въ Палатѣ²⁾, арестомъ и изгнаніемъ. Злоупотребленіе формой дебатовъ, неправильное и непочтительное употребленіе королевскаго имени, употребленіе выраженій оскорбительныхъ и бранныхъ по адресу другой Палаты или ея членовъ, или всего Парламента — вотъ тѣ преступленія, за которыя могутъ быть наложены вышеназванныя наказанія³⁾.

Въ связи съ защитой привилегіи свободы слова выросли на практикѣ два вопроса—о присутствіи въ Палатѣ постороннихъ и объ опубликованіи протоколовъ и дебатовъ.

1) См. Walpole's Letters IV. 229.

2) См. Регламентъ Палаты за 1896 г. № 21.

3) За болѣе полнымъ объясненіемъ этого вопроса читателю слѣдуетъ обратиться къ May—Parliamentary Practice ch. XII.

д) Свобода слова и удаленіе изъ Палаты постороннихъ лицъ.

Право, на которое Палата всегда претендовала и которымъ она всегда пользовалась, есть право удалять постороннихъ лицъ и вести дебаты при закрытыхъ дверяхъ. Такая претензія имѣла двѣ причины: первая—то неудобство, въ которое первое время были поставлены депутаты, когда, благодаря устройству помѣщенія, посторонніе могли такъ смѣшаться съ массой членовъ, что ихъ при подсчетѣ возможно было принять за засѣдающихъ въ Палатѣ ¹⁾).

Основаніемъ другой была боязнь возможнаго застращиванія со стороны Короны, если бы былъ сдѣланъ докладъ о рѣчи и дѣйствіяхъ членовъ, въ тѣ дни, когда свобода дебатовъ не была признана еще привилегіей Палаты.

Обычай былъ таковъ, что разъ членъ Палаты дѣлалъ заявленіе о присутствіи постороннихъ, то спикеръ былъ обязанъ приказать имъ удалиться. Этотъ обычай въ 1875 году былъ найденъ неудобнымъ: нѣкоторые члены, которые, стоя въ близкихъ отношеніяхъ къ прессѣ, находили несправедливымъ, что присутствіе репортеровъ считалось только терпимымъ, старались свести это правило къ абсурду частными напоминаніями о присутствіи постороннихъ. Тогда, послѣ нѣкоторыхъ споровъ, Палата рѣшила, „что разъ на засѣданіи Палаты или Комитета, кто-либо изъ депутатовъ заявитъ о присутствіи посторонняго лица, спикеръ или чэрмень долженъ поставить вопросъ о приказаніи постороннему удалиться, безо всякихъ дебатовъ и поправокъ, на томъ основаніи, что спикеръ или чэрмень имѣютъ право, когда они это находятъ нужнымъ, приказать удалить всѣхъ постороннихъ лицъ изъ помѣщенія Палаты“ ²⁾).

Правило это не осуществило ожиданія тѣхъ, которые своимъ

¹⁾ Com. Jour. 33—212. Послѣ того какъ былъ поставленъ вопросъ о томъ, что „Спикеръ долженъ оставить свое мѣсто“, „произошло то, что среди присутствовавшихъ членовъ находился посторонній, оставшійся на галлерей (lobby) послѣ очищенія ея отъ публики и сочтенный вмѣстѣ съ членами, высказавшимися по предложенному вопросу въ отрицательномъ смыслѣ. Тогда многіе изъ членовъ возбудили вопросъ о недействительности настоящаго засѣданія и о возбужденіи вопроса вновь. Спикеръ приказалъ закрыть двери и объявилъ число членовъ. Затѣмъ посторонній былъ подвергнутъ допросу и когда выяснилось, что онъ поступилъ такъ по невѣдѣнію и безъ умысла сойти за члена Палаты, и будучи лично извѣстенъ нѣкоторымъ членамъ, какъ человекъ честный, онъ не подвергся никакимъ неприяностямъ“ Его отпустили съ предостереженіемъ.

²⁾ Hansard 224—5.

поведенієм добились его установленія, такъ какъ оно скорѣе уменьшаетъ право отдѣльнаго члена требовать очищенія галлерей, чѣмъ измѣняетъ положеніе представителей печати.

е) Свобода слова и опубликованіе дебатовъ.

Рядомъ съ правомъ удаленія постороннихъ и общимъ правиломъ о закрытыхъ засѣданіяхъ для обезпеченія секрета дебатовъ возникло право Палаты Общинъ на запрещеніе опубликованія произнесенныхъ въ Палатѣ рѣчей и протоколовъ засѣданій.

Палата Общинъ въ Долгомъ Парламентѣ впервые запретила каждому члену „давать копію или опубликовывать въ печати все то, о чемъ говорилось въ Палатѣ безъ ея разрѣшенія“, а также и типографщикамъ было объявлено предостереженіе, что они будутъ привлечены къ отвѣтственности за сообщенія о дѣйствіяхъ Палаты ¹⁾.

Съ 1680 г. было рѣшено печатать отчеты о вотированіи и протоколы подъ наблюденіемъ спикера, но желаніе сохранять тайну дебатовъ послѣ революціи было весьма сильно, и поэтому издавались весьма часто резолюціи, запрещавшія печатать отчеты о засѣданіяхъ, подъ страхомъ обвиненія въ нарушеніи привилегіи. По этому вопросу въ 1738 г. при министерствѣ Роберта Вальполя возникли интересные дебаты между лидерами 3 большихъ партій въ Палатѣ.

Вальполь держался того взгляда, что невозможно быть обезпеченнымъ противъ искаженія дѣйствительности, если будетъ дозволено опубликованіе отчетовъ о дебатахъ. Уиндгэмъ, лидеръ торіевъ, полагалъ, что „общество должно быть въ состояніи судить о дѣйствіяхъ своихъ представителей“. Пелтенэ, который стоялъ во главѣ недовольныхъ виговъ и претендовалъ представлять народную партію, просто заявилъ, что онъ не желалъ бы „быть“ отвѣтственнымъ внѣ этихъ стѣнъ за то, что онъ говорилъ въ нихъ“ ²⁾.

Боязнь искаженія истины имѣла основаніе: газеты были въ младенческомъ состояніи, со стороны репортеровъ не было большого желанія передавать безпристрастно сказанное противоположными имъ по взглядамъ политиками; лучшіе отчеты этого времени далеки отъ вѣрнаго изложенія происходившаго въ Палатѣ. Результатомъ только что описанныхъ дебатовъ была резолюція Палаты 1738 г., осуждав-

¹⁾ Commons Journals, 2, 220.

²⁾ Parl. Hist. X.—811.

шая опубликованіе отчетовъ, какъ „оскорбленіе и явное нарушеніе привилегіи“, но не смотря на это на практикѣ опубликованіе дебатовъ не прекратилось. До 1771 года отчеты о дебатахъ появлялись въ магазинахъ каждый мѣсяцъ или черезъ каждые 3 мѣсяца, хотя послѣ резолюціи 1738 г. Палата и спикеръ стали въ нихъ называться вымышленными именами. Но въ 1771 г. замѣтки о дебатахъ въ искаженномъ видѣ стали появляться уже въ ежедневныхъ газетахъ, въ нихъ упоминались имена спикеровъ, явились комментаріи и прозвища оскорбительнаго характера. Тогда Палата вступила съ прессой въ серьезный и сложный конфликтъ.

Во время этихъ столкновеній съ типографщиками и издателями, Общины отправили своего посланнаго въ Сити арестовать типографщика, который печаталъ отчеты. Послѣдній послалъ за констэблемъ и посадилъ посланца въ тюрьму за нападеніе въ своемъ домѣ. Обѣ стороны пошли тогда въ Mansion House (дворецъ лорда-мэра), гдѣ мэръ и 2 альдермэна Уйльксъ и Оливеръ освободили типографщика, потому, что въ силу хартіи, данной Сити, приказъ Палаты не имѣетъ силы въ его предѣлахъ безъ надписи на ней мѣстныхъ властей, и посадили въ тюрьму посланца за оскорбленіе, предоставляя ему право быть взятымъ на поруки. Тогда Палата Общинъ послала за лордъ-мэромъ и 2 альдермэнами, за клеркомъ лордъ-мэра и книгой, въ которую записывается вносимый поручителемъ залогъ (book of recognizances). Изъ нея выскаблили все, что было туда записано по дѣлу о посланномъ, и посадили мэра и альдермэновъ въ Тоуэръ. Палата, которая могла такъ противозаконно вмѣшаться въ судебный процессъ, выказала полное пренебреженіе къ мнѣнію или интересамъ общества. Тѣмъ не менѣе она была запугана неудовольствіемъ, выраженнымъ населеніемъ Лондона за ея поступокъ по отношенію къ должностнымъ лицамъ Сити, и это былъ послѣдній случай, когда она такъ грубо выступила на защиту своей привилегіи. Вмѣстѣ съ безнаказанностью типографщиковъ, было дозволено и печатаніе отчетовъ, и Палата, заинтересованная въ ясности и правильности ихъ передачи облегчила отнынѣ возможность ихъ сообщенія.

Въ настоящее время мы привыкли быть ежедневно освѣдомленными обо всемъ, происходящемъ въ Палатѣ Общинъ, но намъ не нужно забывать двухъ вещей.

Во-первыхъ, что это составленіе отчетовъ только терпимо, такъ какъ Палата въ любой моментъ можетъ удалить постороннихъ и очистить галерею репортеровъ; также и опубликованіе ихъ находится въ такомъ же положеніи, потому что Палата ежеминутно можетъ

увидѣть въ этомъ нарушеніе своихъ привилегій, и принять противъ этого соотвѣтственныя мѣры.

Во-вторыхъ, если привилегіи предоставили Палатѣ право держать свои дебаты въ секретѣ, то онѣ не даровали ей права ихъ опубликованія. Независимо отъ полномочій, данныхъ статутомъ, опубликованіе Палатой Общинъ отчетовъ о своихъ засѣданіяхъ, если только они не издавались для исключительнаго пользованія ея членовъ, было ограничено правилами обычнаго права, относившимся къ диффамаци. И разъ противъ издателя будетъ возбужденъ процессъ о диффамаци, то не можетъ служить оправданіемъ тотъ фактъ, что инкриминируемая слова были произнесены въ Палатѣ Общинъ, или явились частью отчета, сдѣланнаго для самой Палаты, напечатаннаго и опубликованнаго по ея приказанію. Еще менѣе имѣетъ права отдѣльный депутатъ, прикрываясь привилегіей, опубликовать рѣчь, сказанную имъ въ Палатѣ. Въ ея стѣнахъ онъ можетъ говорить все, что ему угодно, пользуясь общей привилегіей Палаты; но если онъ желаетъ распространять то, что онъ въ ней сказалъ, то онъ дѣлаетъ это на свой рискъ, такъ какъ при малѣйшей клеветѣ онъ можетъ быть обвиненъ въ распространеніи пасквиля. Вотъ въ краткихъ чертахъ тотъ объемъ, въ предѣлахъ котораго опубликованіе хода дѣлъ въ Парламентѣ, установлено судебными рѣшеніями или статутными опредѣленіями.

Было рѣшено по дѣлу Лейка противъ Кинга, что нѣтъ основанія къ возбужденію процесса за клевету, изложенную въ петиціи, отпечатанной и розданной депутатамъ, если это было исполнено согласно правиламъ парламентскаго дѣлопроизводства. Но разъ дозвоительно частному лицу распространять подъ видомъ петиціи среди своихъ товарищей депутатовъ то, что считается преступнымъ, будучи напечатаннымъ инымъ образомъ, то изъ этого, конечно, слѣдуетъ, что никакія слова, сказанныя членомъ во время парламентскаго засѣданія или бумаги, напечатанныя по приказанію Палаты и розданныя членамъ, не могутъ служить поводомъ къ возбужденію судебного процесса.

Но если распространеніе сообщеннаго факта выходитъ изъ круга членовъ Палаты, то законъ о пасквилѣ вступаетъ въ свою силу.

Въ дѣлѣ Рекса противъ Кривэ, депутатъ, рѣчь котораго была невѣрно передана, послалъ исправленный отчетъ издателю мѣстной газеты. Но въ виду содержавшихся въ его рѣчи позорящихъ выраженій, онъ былъ признанъ виновнымъ за диффамацию. Нѣтъ никакой защиты въ общемъ правѣ противъ опубликованія позорящихъ обстоятельствъ по распоряженію Палаты. Изъ дѣла Стокдэля противъ Гэнсарда явствуетъ,

что Палата Общинъ приказала напечатать копии нѣкоторыхъ отчетовъ не только для пользованія своихъ членовъ, но и для продажи публикѣ. Одинъ изъ этихъ отчетовъ содержалъ позорящія для возбудившаго дѣло истца обстоятельства. Послѣдній преслѣдовалъ судомъ издателя; лордъ Денманъ велъ дѣло, и Судъ Королевской Скамьи подтвердилъ его рѣшеніе, опредѣлявшее, что Палата не могла своимъ приказаніемъ узаконить „неосмотрительное опубликованіе дѣла и продажу всѣхъ тѣхъ бумагъ, которыя Палата имѣетъ право отпечатать для пользованія своихъ членовъ“.

Споръ, возникшій между Палатой и Судомъ Королевской Скамьи, который высказалъ это рѣшеніе, поднялъ вообще вопросъ объ отношеніи судовъ къ вопросамъ привилегіи, о чемъ намъ придется еще говорить ниже. Но этотъ случай все-таки установилъ границы правъ Палаты на опубликованіе парламентскихъ отчетовъ и опредѣлилъ, что независимо отъ покровительства статутовъ, такое опубликованіе, если оно носитъ клеветнической характеръ, можетъ служить причиной для возбужденія судебного процесса, за исключеніемъ того случая, когда оно касается членовъ Палаты. Такого рода опубликованія были избавлены отъ отвѣтственности по закону 3 и 4 Викт. сн. 9, который устанавливаетъ, что свидѣтельство одного изъ лицъ, занимающаго извѣстную должность въ какой-либо изъ Палатъ, подтвержденной клятвой и устанавливающее, что опубликованіе было сдѣлано властью Палаты Лордовъ или Общинъ, служитъ основаніемъ для безотлагательнаго прекращенія гражданскаго или уголовнаго иска за клевету, содержащуюся въ опубликованномъ сообщеніи.

Такимъ образомъ было установлено, что тѣ или инья обстоятельства, опубликованныя властью одной изъ Палатъ, хотя бы и оскорбительныя по своему характеру для отдѣльной личности, не даютъ повода къ возбужденію преслѣдованія за пасквиль. Въ 1868 г. возникъ другой вопросъ. Издатель газеты, въ прекрасномъ отчетѣ о засѣданіяхъ, составленномъ безъ всякаго злостнаго намѣренія, единственно въ цѣляхъ наибольшей выручки, напечаталъ позорящіе отдѣльное лицо факты. Это опубликованіе не могло быть напечатано съ разрѣшенія Парламента, такъ какъ отсутствіе репортеровъ, удаленныхъ по желанію Палаты, дѣлало невозможнымъ опубликованіе этого отчета. Въ Судѣ Королевской Скамьи было установлено, что это опубликованіе было законно и что тѣ, кто его честно и правдиво составилъ и издалъ, свободны отъ законной отвѣтственности, хотя отдѣльное лицо и могло случайно при этомъ быть несправедливо оскорблено“. Но таковое опубликованіе весьма тщательно отличается отъ опубли-

кованія депутатомъ своей рѣчи. „Очевидно“, говоритъ судья Кокбэрнъ, „существуетъ весьма реальное различіе между опубликованіемъ рѣчи, сказанной въ Парламентѣ, съ спеціальной цѣлью нападенія на поведеніе извѣстнаго лица и распространенной потомъ съ подобной цѣлью или намѣреніемъ, и точнымъ опубликованіемъ парламентскихъ отчетовъ во всей ихъ полнотѣ, съ цѣлью дать ясное представленіе публикѣ о томъ, что дѣлается въ Парламентѣ, и съ отсутствіемъ враждебнаго или злого намѣренія по отношенію къ кому-либо 1).

§ 3. Привилегіи Палаты, не испрашиваемыя спикеромъ.

До сихъ поръ я говорилъ о тѣхъ привилегіяхъ Палаты, которыя испрашиваются спикеромъ и гарантируются Короной при началѣ cadaго Парламента. Но существуютъ и другія привилегіи, которыя, какъ кажется, присущи Палатѣ, и которыми она во всякомъ случаѣ пользуется, хотя они и не испрошены спеціально у Короны.

а) Право заботиться о своемъ внутреннемъ устройствѣ.

Одна изъ этихъ привилегій состоитъ въ правѣ заботиться о своемъ составѣ путемъ разсылки призывныхъ грамотъ, когда освобождаются мѣста въ Палатѣ въ періодъ засѣданій, въ лишеніи права засѣдать и, до недавняго времени, въ разрѣшеніи вопросовъ, возникающихъ при оспариваемыхъ выборахъ.

1. Когда мѣсто освобождается въ Палатѣ на законномъ основаніи или когда членъ избранъ въ двухъ избирательныхъ собраніяхъ и занимаетъ изъ нихъ то, представителемъ котораго онъ желаетъ служить, спикеръ издаетъ предписаніе въ силу приказа Палаты коронному клерку въ канцлерскомъ отдѣленіи, или, если мѣсто принадлежитъ Ирландіи, коронному клерку въ Ирландіи о посылкѣ призывной грамоты для производства выбора новаго депутата, должнствующаго занять вакантное кресло. Предписаніе спикера основывается на палатскомъ приказѣ, слѣдовательно оно не можетъ быть издано внѣ періода сессіи; но этотъ пробѣлъ восполняется, въ широкой степени, цѣлымъ рядомъ статутовъ, которые предусматриваютъ, что спикеръ можетъ издавать подобнаго рода предписанія въ промежутокъ между двумя сессіями, подчиняясь извѣстнымъ формальностямъ и ограниченіямъ, если членъ освободитъ свое мѣсто въ случаѣ смерти, пожалованія званія пэра, банкротства, или занятія одной изъ тѣхъ формаль-

1) Wason v. Walter L. R. 4 Q. B. p. 85.

ныхъ должностей, которая принимаются членами для освобожденія мѣстъ въ Парламентѣ 1).

2. Право рѣшенія вопроса о спорныхъ выборахъ, принадлежавшее Общинамъ съ 1604 г. до 1868 г., было передано по закону 31 и 32 Викт. ch. 125 суду Общихъ Тяжбъ, и теперь принадлежитъ суду Королевской Скамьи. Притязаніе Палаты на юрисдикцію въ этомъ вопросѣ имѣеть весьма сомнительныя основанія, хотя она и пользовалась ею болѣе 250 лѣтъ. Первоначально, призывная грамота, адресованная шерифу, возвращалась въ Парламентъ; актъ 7 Генриха IV опредѣляетъ, что ее нужно возвращать въ канцлерское отдѣленіе, а спорные выборы въ XIV и XV в. в. въ тѣхъ рѣдкихъ случаяхъ, когда они возникали, рѣшались королемъ въ присутствіи Лордовъ, хотя актъ 1410 г. передаетъ подвѣдомственность этихъ дѣлъ ассизнымъ судьямъ (Judges of Assize) 2).

Въ царствованіе Елизаветы, Общины предъявили свое притязаніе на это право, а въ 1604 г. уже настаивали на этомъ. Вопросъ возникъ при оспариваемыхъ выборахъ отъ графства Буксъ, на которыхъ стоитъ остановиться 3). Іаковъ I въ прокламаціи о созывѣ перваго Парламента напомнилъ всѣмъ лицамъ, участвовавшимъ въ выборахъ рыцарей отъ графствъ, между прочимъ о томъ, чтобы они особенно воздержались отъ выбора банкрота или лица, лишеннаго покровительства законовъ; далѣе онъ объявляетъ, чтобы отчетъ о выборахъ былъ присланъ въ Канцлерское Отдѣленіе и что разъ выборы будутъ произведены въ противорѣчій съ указаніями прокламаціи, они „будутъ отмѣнены, какъ незаконныя и недѣйствительныя“.

Франсисъ Гудвинъ, ограниченный въ пользованіи своими правами (outlaw), былъ избранъ отъ графства Буксъ. Въ виду этого клеркъ Короны отказалъ въ его утвержденіи и послалъ новую призывную грамоту въ силу собственной своей власти, на основаніи которой и былъ избранъ Джонъ Фортескью.

Палата, разслѣдовавъ это дѣло и допросивъ клерка Короны, рѣ-

1) Относящіяся сюда статуты—слѣдующіе: о смерти и пѣрствѣ 24 Георг. III. ch. 26, о принятіи должности 21 и 22 Виктор. ch. 110, о банкротствѣ 46 и 47 Виктор. ch. 52 в. 33, о различныхъ формальностяхъ 26 Виктор. ch. 20. Формальныя должности, которыя отнесены въ разрядъ исключеній—Sewardships of the Chiltern Hundreds, of East Hendred, Hempholme, Northstead или escheatorship of Munster. Другія незначительныя должности тоже занимались ранѣе для очищенія мѣста въ Палатѣ, но этого уже не бываетъ въ настоящее время.

2) Stubbs. Const. Hist. III. 2. 23.

3) Parliam. Hist. t. I. 998.

шила, что Гудвинъ былъ избранъ законно, и приказала, чтобы протоколъ о его выборахъ былъ внесенъ въ дѣло въ Канцлерскомъ Отдѣленіи.

Лорды подняли этотъ вопросъ и потребовали объясненія отъ Общинъ; послѣднія отказали. Тогда явился посланный отъ Лордовъ съ выраженіемъ королевскаго желанія о томъ, чтобы обѣ Палаты обсудили это дѣло. Общины выпросили доступъ къ королю и выяснили основанія своего образа дѣйствій. Король настаивалъ на томъ, что „выборное дѣлопроизводство, переданное въ Канцлерское Отдѣленіе, можетъ быть измѣнено и пересмотрѣно только тѣмъ судомъ, въ который они переданы“, и выразилъ желаніе, чтобы Палата вступила въ переговоры съ судьями. Послѣ долгихъ дебатовъ, Палата отказалась поступить такимъ образомъ и представила королю мотивированную записку на его возраженія съ ссылками на прецеденты въ защиту того права, на которое она притязала. Нужно впрочемъ отмѣтить, что изъ 5 представленныхъ прецедентовъ только 2 затронули вопросъ спорныхъ выборовъ, 2 случая относились къ избранію лицъ, не имѣвшихъ этого права, и одинъ случай избранія лица отъ 2 избирательныхъ собраній.

Король не былъ удовлетворенъ отвѣтомъ Палаты; онъ желалъ объясненія между судьями и Палатой. Общины неохотно согласились. Объясненіе происходило въ присутствіи короля и Совѣта, и король, наконецъ, призналъ право Палаты быть court of records и судьей въ выборахъ, хотя и защищалъ эту юрисдикцію за Канцлерскимъ Отдѣленіемъ. Какъ компромиссъ, онъ предложилъ, чтобы выборы Фортескью и Гудвина были объявлены недѣйствительными и назначены новыя. Послѣднее было принято и послѣ этого ни разу не рассматривалось право Общинъ, ни подтверждалось право Канцлерскаго Отдѣленія ¹⁾.

Въ теченіе нѣкотораго времени спорные выборы рассматривались Комитетомъ привилегій и выборовъ (Committee of Privileges and Elections), назначаемымъ Палатой. Послѣдній сталъ открытымъ Комитетомъ всей Палаты съ 1672 г., и, наконецъ, при спикерѣ Онслоу, довѣріе оказываемое ему, побудили спорящіе по вопросу о выборахъ стороны обращаться къ нему за рѣшеніемъ.

¹⁾ Здѣсь можно указать кстати на различіе между притязаніемъ Канцлерскаго Отдѣленія, въ дѣлѣ Фортескью и Гудвина, на рѣшеніе вопроса о спорныхъ выборахъ и притязаніемъ Канцлера, Лорда Шефтесбюри въ 1672 г. на рассылку грамотъ во время парламентскихъ каникулъ для заполнения вакантныхъ мѣстъ безъ всякаго предписанія со стороны спикера.

Трудно было найти болѣе сквернаго суда. Такъ какъ разбирательство дѣла происходило передъ всей Палатой, то никто изъ членовъ въ отдѣльности не чувствовалъ личной отвѣтственности. Судьею оказывалось многочисленное собраніе, не имѣвшее ни навыка, ни способности въ юридическихъ актахъ. Фактически, оспариваемые выборы рѣшались какой-либо партіей. Серьезная борьба министерства Вальполя велась не столько на почвѣ внѣшней или внутренней политики, сколько на почвѣ вотированія Палатой петицій по выборамъ. „Прошлую Пятницу“, говоритъ Горацій Вальполь, „мы выиграли выборы въ Корнуэльсѣ... Вы можете вообразить усердіе молодыхъ людей обѣихъ сторонъ“. „Во вторникъ мы перешли къ обсужденію Вестминстерскихъ выборовъ, въ 10 часовъ вечера мы стали голосовать и проиграли. Ихъ было 220, насъ 216: выборы, такимъ образомъ, были объявлены недѣйствительными. А между тѣмъ въ этотъ моментъ въ городѣ былъ 41 депутатъ—наши сторонники,—которые не могли или не хотѣли ѣхать на засѣданіе Палаты. Настоящее время весьма подходящее для испытанія колеблющихся умовъ. Всѣ способы, деньги, обѣщанія и угрозы, все искусство прошлыхъ лѣтъ было пущено въ ходъ и самъ интересъ дѣйствовалъ въ пользу ихъ партіи и противъ насъ“. Вальполю и въ голову не пришло, что весь характеръ этого обсужденія вопроса о спорныхъ выборахъ отражалъ въ себѣ колеблющееся настроеніе тѣхъ, на убѣжденія которыхъ онъ привыкъ оказывать давленіе. Наконецъ, пораженіе при обсужденіи петиціи о выборахъ отъ Чиппенгэма заставили Вальполя выйти въ отставку.

Нѣкоторое улучшеніе было достигнуто въ 1770 г., когда Гренвиль провѣлъ актъ, извѣстный подъ именемъ Акта Гренвиля, сначала, какъ временную мѣру, но ставшую впослѣдствіи постоянной. Этимъ актомъ рѣшеніе вопроса о спорныхъ выборахъ передавалось изъ Палаты въ комиссію, избранную изъ общаго списка депутатовъ баллотировкой въ количествѣ 49 членовъ, причемъ изъ числа послѣднихъ вычеркивались поочередно оспаривавшимъ выборы и засѣдавшимъ въ Палатѣ депутатомъ имена до тѣхъ поръ, пока число ихъ не составляло 13. Каждая сторона назначала добавочнаго члена и дѣло разсматривалось этимъ трибуналомъ, имѣвшимъ власть привода къ присягѣ. Никакая аппеляція на рѣшеніе этой комиссіи не могла быть подана Палатѣ, привилегіи которой въ этомъ отношеніи были отнынѣ ограничены статутомъ. Комиссія была болѣе отвѣтственнымъ трибуналомъ, чѣмъ Палата во всемъ объемѣ; она имѣла болѣе шансовъ достигъ безпристрастнаго рѣшенія, и власть привода къ присягѣ давала ей возможность увидѣть дѣло въ истинномъ свѣтѣ. Но члены ея

все-таки не могли не оказаться заинтересованными на партійномъ основаніи въ результатѣ рѣшенія, и, будучи избраны случайнымъ большинствомъ голосовъ, не имѣли необходимой юридической практики. Число членовъ и способъ образованія этой комиссіи былъ измѣненъ въ 1841 ¹⁾ и 1848 ²⁾ годахъ.

Наконецъ, въ 1868 г. Палата признала единственный порядокъ, которымъ дѣйствительно могло быть обеспечено правильное рѣшеніе вопроса о спорныхъ выборахъ—передачу этихъ дѣлъ на разсмотрѣніе судамъ. Правила для производства этихъ дѣлъ помѣщены въ актѣ о Парламентскихъ выборахъ, (Parliamentary Elections Act.) 31 и 32 Викт. ch. 125, и исправленномъ Актѣ 42 и 43 Викт. ch. 75. Петиція представляется не Палатѣ, а Высшему Суду (High Court of Justice); дѣло ведется не Комитетомъ Палаты въ Вестминстерѣ, но 2 судьями Высшаго Суда въ томъ бургѣ или графствѣ, гдѣ эти выборы оспариваются. Судьи представляютъ свое рѣшеніе спикеру, а Палата увѣдомленная имъ объ этомъ, постановляетъ занести въ журналъ, согласно сообщенному рѣшенію, утвержденіе или отмѣну выборовъ и составить приказъ о посылкѣ новой призывной грамоты.

3. Какъ я уже сказалъ, Палата передала судамъ право разрѣшать вопросъ о спорныхъ выборахъ, подъ именемъ коихъ нужно понимать тѣ, при которыхъ кандидатъ, удовлетворяющій всѣмъ требованіямъ избирательнаго закона, избранъ неправильнымъ образомъ или лицами, которыя не имѣютъ права избирательнаго голоса или голосами, приобрѣтенными незаконными способами. Но за Парламентомъ остается все-таки право объявить мѣсто вакантнымъ, если избранный членъ будетъ подверженъ дѣйствию правоограничивающихъ избирательныхъ законоположеній, не дожидаясь, пока выборы будутъ оспариваться заинтересованными лицами. Случаи съ О'Донованъ Росса, (10 февраля 1870 г.), съ Джономъ Митчель (1 февраля 1875 г.), съ Микаель Давиттъ (28 февраля 1882 г.) служатъ примѣрами того, что Палата Общинъ пользуется этимъ правомъ.

Случай съ Митчель, который былъ избранъ дважды, наиболѣе иллюстрируетъ образъ дѣйствій Палаты въ этомъ отношеніи. Въ первый разъ не было подано никакой петиціи, противъ совершенныхъ выборовъ, но Палата объявила мѣсто вакантнымъ. По поводу вторыхъ выборовъ петиція была подана, на мѣсто въ Парламентѣ явился другой

¹⁾ 4 и 5 Викт. с. 58.

²⁾ 11 и 12 Викт. с. 98.

претендентъ, и Палата передала дѣло суду для рѣшенія, но изъ этого еще не слѣдуетъ, что она была связана ожиданіемъ его рѣшенія.

4. Можетъ случиться, что членъ Палаты, не подвергаясь никакимъ правоограниченіямъ, признаннымъ закономъ, ведетъ себя не соотвѣтственно званію члена законодательнаго собранія и признается недостойнымъ этого званія. Напримѣръ, осужденіе за дурной проступокъ не есть еще по закону праволишеніе, хотя въ дѣйствительности оно и можетъ повлечь освобожденіе мѣста въ Парламентѣ, и Палата Общинъ должна избавиться тогда отъ члена просто его исключеніемъ. Но это исключеніе, хотя и дѣлаетъ мѣсто изгнаннаго члена вакантнымъ, однако оно выражаетъ не болѣе, какъ мнѣніе Палаты о непригодности для дѣла изгнаннаго члена. Оно не создаетъ праволишенія, и если избирательная коллегія представляетъ себѣ его поведеніе не въ томъ свѣтѣ, какъ Палата, она можетъ его избрать вновь. Если Палата и избирательная коллегія расходятся во взглядахъ на способность даннаго лица исполнять свою обязанность, то исключеніе и переизбраніе его вновь будутъ чередоваться въ теченіе всего періода засѣданій Парламента.

Въ 1769 г. Палата, раздраженная переизбраніемъ Уилькса, котораго она исключила изъ своей среды, настаивала не только на его вторичномъ исключеніи, но и на объявленіи выборовъ недѣйствительными. Такимъ образомъ Палата старалась создать новое правоограниченіе, зависящее отъ ея собственнаго мнѣнія о непригодности Уилькса быть членомъ Палаты. Будучи судьей по вопросу о выборахъ, Палата была въ правѣ дать ходъ этому рѣшенію и объявить въ февралѣ 1770 г. переизбраніе Уилькса недѣйствительнымъ, голоса, поданные за него не имѣющими силы, а слѣдующаго за нимъ по списку кандидата законно избраннымъ.¹⁾

Произвольный поступокъ Палаты Общинъ не былъ принятъ во вниманіе послѣдующимъ составомъ Палаты. Уильксъ былъ избранъ въ 1774 г. въ новый Парламентъ и занялъ свое мѣсто безъ всякихъ препятствій.

Въ 1782 г. была принята предложенная имъ резолюція о томъ, чтобы вотированіе, объявлявшее его выборы недѣйствительными, а

¹⁾ Подобный образъ дѣйствія былъ принятъ Палатой въ 1712 г., когда Вальполь былъ исключенъ изъ Палаты и снова избранъ своими избирателями. Выборы были объявлены недѣйствительными и вопросъ болѣе не возбуждался.— Cobbett, Parl. Hist. vi. 1071.

равно и всѣ деклараціи, приказы и резолюціи объ избраніи отъ Миддлсекса ¹⁾ были вычеркнуты изъ журналовъ Палаты.

Не мѣшаетъ также упомянуть о томъ судебномъ процессѣ, когда членъ Палаты, уличенный въ совершеніи наказуемаго проступка, подвергается исключенію изъ нея.

Судья, предсѣдательствующій при разборѣ дѣла и выносящій свой приговоръ, сообщаетъ дѣло спикеру, а послѣдній увѣдомляетъ Палату о случившемся.

Тогда возбуждается вопросъ о подачѣ королю всеподданнѣйшаго адреса съ просьбой дать приказаніе о томъ, чтобы копія съ протокола судебного засѣданія была представлена въ Палату. По совершеніи этого, на слѣдующій день Палата предлагаетъ:

Огласить письмо, адресованное спикеру, судьей относительно обвиненія передъ Центральнымъ Уголовнымъ Судомъ А. Б. члена Палаты за ; содержаніе его слѣдующее;

Г. Спикеръ,

Я считаю долгомъ увѣдомить Васъ, что А. В. М. Р. ²⁾ былъ сегодня уличенъ въ совершеніи наказуемаго проступка, за что и присужденъ мною къ 12-ти мѣсячному тюремному заключенію.

Имѣю честь быть и т. д.

Тогда ставится на обсужденіе вопросъ о томъ, чтобы вышеприведенное письмо и протоколъ судебного разбирательства дѣла А. Б. были приняты къ свѣдѣнію.

Если этотъ вопросъ рѣшается въ утвердительномъ смыслѣ, то Палата принимаетъ письмо къ свѣдѣнію, если же результатъ неблагоприятенъ для А. В., то А. В. исключается изъ Палаты ³⁾.

в) Право на исключительное вѣдѣніе дѣлъ, возникшихъ въ стѣнахъ Палаты.

Блэкстонъ ставитъ основнымъ принципомъ, на которомъ основаны всецѣло право и обычай Парламента, „что какое бы ни возникло дѣло, касающееся той или другой Палаты Парламента, оно должно быть разсматриваемо, дебатировано и рѣшаемо въ той Палатѣ, къ которой оно относится, а не въ иномъ какомъ-либо мѣстѣ“.

¹⁾ Въ подробности о дѣлѣ Уйлъкса можно найти въ книгѣ: *May. Const. History of England* т. 414.

²⁾ *Member of Parliament*—членъ Парламента.

³⁾ Въ книгѣ *May „Parl. Practice“* собраны случаи, изъ которыхъ явствуютъ причины для исключенія изъ Парламента. Болѣе новѣйшіе примѣры даются журналы Палаты Общипъ за 1891 и 1892 г.

Перевод.

Это утверждение не можетъ быть принято безъ извѣстныхъ ограниченій. Совершенно было-бы неправильно говорить, что разъ дѣло касается Палаты или было въ ней рѣшено, то оно не можетъ подвергаться разсмотрѣнію въ иномъ мѣстѣ, даже если оно затрагиваетъ права, пользованіе которыми нисколько не зависитъ отъ Палаты. Совершенно правильно то положеніе, что Палата имѣетъ исключительное право „регулировать свои внутреннія дѣла“ (its own internal concerns), и что никакой судъ не можетъ вѣдать того, что происходитъ въ стѣнахъ Палаты, исключая, конечно, уголовного преступленія.

Наилучшимъ примѣромъ этого рода является процессъ Брэдли противъ Госсета (Bradlaugh v. Gosset ¹). Въ этомъ дѣлѣ истецъ жаловался на то, что ему, избранному депутатомъ отъ бурга Нортгэмптона, не позволили принести присягу, требуемую Актомъ о Парламентской Присягѣ (29 и 30 Викт. ch. 19), и что резолюціей Палаты приставу было приказано „удалить г. Брэдли изъ Палаты, пока онъ не обяжется не препятствовать болѣе засѣданіямъ Палаты“. Препятствіе, о которомъ говорится въ этомъ дѣлѣ, возникло благодаря попыткѣ г. Брэдли принять требуемую отъ него закономъ присягу, но запрещенную ему резолюціей Палаты. Истецъ просилъ судъ объявить рѣшеніе Палаты недѣйствительнымъ и запретить приставу привести въ исполненіе ея приказаніе. Судъ объявилъ себя некомпетентнымъ въ разсмотрѣніи толкованій Палатой статута, устанавливающаго распорядокъ ея внутреннихъ дѣлъ, и призналъ, что Палата, имѣя право исключать, имѣетъ власть и осуществить его при помощи необходимой силы. Законъ по этому поводу весьма ясно высказался въ приговорѣ судьи Стифена ²).

„Разъ передъ нами возбужденъ этотъ вопросъ, то необходимо предположить, что рѣшеніе Палаты Общинъ противорѣчитъ Акту; иначе, если бы резолюція согласовалась съ его опредѣленіемъ, то истецъ неимѣлъ бы основанія къ жалобѣ. Мы должны допустить подобнаго рода предположеніе и, считая его за истинное, на немъ обосновать наше рѣшеніе. Было бы неудобно и неприлично предполагать, что Палата Общинъ обдуманно и намѣренно не признаетъ и отвергаетъ статуты. Болѣе подходящее и, смѣю прибавить, естественное и вѣроятное предположеніе то, что по причинамъ, намъ не сообщеннымъ, и о которыхъ мы не имѣемъ

1) 12. Q. B. D. 271.

2) Bradlaugh v. Gosset, 12. Q. B. D. 280.

возможности судить, Палата Общинъ не находила въ этомъ дѣлѣ противорѣчія между своей резолюціей и Актомъ. Она могла думать, что положенія Акта содержать въ себѣ исключенія. Она могла предполагать, что намѣренія истца несогласны съ его указаниями. Съ этимъ мы ничего не можемъ сдѣлать. Каковы бы ни были основанія Палаты Общинъ для такого образа дѣйствія, намъ нельзя высказать свой приговоръ, до тѣхъ поръ, пока мы не услышимъ этихъ основаній; но съ другой стороны Палатѣ въ силу ея достоинства и независимости, было бы невозможно изложить передъ нами для этой цѣли свои намѣренія или принять наше толкованіе закона предпочтительно передъ своимъ. Повидимому нужно допустить, что Палата Общинъ имѣла исключительную власть толковать статутъ, поскольку онъ касался регулированія ея дѣлъ въ ея стѣнахъ, и даже если бы толкованіе его было ложно, то нашъ судъ не во власти прямо или косвенно вмѣшаться въ это дѣло⁴.

То право, по которому суды входятъ въ разсмотрѣніе границъ привилегій и дѣйствія палатскихъ резолюцій внѣ стѣнъ ея, составляетъ предметъ особаго разсмотрѣнія. Но судьи въ приведенномъ случаѣ объявили вполне ясно, что они не стануть вѣдать „происходящее въ стѣнахъ Палаты“, исключая уголовного преступленія.

Необходимо отмѣтить, что суды неоднократно заявляли о томъ, что преступленіе, совершенное въ Палатѣ или по ея приказанію, не можетъ быть разсмотрѣно внѣ ихъ юрисдикціи.

Въ упомянутомъ уже нами дѣлѣ Джона Эліота и другихъ лицъ, обвиненныхъ въ произнесеніи мятежныхъ рѣчей въ Парламентѣ и въ оскорбленіи спикера, Палата Лордовъ, кассируя приговоръ, поступала такъ на томъ основаніи, что два явныхъ преступленія были соединены въ одно, и одно изъ нихъ—произнесеніе мятежныхъ рѣчей, не подлежало компетенціи Суда Королевской Скамьи. Но этимъ не было еще рѣшено, что оскорбленіе члена Палаты, совершенное въ ея стѣнахъ, не подлежитъ вѣдѣнію суда; и лордъ Элленборо въ дѣлѣ *Burdett v. Abbot*, желая выйти изъ затруднительнаго положенія, сказалъ, что будетъ еще время разсмотрѣть такое дѣло, когда оно возникнетъ.

И, наконецъ, судья Стифенъ говоритъ, „что онъ не знаетъ такой власти, которая предложила бы обыкновенное преступленіе, совершенное въ Палатѣ Общинъ, изъять изъ вѣдома обычныхъ уголовныхъ судовъ“¹⁾.

¹⁾ 12, Q. B. D. 283.

с) власть налагать наказаніе за нарушеніе привилегіи.

Палата пользуется, какъ мы уже видѣли, исключительнымъ правомъ регулированія хода своихъ дѣлъ и рѣшенія возникшихъ въ ея стѣнахъ вопросовъ. Изъ этого слѣдуетъ, что Палата должна обладать властью, чтобы заставить уважать свои привилегіи, и правомъ наказанія за ихъ нарушенія.

Къ преступленіямъ, за которыя полагаются наказанія относятся: оскорбленіе члена Палаты, какъ такового, лицомъ не состоящимъ членомъ Парламента; неуваженіе къ Палатѣ, какъ цѣлому, со стороны депутата ¹⁾, или иного лица; неповиновеніе приказаніямъ Палаты; препятствіе ея засѣданіямъ, или ея чиновникамъ при исполненіи служебныхъ обязанностей или свидѣтелямъ при дачѣ ими показаній передъ Палатой или ея Комитетомъ.

Самая меньшая форма наказанія состоитъ въ призывѣ къ рѣшеткѣ Палаты и выраженіи спикеромъ замѣчанія (admonition) виновному. Призванные лица могутъ принести извиненія въ своемъ поступкѣ и такимъ образомъ избѣжать замѣчанія. Болѣе серьезнымъ видомъ выраженіе Палатой своего неудовольствія является выговоръ (reprimand), объявляемый спикеромъ виновному. Выговору предшествуетъ арестованіе ²⁾.

Первая форма арестованія — взятіе обвиняемаго ¹подъ стражу (to the custody) производится приставомъ, должностнымъ лицомъ, кругъ обязанностей котораго я уже описалъ.

Прежде чѣмъ перейти къ разсмотрѣнію права подвергать заключенію подъ стражу или тюремному аресту, я отмѣчу еще и двѣ другія формы наказаній, налагаемыхъ Палатой.

Въ прежнія времена Палата Общинъ налагала штрафъ за нарушеніе привилегіи, но эта практика была прекращена, за исключеніемъ уплаты извѣстной суммы (fee), какъ условія предшествовавшего выпуска изъ заключенія, которая имѣетъ все-таки свойство штрафа ³⁾.

¹⁾ См. May Parl. Pract., 91.

²⁾ Отрѣшеніе членовъ отъ службы, въ Палатѣ послѣ упоминанія (named) ихъ имени спикеромъ подпадаетъ подъ дѣйствіе правилъ о веденіи дебатовъ (см. ниже гл. VII. отд. II, § 1).

³⁾ Съ 1866 г. не налагалось никакихъ штрафовъ, но 7 апрѣля 1892 г. возникли пренія относительно наложенія штрафа на директоровъ желѣзнодорожной компаніи за удаленіе служащаго съ мѣста на основаніи свидѣтельскихъ показаній представленныхъ Комитету Палаты. Весьма значительное количество изъ меньшинства Палаты не рѣшалось вотировать за мѣру наказанія, которую Палата практически не могла привести въ исполненіе.

По отношенію къ своимъ членамъ Палата имѣетъ возможность болѣе сильно выразить свое неудовольствіе. Она можетъ вотировать исключеніе депутата и приказать спикеру издать приказъ о посылкѣ новой призывной грамоты для заполнения мѣста, освобожденнаго послѣ удаленнаго члена. Но она не можетъ предупредить переизбраніе такого члена объявленіемъ его неспособнымъ занять мѣсто въ этомъ Парламентѣ. При попыткѣ этого рода, въ дѣлѣ Уилькса, Палата, наконецъ, должна была согласиться, что она не можетъ создать правоограниченія, непризнаннаго закономъ ¹⁾.

Исключеніе имѣетъ характеръ частнаго дѣла Палаты, являющагося ничѣмъ инымъ, какъ выраженіемъ мнѣнія, что исключенное лицо неспособно быть членомъ Палаты Общинъ. Наложеніе штрафа было бы напраснымъ дѣломъ, если бы его не поддерживало право ареста. Это право ареста является, по словамъ Мея (May) „ключемъ въ сводѣ парламентскихъ привиллегій“.

Остается разсмотрѣть, какъ оно примѣняется и на какомъ основаніи.

Когда лицо заключается подъ стражу приставомъ, оно можетъ оправдаться въ своемъ преступленіи извиненіемъ; оно можетъ быть отпущено съ выговоромъ, или заключено въ тюрьму; въ случаѣ же *flagrant délit* виновный заключается въ тюрьму безъ предварительнаго представленія, его передъ Палатой или предоставленія возможности оправдаться.

Но власть Палаты наказывать ограничивается періодомъ сессіи; пророгация освобождаетъ преступниковъ, заключенныхъ по ея приказанію, не смотря на то заплачено ли или нѣтъ налагаемое въ этихъ случаяхъ денежное взысканіе (*fee*). Поэтому Палата не можетъ заключать въ тюрьму на опредѣленное время; если же она поступаетъ такъ, и пророгация наступаетъ до окончанія срока созыва, то заключенный имѣетъ право быть освобожденнымъ на основаніи *habeas corpus*.

Происхожденіе этой власти арестовывать можетъ быть объяснено весьма различно. Говорили, что Палата должна пользоваться этимъ правомъ на томъ основаніи, что оно присуще каждому *Court of Record* ²⁾, но возникло много споровъ, есть ли или нѣтъ Палата сама по своему существу *Court of Record*. Въ дѣлѣ Фортеस्कью и Гудвинъ Палата усиленно настаивала на томъ, что она есть *Court of Record* ³⁾;

¹⁾ Parl. Hist. XXII. 1407 и выше стр. 159.

²⁾ См. примѣчаніе на стр. 144.

³⁾ I. Commons Journals 604.

точно также въ дебатахъ по дѣлу Флойда, Кокъ сказалъ: „не можетъ быть и возраженій противъ того, что Палата Общинъ есть Court of Record и имѣетъ юрисдикцію по нѣкотораго рода вопросамъ, напр. право суда надъ депутатомъ и разрѣшеніе спорнаго вопроса о выборахъ“. Но разъ Палата въ своихъ притязаніяхъ опиралась на это основаніе, то и притязанія эти отпали въ тотъ моментъ, когда она отказалась отъ права разсматривать спорные выборы. Можно сказать, что журналы Палаты являются книгой для регистраціи документовъ (Record), и на это указывалъ лордъ Кокъ. Онъ аргументировалъ свое положеніе словами Акта Генриха VIII, который требуетъ, чтобы отпускъ, предоставленный члену Палаты, „былъ зарегистрированъ въ книгѣ (to be entered of Record) клеркомъ Палаты“. Но сомнительно чтобы слово „Record“ было употреблено здѣсь въ техническомъ смыслѣ.

Журналы Палаты ¹⁾, которые составляютъ клеркомъ Палаты изъ ежедневныхъ записей хода засѣданій, просматриваются спикеромъ и тогда уже печатаются для надобности членовъ, ясно объявлены Лордомъ Мансфильдомъ не имѣющими характера неопровержимаго документальнаго протокола (matter of record) ²⁾. Это вполнѣ obiter dictum, но оно можетъ быть успѣшно выставлено противъ положеній Кока, изъ которыхъ одно было высказано въ дебатахъ, а другое приведено въ посмертномъ томѣ его институцій.

Слѣдуетъ обратить вниманіе на то, что въ дѣлѣ *Burdett v. Abbot* въ то время, какъ судья Бейлэ основываетъ притязаніе Палаты на право заключать тюрьму на тождествѣ ея положенія съ судебными учрежденіями, лордъ Элленборо основываетъ свое рѣшеніе на цѣлесообразности и необходимости таковой власти для поддержанія достоинства Палаты.

„Если бы не было прецедентовъ по этому поводу, никакихъ законодательныхъ опредѣленій, ни установившейся судебной практики, признающихъ такую власть, было бы необходимо для Палатъ Парламента создать ее, такъ какъ безъ нея онѣ были бы безсильны и потеряли бы свое высокое значеніе. Возможно ли было ожидать, чтобы онѣ стали высоко въ глазахъ народа, если, будучи обруганы и оскорблены, онѣ принуждены были бы

¹⁾ *Rotuli Parliamentorum* заключаетъ въ себѣ парламентскія дѣла съ 1278 по 1503 г. *Журналы Палаты Лордовъ, Lords Journals*, начинаются съ 1509 г., *Журналы Палаты Общинъ, Common's Journals*, съ 1547 г.

²⁾ Jones v. Randall.

для возстановленія своей чести подчиниться судебной волокитѣ, или снизойти до того, чтобы спикеръ со своимъ жезломъ долженъ былъ идти къ большому жури (grand jury) ¹⁾ за получениемъ обвинительнаго акта объ оскорбленіи Палаты? Онѣ должны имѣть право самозащиты въ своихъ рукахъ, и если есть какой-либо авторитетъ въ парламентскихъ прецедентахъ, если мнѣніе законодательнаго учрежденія имѣетъ какой-либо вѣсъ, а рѣшенія судовъ какое-либо значеніе, то Палаты имѣютъ эту власть“.

Въ общемъ, кажется, что право ареста основывается болѣе на необходимости обладанія такой властью для поддержанія достоинства Палаты, чѣмъ на теоретическомъ представленіи о Палатѣ, какъ о Court of Record ²⁾.

§ 4. Ограниченіе судами привилегій.

Привилегіи Парламента, равно какъ и прерогатива Короны суть права, предоставленныя закономъ и, какъ таковыя, ихъ границы устанавливаются и опредѣляются наравнѣ съ границами всякихъ правъ судами. Онѣ состоятъ изъ правъ, основанныхъ на обычаѣ или пріобрѣтенныхъ на основаніи статутовъ, принадлежа или Палатѣ, какъ цѣлому, или каждому члену въ отдѣльности и имѣютъ свою цѣлю—свободу, безопасность и достоинство Палаты Общинъ. Возникали такіе случаи, когда Палата выражала съ своей стороны притязанія на такія права, что суды должны были заняться разсмотрѣніемъ основаній подобнаго рода притязаній.

1.—Палата настаивала, что она одна является судьей въ вопросѣ объ объемѣ своихъ привилегій. Практическимъ результатомъ этого утвержденія явилось то, что Палата объявила нѣкоторые акты, законные сами по себѣ, нарушающими ея привилегіи, а другіе, незаконные—легализированными въ силу привилегіи. По этому поводу суды объявили, что разъ привилегія сталкивается съ правами, которыя

¹⁾ См. примѣчаніе на стр. 13.

²⁾ Ограниченный смыслъ, въ которомъ терминъ „Court of Record“ истолковывается, можетъ быть иллюстрированъ случаемъ колоніальнаго законодательства (Палата Новой Шотландіи), которая, считая себя Court of Record, подвергаетъ на этомъ основаніи оскорбителей своихъ привилегій тюремному заключенію. Право ея было поддержано Судебнымъ Комитетомъ. Права, присвоенныя себѣ этой Палатой были истолкованы „какъ права Court of Record на заключеніе подъ арестъ за нарушеніе и оскорбленіе привилегій“ и не касаются „суда или наказанія за уголовныя преступленія, если только съ этимъ не связана защита сужденій члена Палаты“ *Fielding v. Thomas* (1896) App. ca. 612.

они обязаны защищать, они рассматриваютъ, является ли привилегія, на которую ссылается Палата, дѣйствительно существующей и примѣнимой къ рассматриваемому ими казусу.

Изъ массы судебныхъ процессовъ, возникавшихъ по этому вопросу, достаточно указать на 3 случая и установить вкратцѣ ихъ результаты, какъ иллюстрацію закона.

Дѣло Эшби противъ Уайта было возбуждено выборщикомъ отъ бурга Эйлесбюри противъ комиссара на выборахъ, который не позволилъ ему подать свой голосъ, на что послѣдній имѣлъ законное право.

Дѣло шло не о правѣ голоса, а о правѣ преслѣдовать судомъ за недозволеніе выборщику пользоваться своимъ законнымъ правомъ.

Общины объявили, что „избирательныя права выборщиковъ, равно какъ и право лицъ избранныхъ не могутъ быть обсуждаемы или опредѣляемы гдѣ-либо въ иномъ мѣстѣ, за исключеніемъ Палаты Общинъ Англии“ и рѣшили далѣе, что Эшби виновенъ въ нарушеніи привилегіи за возбужденіе процесса въ обыкновенномъ судѣ.

Путаница понятій, которая создала эту резолюцію была любопытна. Палата Общинъ имѣла, внѣ всякаго сомнѣнія, право опредѣлять дѣйствительность выборовъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ правомочія выборщиковъ, которыми эти выборы сдѣланы. Судъ Королевской Скамьи, также несомнѣнно, имѣлъ право обсуждать нарушающее общее право дѣйствія со стороны лица, обязаннаго слѣдить за его исполненіемъ.

Судъ не могъ входить въ разсмотрѣніе того, что нарушало законность выборовъ, да и не претендовалъ на это. Онъ долженъ былъ только разслѣдовать, имѣлъ ли истецъ право на подачу своего голоса, и то въ обсужденіе этого вопроса онъ могъ войти постольку, поскольку необходимо было установить мотивъ кассации выборовъ. Палата Общинъ не могла возстановить нарушенное право истца; онъ могъ добиться утвержденія за нимъ своего права голоса только возбужденіемъ вопроса о недѣйствительности выборовъ. Но въ виду того, что кандидатъ, за котораго онъ желалъ голосовать, былъ избранъ, то онъ не имѣлъ никакой причины дѣлать этого; и если бы онъ поступилъ такъ, то единственное удовлетвореніе, которое онъ могъ получить этимъ путемъ былъ бы арестъ комиссара за нарушеніе привилегій (*contempt*). „Была ли когда-либо въ Парламентѣ подобная петиція“, сказалъ судья Гольтъ, „чтобы человѣкъ, которому не давали возможности подать голосъ, просилъ возстановленія нарушеннаго своего права? Парламентъ, безъ сомнѣнія, отвѣтитъ — обра-

титесь въ судъ. Этотъ случай совершенно не подходитъ подъ случай рѣшенія вопроса о спорныхъ выборахъ между кандидатами“.

Судъ Королевской Скамьи рѣшилъ противъ истца. Дѣло было передано въ Палату Лордовъ, которая по writ of error отмѣнила это рѣшеніе. Тогда вслѣдствіе этого возникли споры между обѣими Палатами, въ подробности которыхъ нѣтъ нужды входить, и дѣло окончилось вмѣстѣ съ пророгаціей Парламента.

Въ дѣлѣ Стокдэля противъ Гэнсарда Палата приказала опубликовать позорящіе для истца документы; отвѣтчикъ выставилъ два положенія, говоря, что все изложенное въ документахъ соотвѣтствуетъ истинѣ, и даже если бы дѣло было не такъ, то приказаніе Палаты ставить опубликованіе такого факта въ привилегированное положеніе.

Лордъ Денманъ, рѣшая дѣло, сказалъ присяжнымъ, что „онъ не знаетъ о существованіи въ странѣ учрежденія, которое могло бы дать своимъ служащимъ привилегію опубликовать пасквили на отдѣльныхъ лицъ“. Присяжные рѣшили дѣло въ пользу отвѣтчика, объявивъ, что все изложенное въ документахъ соотвѣтствуетъ истинѣ. Общины сочли для себя оскорбленіемъ отзывъ лорда Денмана о привилегіи и приняли слѣдующія резолюціи, резюмированныя лицомъ, имѣвшимъ большой авторитетъ ¹⁾:

1) что приказаніе Палаты Общинъ даетъ оправданіе продажи всякаго документа, который, по ея мнѣнію, можетъ сдѣлаться общимъ достояніемъ;

2) что никакой судъ не имѣетъ прямо или косвенно юрисдикціи по отношенію къ парламентскимъ привилегіямъ,

3) что рѣшеніе Палаты относительно своихъ привилегій обязательно для всѣхъ судовъ, гдѣ только вопросъ объ этомъ можетъ возникнуть.

Въ другомъ дѣлѣ, возбужденномъ Стокдэлемъ противъ Гэнсарда, Палата рѣшила, что ея типографщики могутъ выступать въ процессѣ подъ защитой парламентской привилегіи. Но судъ Королевской Скамьи не согласился съ Палатой по этому поводу и склонился въ пользу взгляда лорда Денмана.

Спорные пункты были ясно выставлены судьей Паттесономъ:

Первое— является ли судебный процессъ законнымъ по отноше-

¹⁾ Пембертонъ, вполнѣдствіи Лордъ Кингсдаунъ, въ своемъ „письмѣ къ Лорду Лангдэлю о недавнемъ происшествіи въ Палатѣ Общинъ при обсужденіи вопроса о привилегіи“.

нію къ какому-бы то ни было акту, составленному по приказанію или властью Палаты Общинъ?

Второе — можетъ ли резолюція Палаты Общинъ, объявляющая, что она имѣла власть совершить инкриминируемый актъ, воспрепятствовать настоящему суду разсмотрѣть законность этого акта?

Третье — если резолюція не препятствуетъ суду разсматривать законность акта, то является ли онъ законнымъ или нѣтъ?*

По первому пункту опытный судья безъ всякаго затрудненія высказался, что не смотря на то, что никакой процессъ не можетъ быть вчатъ противъ члена Палаты за совершенное имъ въ ея стѣнахъ, однако, если дѣло касается незаконнаго приказанія, то привилегія Палаты не защищаетъ тѣхъ, кто приведетъ незаконный приказъ въ исполненіе внѣ Палаты. Также онъ, не колеблясь, заявилъ, что даже если на второй вопросъ отвѣтъ былъ бы отрицательный, совершенный актъ все-таки былъ бы незаконнымъ.

Весь смыслъ его рѣчи сводился къ вопросу—ставила-ли резолюція Палаты препятствіе судебному разбирательству о законности дѣйствій, совершенныхъ по ея приказанію; другими словами, могла-ли Палата своей резолюціей препятствовать суду обсуждать законность всякаго акта, который исполненъ по ея приказанію?

„Въ общемъ, истинная доктрина, какъ мнѣ кажется, состоитъ въ слѣдующемъ: каждый судъ, въ которомъ возбуждается дѣло по существу и *prima facie* въ предѣлахъ его компетенціи, и въ которомъ, при разборѣ дѣла, поднимается вопросъ о власти, привилегіи и компетенціи другого суда, долженъ опредѣлить границы этой власти, привилегій и компетенціи. Рѣшенія этого послѣдняго суда авторитетны, и служатъ, если я могу такъ сказать, законными доказательствами по этому вопросу, но не имѣющими заключительнаго характера. Поэтому относительно даннаго случая, какъ по принципу, такъ и въ силу авторитетныхъ сужденій, я предполагаю, что рѣшеніе Палаты Общинъ, состоявшееся въ маѣ 1837 г., не препятствуетъ настоящему суду разсматривать законность обжалуемаго акта, хотя мы и связаны необходимостью относиться къ этой резолюціи съ возможнымъ уваженіемъ и не стараться придти къ рѣшенію противоположному ей, если только мы не найдемъ себя вынужденными поступить такъ на основаніи законовъ страны, почерпнутыхъ изъ принциповъ Общаго Права, поскольку послѣдніе приложимы къ данному случаю, изъ авторитета прошлыхъ рѣшеній и сужденій нашихъ предшественниковъ“¹⁾.

¹⁾ Stockdale v. Hansard, 9 A и E. 203.

Послѣ пространнаго разсужденія о необходимости поддерживать привилегіи, какъ условія сохраненія престижа Палаты Общинъ, онъ заключаетъ свое рѣшеніе такимъ образомъ: „Власть, и особенно власть посягательства на права другихъ, совершенно иное дѣло, къ ней нужно относиться не съ благосклонностью, но съ осмотрительностью и ревностью, и до тѣхъ поръ, пока ея законность не будетъ ясно установлена, тѣ, кто дѣйствуетъ по ея велѣнію, должны быть отвѣтственны за послѣдствія. Onus probandi существованія и законности такой власти лежитъ на отвѣтчикахъ; но мнѣ кажется, что послѣ полного и тщательнаго разсмотрѣнія правъ, представленнаго генераль-атторнеемъ въ его, составленномъ съ полнымъ знаніемъ дѣла, аргументальномъ доказательствѣ и послѣ долгаго разсмотрѣнія этого вопроса, имъ не нужно дѣлать этого“.

Не считая удовлетворительнымъ различіе между понятіемъ „власти“ (power) и „привилегіи“ (privilege), представленное ученымъ судьей, не трудно согласиться съ его взглядомъ на сущность привилегіи. Онъ смотритъ на нее какъ на оборонительное, а не наступательное оружіе, предоставленное Палатѣ, и держится того мнѣнія, что для того, чтобы оправдать употребленіе его для цѣлей легализаціи пасквиля требуется большая власть, чѣмъ можетъ ее представить генераль-атторней.

Характеръ пререканій, возникшихъ между Палатой и судьями, одинаковъ въ обоихъ приведенныхъ случаяхъ. Въ дѣлѣ Эшби и Уайта Общины полагали, что разъ Судъ Королевской Скамьи рѣшаетъ дѣло, возбужденное выборщикомъ противъ комиссара по выборамъ, воспрепятствовавшаго ему подать голосъ, то ихъ право обсуждать вопросъ о спорныхъ выборахъ является нарушеннымъ.

Въ дѣлѣ же Стокдэля и Гэнсарда ихъ взглядъ былъ таковъ, что разъ тотъ же самый судъ разсматривалъ дѣло о напечатаніи позорящихъ фактовъ въ отчетѣ, составленномъ согласно статуту и опубликованномъ согласно ихъ приказанію, то онъ нарушилъ ихъ исключительное право регулировать свой внутренній распорядокъ.

Всякій разъ, какъ Палата узнавала, что примѣненіе ея привилегій въ обоихъ разсматриваемыхъ нами случаяхъ входило въ коллизію съ нормами закона, она, какъ кажется, стремилась въ пылу досады подтвердить во чтобы то ни стало свое право на опредѣленіе своихъ привилегій, не стѣсняясь при этомъ даже нарушеніемъ законъ.

Въ дѣлѣ Эшби противъ Уайта Палата Общинъ оказалась въ конфликтѣ съ кассационной юрисдикціей Палаты Лордовъ и только пророгація могла предупредить дальнѣйшую борьбу между обѣими

Палатами. Въ дѣлѣ Стокдэля и Гэнсарда Палата нашла болѣе благо-
разумнымъ согласиться на проведеніе акта, по которому опублико-
ванныя по приказанію Парламента свѣдѣнія не подвергались дѣйствию
закона о диффамаци.

Остается еще разсмотрѣть тотъ случай, въ которомъ не было
конфликта по вопросу о юрисдикціи, какъ въ двухъ вышеупомянутыхъ.

Въ недавнемъ дѣлѣ Брэдло и Госсеть ¹⁾ законность резолюціи
Палаты Общинъ, относящейся къ дѣламъ ея внутренняго порядка, была
оспариваема истцомъ, но процессъ, возбужденный по этому поводу, не
обострилъ отношеній между Палатой и судомъ. Вопросъ былъ фор-
мулированъ съ величайшей ясностью судьей Стифеномъ: „Предполо-
жите, что Палата Общинъ запрещаетъ одному изъ своихъ членовъ
дѣлать то, что парламентскій актъ требуетъ отъ него, и для поддер-
жанія силы своихъ велѣній посылаетъ свое должностное лицо съ
приказомъ силой удалить упрямаго депутата изъ Палаты, если это
окажется необходимымъ; можемъ-ли мы объявить этотъ приказъ не-
дѣйствительнымъ и удержать посланнаго Палатой отъ исполненія ея
приказаній“.

Детали дѣла даютъ возможность выяснить различіе между тѣми
случаями, въ которыхъ вопросъ касается присущихъ Палатѣ правъ, и
тѣми, въ которыхъ такъ или иначе затронуты права, до вѣдѣнія
Палаты не относящіяся; это различіе ясно высказано въ рѣшеніи
Стифена:

„Резолюція Палаты, позволяющая г. Брэдло занять мѣсто въ
силу допускаемаго статутомъ обѣщанія, никогда не можетъ быть на-
рушена судомъ. Если бы намъ предложили объявить ее недѣйствитель-
ной и помѣшать Брэдло занять мѣсто до принесенія присяги мы не-
сомнѣнно отказались бы сдѣлать это. Съ другой стороны, если бы
Палата рѣшила, что Брэдло имѣлъ право давать обѣщаніе взамѣнъ
присяги, и пыталась бы резолюціей или инымъ способомъ защищать
его противъ примѣненія къ нему мѣръ наказаній, то на нашей обя-
занности лежитъ отвергнуть эту резолюцію, и, если бы былъ возбу-
жденъ процессъ, то слушать это дѣло и рѣшить его согласно нашему
толкованію статута. Мы должны сказать, что Палата,
и только она одна, можетъ толковать статутъ для опредѣленія своего
внутренняго порядка и особенно права засѣдать и вотировать; но
что же касается до права, осуществляемаго внѣ Палаты и независимо
отъ нея, какъ напр. право искать судомъ за преступное участіе въ

1) 12. Q. B. D. 281.

засѣданіи и вотированіи, статутъ долженъ быть толкуемъ судомъ независимо отъ Палаты“.

Въ общемъ, теперь, кажется, ясно установлено, что судамъ не могутъ быть учинены препятствія при защитѣ ими частныхъ правъ на томъ основаніи, что возбужденныя въ судѣ дѣла затрагиваютъ парламентскія привилегіи, а поэтому и не подлежатъ его компетенціи, и что за исключеніемъ вопроса о внутреннемъ регулированіи дѣлопроизводства Палаты, суды безъ колебанія займутся изслѣдованіемъ привилегіи, на которую дѣлается ссылка, какъ они это дѣлаютъ по отношенію къ мѣстнымъ обычаямъ, и опредѣленіемъ ея объема и примѣненія.

2. Существуетъ еще одинъ вопросъ, по которому суды и Палата Общинъ неоднократно приходили въ столкновеніе. Рѣчь идетъ о правѣ заключенія въ тюрьму за оскорбленіе (committal for contempt). Вкратцѣ этотъ вопросъ заключается въ слѣдующемъ: если лицо, посаженное на этомъ основаніи въ тюрьму, получаетъ указъ habeas corpus, то является-ли достаточнымъ отвѣтъ (return), что заключеніе въ тюрьму произошло на основаніи предписанія (warrant), изданнаго по приказанію Палаты Общинъ, когда такое предписаніе о заключеніи въ тюрьму не называетъ другихъ причинъ, кромѣ оскорбленія Палаты. Въ дѣлѣ Пати въ 1705 г. Судъ Королевской Скамьи призналъ вполнѣ основательнымъ мотивомъ для ареста оскорбленіе Палаты, хотя то оскорбленіе, въ которомъ предъявлялось обвиненіе, состояло въ томъ, что Пати одинъ, изъ обиженныхъ образомъ дѣйствій комиссаровъ по выборамъ въ Эйлесбюри, возбудилъ противъ нихъ процессъ, на что онъ имѣлъ право, согласно судебному рѣшенію по дѣлу Эшби. Судья Гольтъ не согласился съ этимъ рѣшеніемъ, и хотя онъ былъ въ меньшинствѣ, но мнѣ кажется, что есть основаніе считать его взглядъ, основанія котораго я изложу ниже, правильнымъ.

Въ дѣлѣ Мюррея въ 1751 г. отвѣтъ на habeas corpus указывалъ просто, что виновный арестованъ за оскорбленіе Палаты, и Судъ Королевской Скамьи объявилъ по этому поводу, что „нѣтъ никакой необходимости въ изложеніи сущности оскорбленія, такъ какъ послѣднее не можетъ быть нами обсуждаемо“. Подобное толкованіе было высказано и лордомъ Элленборо въ дѣлѣ *Burdett v. Abbot* и въ дѣлѣ шерифа Миддльсекса. Наконецъ, этотъ вопросъ былъ прекрасно выясненъ судьямъ лордомъ Эльдономъ, при разсмотрѣннн дѣла *Burdett v. Abbot* въ Палатѣ Лордовъ. „Если Судъ Общихъ Тяжбъ“, сказалъ онъ, „сажаетъ въ тюрьму за оскорбленіе, не указывая въ предписаніи ни сущности, ни подробностей этого дѣянія и дѣло поступаетъ въ Судъ

Королевской Скамьи по отвѣту на habeas corpus, то послѣдній судъ „освободить-ли преступника, потому что отдѣльные факты, составляющіе элементы оскорбленія, не изложены подробно въ предписаніи“? Судьи единогласно отвѣтили, что они не освободили бы виновнаго, и Палата Лордовъ рѣшила дѣло на этомъ основаніи въ пользу отвѣтчика“.

Дѣло *Burdett v. Abbot* не возникло, подобно предыдущимъ случаямъ, по поводу отвѣтовъ на habeas corpus, а было возбуждено противъ спикера за нарушеніе правъ частнаго лица, такъ какъ по его приказанію была нарушена неприкосновенность жилища истца и онъ самъ посаженъ въ Тоузъръ. Очевидно, что Палата Общинъ, не касаясь при этомъ вопроса о томъ, есть-ли она Court of Record или нѣтъ, не только имѣетъ право самозащиты отъ оскорбленій путемъ заключенія въ тюрьму за неуваженіе къ себѣ, но и Высшіе Суды принимаютъ ея заявленіе объ оскорбительномъ къ ней отношеніи, какъ нѣчто опредѣленное, не требуя изложенія подробности дѣла.

Если предписаніе объ арестѣ (warrant) подробно излагаетъ нанесенное оскорбленіе, то судъ можетъ рассмотреть, справедливо-ли виновный посаженъ въ тюрьму. Лордъ Элленборо въ дѣлѣ *Burdett v. Abbot* излагаетъ законъ слѣдующимъ образомъ:

„Если заключеніе въ тюрьму происходитъ вообще за оскорбленіе Палаты Общинъ, я не сталъ бы продолжать разслѣдовать дѣло ни въ этомъ судѣ ни въ другомъ; но если поводъ для заключенія былъ не оскорбленіе, а какой-либо иной, указанный, въ отвѣтѣ на writ of habeas corpus и не имѣющей никакого основанія быть принятымъ за оскорбленіе суда, то мотивы заключенія очевидно произвольны, неправильны и противны всякому принципу естественной справедливости; въ этомъ случаѣ мы должны рассмотретьъ приказъ объ арестѣ и поступить съ нимъ согласно съ требованіемъ закона, не обращая вниманіе на то, какимъ судомъ онъ изданъ“.

Такимъ образомъ возможно, что мнѣніе судьи Гольта въ дѣлѣ Пати должно быть признано наилучшимъ, и что разъ то, что считается за оскорбленіе Палаты, въ сущности есть пользованіе своимъ законнымъ правомъ, то судъ можетъ „поступать согласно съ требованіемъ закона“.

Въ случаяхъ иного рода, кромѣ вышеописаннаго, суды не склонны входить въ разсмотрѣніе предписанія спикера. Послѣднее разсматривается, какъ приказъ исходящій „отъ высшаго суда, дѣйствующаго согласно съ общимъ правомъ (Common Law)“, и отличается въ этомъ

отношеніи отъ „предписаній магистратовъ и другихъ властей, дѣйствующихъ въ силу специальныхъ статутныхъ постановленій независимо отъ нормъ Общаго Права“. Такимъ образомъ предписаніе спикера всегда имѣетъ силу, если только оно не заключаетъ въ себѣ очевидныя неправильности ¹⁾).

ГЛАВА VI.

Палата Лордовъ.

Мы имѣли дѣло до сихъ поръ съ той частью законодательнаго собранія, которая составляетъ народнымъ избраніемъ на основаніи призывныхъ грамотъ, рассылаемыхъ Короной. Теперь намъ придется перейти къ рассмотрѣнію другой ея части, которая въ своемъ существованіи зависитъ отъ королевскихъ писемъ, адресуемыхъ лично къ каждому члену.

Говоря о лордахъ Парламента или Палатѣ Лордовъ, обыкновенно отождествляютъ это понятіе съ понятіемъ пэрства, забывая, что политическія функціи и привилегіи пэра, который въ то же время и лордъ Парламента, не заключаются единственно въ его правѣ на мѣсто въ наслѣдственномъ законодательномъ органѣ, что пэрство не идентично съ Палатой Лордовъ.

Что пэрство и Палата Лордовъ не обозначаетъ одно и то же— это легко показать. Съ перваго взгляда кажется, что право на занятіе мѣста въ Верхней Палатѣ составляетъ наслѣдственное право эссенціи пэрства, а между тѣмъ такого наслѣдственнаго права не предоставлено не только епископамъ, но и судебнымъ лордамъ (*Lords of Appeal*), и не смотря на это, какъ первые, такъ и вторые призываются въ Палату Лордовъ.

Пэрство до уни съ Шотландіей было пэрствомъ англійскаго государства; послѣ нея оно стало пэрствомъ Великобританскаго королевства ²⁾, но не всѣ бывшіе шотландскіе пэры сдѣлались лордами Парламента, а только 16 избираемыхъ пэровъ. Послѣ соединенія съ Ирландіей пэрство получило имя пэрства Соединеннаго Королевства

¹⁾ Howard v. Gosset, 10 Q. B. 359.

²⁾ 6 Анны ch. 11. ст. 23.

Великобританіи и Ирландіи, но опять таки принадлежащіе къ этому составу пэры Ирландіи не сдѣлались членами Парламента, исключая 28 избираемыхъ, (representative peer) ¹⁾.

Изъ этого слѣдуетъ, что есть лорды Парламента, которые не пэры, и есть пэры, которые не лорды Парламента. Существуютъ нѣкоторые общіе функціи и атрибуты, присущіе, какъ тѣмъ пэрамъ, которые суть лорды Парламента, такъ и тѣмъ, которые не засѣдаютъ въ немъ. Съ этимъ вопросомъ мы можемъ познакомиться въ „докладъ лордовъ о званіи пэра“ (Lord's Report on the dignity of a Peer), гдѣ они описаны:—„во первыхъ, какъ обладающіе личнымъ почетнымъ титуломъ, дающимъ имъ извѣстное другъ передъ другомъ старшинство; во-вторыхъ—какъ личные, наслѣдственные совѣтники Короны; въ третьихъ—какъ составляющіе (вмѣстѣ съ духовными лордами), когда нѣтъ на лицо Парламента, постоянный совѣтъ Короны; въ четвертыхъ, какъ образующіе (вмѣстѣ съ духовными лордами) при собраніи въ Парламентѣ, судъ (court of Judicature); и въ пятыхъ, какъ составляющіе съ давняго времени вмѣстѣ съ Общинами, при соединеніи въ Парламентѣ, законодательное собраніе Королевства по совѣту, согласію и авторитету котораго съ санкціи Короны издаются всѣ законы“ ²⁾.

Было бы болѣе подходящимъ ограничить наше разсмотрѣніе пэрства знакомствомъ съ функціями его, какъ части законодательнаго органа, оставляя обзорѣніе его другихъ функцій для тѣхъ главъ, къ которымъ они имѣютъ болѣе близкое отношеніе. Прерогативѣ Короны принадлежитъ пожалованіе ранга и права старшинства (rank and precedence), какъ высшей исполнительной власти, дѣйствующей по совѣту ответственныхъ министровъ; права пэровъ, какъ совѣтниковъ Короны, найдутъ себѣ мѣсто при описаніи Королевскаго Совѣта, а ихъ судебныя права будутъ разсмотрѣны при описаніи устройства судовъ.

Въ качествѣ членовъ законодательнаго органа, или активныхъ, какъ напр. лорды духовные и лорды свѣтскіе Соединеннаго Королевства или могущіе стать таковыми, какъ напр. шотландскіе и ирландскіе пэры, которые могутъ быть избранными представителями соотвѣтствующей части пэрства, пэры пользуются другими правами, кромѣ ранга и права старшинства. Корона можетъ пожаловать пэрское достоинство только лишь, какъ почетное званіе, въ видѣ пожизненнаго пэрства, но пожалованнымъ въ такое званіе лицамъ, за исключеніемъ

¹⁾ 39 и 40 Георга III ch. 67. ст. 4.

²⁾ Lord's First Report on Dignity of a Peer стр. 14.

судебныхъ лордовъ, не сообщаются наиболѣе драгоцѣнныя права пэрства: право засѣдать и вотировать въ качествѣ лорда Парламента. Весьма умѣстно при разсмотрѣннн Палаты Лордовъ вмѣстѣ съ ея внутреннимъ устройствомъ и привилегіей разсмотрѣть привилегіи и обязанности пэровъ.

У насъ спросятъ во-первыхъ, изъ кого состоитъ Палата Лордовъ и можемъ ли мы классифицировать лордовъ Парламента?

Существуютъ 5 категорій лицъ, входящихъ въ составъ членовъ Палаты Лордовъ; говоря иначе „лорды духовные и свѣтскіе“ (Lords Spiritual and Temporal) состоятъ изъ:

1) Наслѣдственныхъ пэровъ Соединеннаго Королевства.

2) Наслѣдственныхъ пэровъ, которые не суть въ то же время наследственные лорды Парламента:

а) 16 представителей шотландскихъ пэровъ, избираемыхъ для каждаго Парламента.

б) 28 представителей ирландскихъ пэровъ, избираемыхъ пожизненно.

3. Пэровъ—пожизненныхъ лордовъ Парламента, которые не передаютъ своимъ наследникамъ ни своихъ правъ пэра ни правъ лорда Парламента:

а) 26 духовныхъ пэровъ (Spiritual Peers).

б) судебныхъ лордовъ (Lords of Appeal).

Изъ нихъ духовные пэры занимаютъ мѣсто лордовъ Парламента въ зависимости отъ занятія ими епископскихъ кафедръ. Епископъ, оставившій свою кафедру, перестаетъ быть лордомъ Парламента, хотя сохраняетъ рангъ и право старшинства ¹⁾. Это самое правило было приложимо и къ судебнымъ лордамъ, удаляемымъ отъ судебныхъ должностей до 1887 г. Въ настоящее же время, они засѣдаютъ въ Парламентѣ пожизненно ²⁾.

§ I. Бароны, какъ сословіе государства.

Таково настоящее устройство Палаты Лордовъ. Но необходимо спросить не только, какъ возникли эти 5 категорій членовъ Палаты, но и какъ вся Палата сдѣлалась независимою частью законодательнаго корпуса, представляя только одно сословіе государства.

Саксонскій витанагемотъ (Witan) состоялъ изъ графовъ и епископовъ. Свѣтскія и духовныя должности давали право на присут-

¹⁾ 32 и 33 Викт. ch. 111. s. 3.

²⁾ 50 и 51 Викт. ch. 70. s. 2.

ствіе въ большомъ государственномъ совѣтѣ. Послѣ норманскаго завоеванія графы потеряли, по большей части, свое официальное положеніе. Не долго удержалъ и епископъ свои земли свободными отъ службы. Stubbs говоритъ: „графы вмѣсто магистратовъ стали феодалами, а епископы приняли *statuts бароновъ* ¹⁾“. Служба при королевскомъ Дворѣ стала скорѣе обязанностью, чѣмъ правомъ, обязанностью, основанной на владѣніи леномъ. Мы можемъ впослѣдствіи увидѣть, призывали ли епископа въ Парламентъ въ силу его духовной должности, или какъ владѣтеля свѣтскаго баронства. Графовъ, созданныхъ послѣ завоеванія было немного: въ политику норманскихъ и анжуйскихъ королей не входило сохраненіе крупныхъ территоріальныхъ должностей Англо-Саксонскаго королевства. Но когда баронство обратилось въ царствование Эдуарда I-го въ государственное сословіе, созданное въ специальное совѣщательное собраніе, отдѣльное отъ Общинъ, оно, кромѣ епископовъ и графовъ, состояло изъ многихъ другихъ лицъ, и мы встрѣчаемся съ трудностью опредѣлить точно составъ этого сословія и его отличительныя характерныя черты.

Когда Іоаннъ обѣщаль, что онъ не будетъ облагать никакимъ налогомъ, кромѣ трехъ феодальныхъ, безъ согласія общаго совѣта (*common council*) государства, этотъ совѣтъ, какъ было уже описано, состоялъ изъ лицъ, право которыхъ всецѣло зависѣло отъ ихъ положенія владѣтелей коронныхъ земель. Собраніе было раздѣлено на 2 группы, и въ одной изъ нихъ, каждый отдѣльный членъ получалъ специальное приглашеніе. Нѣкоторые члены этой группы легко могутъ быть отличены отъ всѣхъ членовъ другой: — архіепископы, епископы, аббаты и графы. Кромѣ нихъ въ ея составъ входили и „*majores barones*“, право которыхъ быть приглашаемыми было основано исключительно на владѣніи землей отъ Короны; не легко сказать, въ чемъ состоитъ разница между „*majores barones*“, призываемыхъ специально, и *minorès barones* и другихъ ленныхъ владѣльцевъ, призываемыхъ *in generali*. Она можетъ заключаться и въ большемъ количествѣ владѣній, и въ большемъ политическомъ вліяніи, и въ большемъ спискѣ предковъ.

Поскольку вопросъ касается собранія Іоанна, единственное его значеніе для насъ заключается въ томъ выводѣ, къ которому онъ намъ помогаетъ придти, что съ тѣхъ поръ, какъ право быть представленнымъ зависѣло во всѣхъ случаяхъ отъ владѣнія землей, различіе

1) Const. Hist. I. 270.

между *maiores* и *minores barones* не могло основываться только на томъ фактѣ, что первые владѣли землей отъ Короны.

Это заключеніе весьма важно, когда придется задать вопросъ, что именно давало право на призывъ въ собраніе бароновъ по конституціи Эдуарда I. Право представительства въ Палатѣ Общинъ 1295 г. не зависѣло отъ владѣнія землями отъ Короны. Не зависѣло ли тогда право присутствія въ Палатѣ Лордовъ отъ этого владѣнія? Или я могу поставить вопросъ инымъ образомъ: кромѣ графовъ и епископовъ, было ли сословіе бароновъ ограничено тѣми лицами, которыя владѣли отъ Короны баронскими имѣніями, и давало ли это владѣніе право быть призваннымъ? Существуютъ въ дѣйствительности три возможныхъ предположенія объ отношеніи бароновъ къ владѣнію ленами (*tenure*). Король могъ послать приглашеніе всякому, кто получалъ отъ него землю „*per baroniam*“ и никому другому; онъ могъ быть свободнымъ въ выборѣ для призыва, кого онъ пожелалъ изъ среды тѣхъ, кто владѣлъ отъ него землей или *per baroniam* или на какомъ-либо другомъ основаніи; или его усмотрѣніе по отношенію къ призыву могло быть неограниченно требованіемъ владѣнія леномъ.

Мы можемъ опустить первое изъ этихъ трехъ предположеній. Кажется, что нѣтъ никакого сомнѣнія въ томъ, что отдѣльное владѣніе, связанное съ феодальными обязательствами баронства, т. е. обладаніе $13\frac{1}{3}$ рыцарскими ленами (*thirteen knight's fees and a third*), не давало владѣльцу мѣсто среди *maiores barones*, и не предоставляло ему право быть призваннымъ въ Парламентъ. Коммиссія Палаты Лордовъ, назначенная въ 1819 г. для разсмотрѣнія „всѣхъ дѣлъ, относящихся къ званію пэровъ Государства“, пришла къ рѣшительному заключенію, что многіе изъ тѣхъ бароновъ, которые владѣли землей *per baroniam*, не были призваны въ Парламентъ Эдуардомъ I ¹⁾.

Второй вопросъ, была ли или нѣтъ воля короля ограничена при призывѣ кругомъ тѣхъ лицъ, которыя владѣли землей *per baroniam* или на иномъ основаніи, самъ по себѣ допускаетъ сомнѣніе.

Въ царствованіе Эдуарда II случай съ Томасомъ Фурнивалемъ рѣшительно выяснилъ вопросъ о характерѣ леннаго владѣнія. Стало яснымъ, что отъ лицъ, призываемыхъ въ Парламентъ, не требовалось

1) По подчету, сдѣланному въ царствованіе Генриха III, въ это время существовало болѣе 200 имѣній, называвшихся баронствами (*baronies*); дошедшіе до насъ документы указываютъ, что большинство владѣльцевъ этихъ баронствъ, за исключеніемъ немногихъ вышеупомянутыхъ случаевъ, не высказывали никакихъ притязаній на мѣста въ Парламентъ“.—*Third Report on the Dignity of a Peer*, стр. 242.

безусловно владѣнія *per baroniam*. Фурниваль былъ штрафованъ за земли, которыми онъ владѣлъ отъ Короны по праву барона. Онъ указывалъ на то, что владѣлъ землей именно не на этомъ правѣ. По разслѣдованію, сдѣланному по приказанію канцлера было установлено, что онъ дѣйствительно владѣлъ землями, за которыя онъ былъ оштрафованъ, что онъ владѣлъ ими отъ короля, „но не по праву баронства“ ¹⁾. И онъ былъ приглашаемъ письмомъ въ Парламентъ какъ до, такъ и послѣ этого спора ²⁾. Но не такъ легко опредѣлить, призывались ли въ Парламентъ въ XIII и XIV в. в. такія лица, которыя вовсе не владѣли ленами. Галламъ говоритъ, что возможно предположить и установить безъ отрицанія, но и безъ доказательства, что избирались и лица, не владѣвшія землей отъ Короны ³⁾.

Dr. Stubbs говоритъ что „...въ періодъ, о которомъ идетъ рѣчь— царствованіе Эдуарда I—звание члена парламентскаго баронства (*Parliamentary baronage*) было сопряжено съ владѣніемъ леномъ и полученіемъ приглашенія“ ⁴⁾.

Report on the Dignity of a Peer предполагаетъ скорѣе, чѣмъ утверждаетъ, что ленное владѣніе не было условіемъ для приглашенія въ Парламентъ ⁵⁾.

Въ теченіе царствованія Эдуарда III произошло измѣненіе въ формѣ призывной грамоты, что указываетъ на измѣненіе условій призыва. Пэръ получаетъ приказаніе присутствовать не *in fide et homagio*, но *in fide et ligeantia*. Это измѣненіе не произошло сразу. Слова *homagium* и *ligeantia* употреблялись попеременно, иногда оба вмѣстѣ, безразлично отъ 1348 до 1373 г., послѣ этого времени пэръ приглашался уже *on his faith and allegiance* ⁶⁾.

Одно можетъ быть сказано опредѣленно: владѣніе отъ Короны „по праву баронства“ никогда не давало права на призывную грамоту, и если это когда-либо и было такъ, то это условіе еще очень рано потеряло свою обязательную силу. Относительно же другого сомнительнаго вопроса о томъ, необходимо ли, чтобы призываемое

1) Madox. History of the Exchequer ch. 14. s. 11. ad fin.

2) См. списокъ лицъ, призывавшихъ въ Парламенты Эдуарда II и Эдуарда III въ Appendix to The Report on the Dignity of a Peer.

3) Hallam, Middle Ages III, 123.

4) Stubbs. Const. Hist. II. 184.

5) Report, стр. 243, дѣло *Warine de L'Isle*, который владѣлъ землей отъ *mesne Lord* (т. е. отъ лорда, который былъ вассаломъ короля), а не непосредственно отъ Короля и былъ призываемъ въ Парламентъ, является единственнымъ основаніемъ этого предположенія.

6) См. стр. 47.

лицо владѣло отъ Короны земель въ силу иныхъ основаній, авторитетные источники не даютъ намъ яснаго указанія. Безразлично, ограничивалъ ли король кругъ призываемыхъ въ Парламентъ лицъ тѣми, которыя владѣли отъ него землей или нѣтъ, но сословіе бароновъ было прочно установлено и опредѣлено не условіями рожденія или владѣнія, а осуществленіемъ королевской прерогативы по разсылкѣ призывныхъ грамотъ. Въ одномъ отношеніи воля Короны подвергалась ограниченію. Призывная грамота (writ of summons) передавала право быть приглашаемымъ наслѣднику перваго получателя грамоты, если только послѣдній повиновался ей и занималъ мѣсто. Моментъ, съ котораго призывная грамота стала сообщать право наслѣдственного пэрства, былъ устанавливаемъ различно. Лордъ Ридесдейль въ дѣлѣ L'Isle относитъ его къ пятому году царствованія Ричарда II, онъ видитъ установленіе этого правила въ статутѣ 5 Ричарда II ст. 2 ch. 4, который по толкованію лорда Кока, вѣроятно, является простымъ подтвержденіемъ существующей практики ¹⁾. Галламъ относитъ его къ болѣе позднему періоду ²⁾. Епископъ Stubbs говоритъ, что слѣдуетъ принимать 1295 г. за исходную дату, съ которой баронъ, чей предокъ однажды былъ призванъ и засѣдалъ въ Парламентѣ, могъ притязать, какъ на наслѣдственное право, на призывъ ³⁾. Профессоръ Фримэнъ считаетъ, что Dr. Stubbs опредѣляетъ дату слишкомъ категорически и говоритъ:

„Положительно нужно усумниться, что Эдуардъ I обязывался приглашать не только наслѣдниковъ однажды призваннаго барона, но и его самого на засѣданія каждаго изъ послѣдующихъ Парламентовъ. Въ дѣйствительности было совершенно иначе. Призывы въ теченіе нѣкотораго времени оставались не урегулированными. Постоянныя наслѣдственныя приглашенія дѣлаются постепенно правиломъ и появленіе этого обычая до нѣкоторой степени можетъ быть датировано съ 1295 г., т. е. съ этого времени является большая тенденція къ наслѣдственному призыву, и инныя приглашенія составляютъ исключеніе; такой ходъ вещей привелъ законовѣдовъ къ выводу общаго правила, что посланное однажды приглашеніе создавало постоянно переходящее по наслѣдству обязательство присутствовать въ Парламентѣ“ ⁴⁾.

¹⁾ Report of proceedings on claim to the barony of L'Isle, изд. Nicolas, стр. 200. Pike, Const. Hist. of the House of Lords, стр. 94—100, склоняется скорее къ мнѣнію Лорда Ридесдейля, чѣмъ д-ра Стѣббса.

²⁾ Hallum, Middle Ages III. 125.

³⁾ Const. Hist. II. 184.

⁴⁾ Encyclopaedia Britannica, статья Peerage.

§ 2. Трудность юридическаго опредѣленія сословія бароновъ (estate of Barronage).

Мы можемъ сказать, что съ 1295 г. стало общимъ правиломъ, что парламентскій баронъ пріобрѣталъ свое званіе и право вотировать въ силу призывной грамоты и фактическимъ занятіемъ мѣста въ Палатѣ.

Графъ получалъ свое званіе съ соблюденіемъ всѣхъ формальностей инвеституры, происходившей часто въ Парламентѣ, а затѣмъ ему посылалась хартія, или впослѣдствіи — патентъ, объявлявшій о пожалованіи ему достоинства, но ограничивавшій его передачу. Когда были созданы другіе разряды пэрства, пожалованіе ихъ подтверждалось подобнымъ же образомъ хартіей или патентомъ. Ричардъ II жаловалъ баронство такимъ же образомъ. Эта практика, вышедшая изъ употребленія по отношенію къ баронамъ до Генриха VI, съ этого времени стала обычнымъ способомъ созданія парламентскихъ баронствъ наравнѣ съ другими рангами пэрства, и привела къ упрощенію тѣхъ вопросовъ, которые возникали время отъ времени по отношенію къ оспариваемымъ пэрствамъ.

Патентъ служилъ доказательствомъ правъ на титулъ и указывалъ линію, въ которую пэрство должно было перейти, обыкновенно къ мужскому потомству лица, пожалованнаго патентомъ; между тѣмъ ношеніе баронскихъ титуловъ, которые зависѣли отъ призывныхъ грамотъ, было осложнено не только трудностью доказательства и неограниченнымъ переходомъ къ наслѣдникамъ мужского пола, но и тѣмъ фактомъ, что ношеніе этого титула было связано съ обладаніемъ землей ¹⁾, а поэтому имъ можно было распоряжаться, какъ недвижимымъ имуществомъ.

Отъ этой дѣйствительной или предполагаемой связи между титуломъ барона и владѣніемъ леномъ возникали нѣкоторые курьезные результаты. Руппе говоритъ ²⁾, не приводя, однако, вѣскаго доказательства въ пользу своихъ словъ, что „баронства по владѣнію (baronies by tenure) могли быть продаваемы и даримы, почему прежніе бароны такого рода не были болѣе приглашаемы послѣ такой пере-

¹⁾ Мы можемъ отмѣтить въ подтвержденіе мысли, что баровскій титулъ основывался на владѣніи леномъ, положеніе митрофорныхъ аббатовъ, которые просили объ освобожденіи ихъ отъ несенія службы въ Палатѣ на томъ основаніи, что они не владѣютъ баронствомъ въ смыслѣ леннаго земельнаго владѣнія.

²⁾ Brief Register стр. 239.

дачи имущества, а приглашались тѣ лица, которыя приобрѣли землю или владѣли ею“. Можетъ быть не легко найти доказательство общаго взгляда Риппе'а, но во всякомъ случаѣ, какъ кажется, нѣтъ никакого сомнѣнія въ томъ, что владѣтели баронствъ пользовались властью передавать наслѣдственныя права потомству по боковой линіи въ ущербъ законнымъ наслѣдникамъ. Такъ, на примѣръ, Вилльямъ, баронъ Бѣрклей, въ царствованіе Генриха VII вопреки установленному порядку наслѣдованія, по которому къ прямому потомству должно было перейти владѣніе замкомъ, землями и соединенными съ ними правами (hereditaments), вмѣстѣ съ относящимся сюда правомъ на парламентское баронство, отказалъ все это въ пользу короля Генриха VII, съ мужскимъ поколѣніемъ послѣдняго, но съ правомъ обратнаго перехода (remainder) къ его законнымъ наслѣдникамъ. Парламентское кресло, принадлежащее этому баронству, въ силу этого оставалось вакантнымъ до смерти Эдуарда VI, когда мужскіе наслѣдники Генриха VII исчезли, и по праву обратнаго перехода наслѣдство перешло къ правнуку брата Вильяма, который и былъ призванъ въ Парламентъ какъ баронъ.

До конца XVI в. коммонеръ, женившись на баронессѣ дѣлался обладателемъ права на полученіе призывной грамоты до ея смерти. Генрихъ VIII считалъ неудобнымъ, что „смерть жены лишаетъ мужа того званія, которымъ онъ до этого пользовался“ ¹⁾, и поэтому въ тѣхъ случаяхъ, когда мужъ притязалъ на полученіе приглашенія въ силу правъ жены, положено было правило, что разъ на лицо были дѣти отъ брака, дѣлавшаго супруга tenant by curtesy of England, то мужъ не пользовался предоставленнымъ ему женой правомъ. Такимъ образомъ эта привилегія была ограничена, но до дѣла Willoughby ²⁾ (1580 г.) держались мнѣнія, что пользованіе правомъ пэрства by curtesy можетъ быть предоставлено пожизненно отцу, хотя бы и былъ на лицо совершеннолѣтній старшій сынъ ³⁾.

Возвращеніе баронства къ Коронѣ, какъ видъ имущественнаго взыскація, предполагаетъ связь между правомъ или, вѣрнѣе говоря, обязанностию присутствовать въ Парламентѣ и обладаніемъ помѣстьемъ. Возвраты пэрствъ, о которыхъ мы имѣемъ извѣстія до XVII в., какъ кажется, имѣли мѣсто или по отношенію къ графствамъ (earldoms), которые носили характеръ должностей, или пэрствъ, соз-

1) Collins. стр. 11. Смори Pike, Constit. Hist. of House of Lords., стр. 107.

2) Ibid. стр. 23.

3) Смори Cruise, Dignities и собранныя тамъ факты, стр. 106, 108.

данныхъ патентами, возвращаемыхъ въ Канцлерское Отдѣленіе, которое ихъ роздавало. Въ 1640 г. штрафъ былъ наложенъ на баронство, которое было создано не патентомъ, но грамотой (writ), и штрафъ былъ признанъ законнымъ.

Ранняя вышеупомянутая практика перестала быть законной не въ силу какого-либо статута или правилъ, относящихся къ пэрству и составленнымъ Палатой Лордовъ, но въ виду постепеннаго установленія новаго обычая рядомъ рѣшеній и резолюцій Палаты по вопросу о спорныхъ пэрствахъ. Говоря словами лорда Кэмпбелля: „теперь вполнѣ установлено, что отношеніе англійскаго пэрства, какъ къ королевской власти, такъ и къ подданнымъ регулируются обычаемъ“. XVII вѣкъ и особенно послѣдняя его часть могутъ быть разсматриваемы, какъ періодъ, когда обычаи Парламента были опредѣлены и облечены въ ту форму, въ которой они являются въ новѣйшихъ руководствахъ. И это было достигнуто благодаря резолюціямъ Палаты, принятымъ по соотвѣтственнымъ случаямъ, какъ переданнымъ Короной на ея разсмотрѣніе, такъ и возбужденнымъ по ея собственной инициативѣ.

Такимъ образомъ въ 1640 г. Палата постановила, что пэрство не можетъ быть отчуждаемо, передаваемо другимъ или возвращаемо Коронѣ. По дѣлу Purbeck ¹⁾ въ 1678 г. Палата окончательно рѣшила, что отдѣльное пэрство не можетъ быть возвращаемо Коронѣ, и что къ пэру не можетъ быть примѣнено лишеніе баронства, какъ видъ наказанія ²⁾.

Въ 1670 г. по дѣлу Ruthyn ³⁾ было установлено, что право на пэрство должно быть зарегистрировано, изъ чего было бы видно, получено ли оно по грамотѣ, по преемству отъ лица, получившаго грамоту, или по патенту. Такое рѣшеніе имѣетъ то значеніе, что Палата не желаетъ принять фактъ занятія мѣста или исполненія церемоніальнаго обряда, за право на засѣданіе въ Парламентѣ, но требуетъ нѣкоторыхъ документальныхъ доказательствъ.

¹⁾ Collins, 306 и Lords Report. III. 26.

²⁾ Collins 301 и Lords Report. III. 25. Недавно высказывалось положеніе что пэръ можетъ избѣжать связаннаго съ званіемъ пэра правоограниченія—засѣдать въ Палатѣ Общинъ, если онъ не будетъ требовать присылки ему приглашенія въ Палату Лордовъ. Но Общины при разсмотрѣніи дѣла лорда Сельборна (см. примѣчан. 2 на стр. 70) разрѣшили этотъ вопросъ въ отрицательномъ смыслѣ.

³⁾ Collins, 256.

Въ 1673 г. установлено по дѣлу Clifton ¹⁾, что лицо, къ которому адресована призывная грамота и которое, согласно ея требованіямъ, заняло мѣсто въ Палатѣ, создаетъ этимъ фактомъ наслѣдственное пэрство. Въ 1677 г. состоялось важное рѣшеніе по дѣлу барона Фрешвилль, по которому фактъ полученія призывной грамоты не создаетъ парламентскаго баронства и кровь ея держателя этимъ не облагораживается; необходимо еще представить доказательство, что лицо, получившее призывную грамоту, дѣйствительно занимало мѣсто въ Палатѣ, и только лишь при этомъ условіи право на баронство могло быть установлено.

Нужно было разрѣшить еще два вопроса, касавшихся пэрства, и это было сдѣлано только въ весьма недавнее время. Право Короны создавать пожизненныхъ пэровъ со всѣми, соединенными съ этимъ званіемъ, привилегіями, т. е. не только владѣть рангомъ, старшинствомъ и другими атрибутами пэрства, но засѣдать и вотировать въ качествѣ лорда Парламента, было подвергнуто обсужденію въ 1858 г. по дѣлу о пэрствѣ Уэнслейделя. Тогда было установлено, что Корона не имѣетъ такого права.

Вопросъ о притязаніяхъ на призывную грамоту, въ силу обладанія извѣстными землями, былъ возбужденъ и рѣшенъ въ 1861 г. по дѣлу Берклея, когда окончательно было порѣшено съ баронствами, соединенными съ земельными владѣніями.

Такимъ образомъ я пытался до сихъ поръ указать, какъ баронство превратилось въ сословіе государства и отдѣльную Палату Парламента, и выставилъ тѣ затрудненія въ опредѣленіи юридическаго положенія пэрства, которыя возникли въ силу основаннаго на обычаѣ неопредѣленнаго характера его происхожденія.

Теперь намъ приходится разсматривать:—каковы права Короны на созданіе пэровъ?—Каковы права Короны на призывъ пэровъ? Какія правоограниченія могутъ помѣшать пэру, законно пользующемуся своимъ званіемъ и призванному, занимать мѣсто и вотировать въ Парламентѣ?—Каковы индивидуальныя и характерныя черты въ пожалованіи и приглашеніи каждаго изъ классовъ пэровъ, перечисленныхъ ранѣе?—Каковы привилегіи всей Палаты Лордовъ и каждаго отдѣльнаго члена ея?

§ 3. Ограниченіе права Короны на созданіе пэрствъ.

Право Короны жаловать званія пэра Соединеннаго Королевства неограничено, пожалованіе же ирландскаго и шотландскаго пэрствъ

¹⁾ Collins, 202.

ограничено Актами Соединенія съ Шотландіей и Ирландіей. Однако существуют нѣкоторыя неопредѣленности относительно того вида правъ на владѣніе ленной землей (estate), которыя Корона можетъ передать, создавая новое пэрство, До тѣхъ поръ пока вопросъ о существованіи баронствъ на основаніи права владѣнія землями не былъ юридически разрѣшенъ, не было точно установлено, что обладатель подобнаго рода званія (dignity) ¹⁾ не могъ передать его по своему желанію и такимъ образомъ до нѣкоторой степени захватить въ свои руки королевскую прерогативу созданія пэровъ.

Разсмотримъ же тѣ ограниченія, которыя налагаютъ Акты Соединеній на пользованіе этой прерогативой.

Актъ Соединенія съ Шотландіей гласитъ, что послѣ заключенія этого Акта шотландское пэрство дѣлается пэрствомъ Великобританіи; но онъ умалчиваетъ, какъ объ увеличеніи шотландскаго пэрства, такъ и о сохраненіи существующаго числа пэровъ. Изъ этого, повидимому, слѣдуетъ, что лицо, пожалованное званіемъ пэра Шотландіи, не можетъ быть допущено къ избранію лордовъ—представителей шотландскаго пэрства въ Парламентъ. И въ дѣйствительности Актъ 10 и 11 Викт. с. 52 отказываетъ въ этомъ правѣ тѣмъ Лордамъ, которые имъ не воспользовались съ 1800 г.

Актъ Соединенія съ Ирландіей устанавливаетъ, что Корона имѣетъ право создать одно пэрство Ирландіи взамѣнъ трехъ угасшихъ послѣ уніи до тѣхъ поръ, пока число ихъ не достигнетъ 100, и что число ирландскихъ пэровъ, не имѣющихъ права, въ силу обладанія другими пэрствами, на наслѣдственное мѣсто въ Палатѣ Лордовъ Соединеннаго Королевства, не должно опускаться ниже 100.

Итакъ, Корона не можетъ создать пэра Шотландіи, а пожаловать званіе пэра Ирландіи можетъ только при извѣстныхъ обстоятельствахъ, опредѣленныхъ Актомъ Соединенія. Переходимъ теперь къ оспариваемому праву Короны на созданіе пэрства съ извѣстными ограниченіями, не допускаемыми вообще въ случаяхъ пожалованія званія, соединеннаго съ владѣніемъ леномъ (dignity).

Въ дѣлѣ о пэрствѣ Devon было установлено, что пожалованіе графскаго лена первому носителю этого званія и его мужскому потомству было правильно, хотя переданный при этомъ ленъ отличался отъ estate tail отсутствіемъ въ грамотѣ словъ, указывавшихъ преем-

¹⁾ Dignity по англійскому праву является объектомъ имущественныхъ правъ. Оно объемлетъ собой тѣ званія, какъ, напр., пэрство, которыя соединяются съ владѣніемъ леномъ (estate in land). Певевод.

ственную связь наследства, а отъ estate in fee¹⁾ упоминаніемъ ограниченія по полу. Въ притязаніе Wiltes на пэрство подобное же пожалованіе было сочтено неправильнымъ. Въ этомъ дѣлѣ были другія причины не считать эти притязанія законными, потому что Вильямъ Лескропъ, первый графъ Wiltes, былъ лишенъ графства, послѣ казни, во время смуть, окончившихся низверженіемъ съ трона Ричарда II.

Но лордъ Чельмсфордъ выразилъ, кажется, слишкомъ строгое мнѣніе о неправильности перехода этого пэрства. Онъ заявилъ: „компетентна ли Корона предоставлять званію наследственное право перехода, неизвѣстное закону и этимъ вводить новый видъ наследованія и преемственности? На этотъ вопросъ отвѣтъ слѣдуетъ самъ собой. Корона не имѣетъ никакого права, если только въ пожалованіи высокаго званія нѣтъ ничего спеціально присущаго этому достоинству, ничего зависящаго исключительно отъ доброй воли Короны, что дѣлало бы ограниченіе, недѣйствительное по отношенію къ всякому другому виду перехода недвижимаго имущества, правильнымъ и дѣйствительнымъ относительно пэрства. Никто не углублялся въ разслѣдованіе этого вопроса, а вѣдь между тѣмъ, если устанавливаемая закономъ ограниченія перехода субъективныхъ правъ (property)²⁾ на недвижимое имущество не соблюдаются Короной при пожалованіи ею пэрства, то не трудно придти къ тому заключенію, что Корона совершенно свободна въ созданіи для преемственнаго перехода пэрства какого ей угодно порядка наследованія, хотя бы новаго и необыкновеннаго“.

Нужно признаться, что вопросъ относительно возможныхъ ограниченій и перехода правъ пэра совершенно не выясненъ. Лордъ Чельмсфордъ отрицаетъ право Короны создавать патентомъ какое-либо ограниченіе пэрства, не допускаемаго по отношенію къ недвижимому имуществу (real estate). Это мнѣніе нужно сопоставить съ другими ограниченіями, указанными Кокомъ (I inst. 16 b.), что мужчина и женщина могутъ быть возведены въ дворянское достоинство только пожизненно (for life), но не на время (for years), потому что въ такомъ случаѣ званіе можетъ переходить къ душеприказчикамъ и опекунамъ, и стало бы въ дѣйствительности движимостью (personalty).

Но трудно понять, почему Корона должна быть ограничена въ пожалованіи патентами, разъ и пожалованіе грамотой (writ), дающее

¹⁾ См. примѣч. 2, стр. 98.

²⁾ Въ англійскомъ правѣ понятіемъ „property“ объемлется вся совокупность принадлежащихъ индивидууму субъективныхъ правъ.

Перевод.

право на помѣстье, неизвѣстно закону. А что такое помѣстье жалуется грамотой, то это ясно видно изъ словъ Кока, который говоритъ, что призывная грамота жалуетъ призываемымъ лицамъ „простой ленъ на правѣ баронства безъ установленія порядка его наслѣдозанія“ (a fee simple in the barony without words of inheritance). Такое помѣстье дѣлается для пожалованнаго и его-наслѣдниковъ условіемъ для занятія мѣста, и Кокъ опредѣляетъ тотчасъ это положеніе, говоря, что „этимъ облагораживается его кровь и кровь его прямыхъ наслѣдниковъ“. Крюись, комментируя сказанное Кокомъ, добавляетъ: „лицо, имѣющее достоинство пэра на основаніи грамоты не есть владѣлецъ in fee simple, такъ какъ въ этомъ случаѣ ленное помѣстье должно было переходить къ наслѣдникамъ, какъ по прямой, такъ и по боковой линіи отъ послѣдняго обладателя; изъ этого слѣдуетъ, что званіе этого рода можетъ быть унаслѣдовано только прямыми потомками родоначальника, впервые приглашеннаго въ Парламентъ, а не другими его наслѣдниками. Такимъ образомъ, существуетъ особый видъ недвижимаго имущества, извѣстный закону ¹⁾ только въ связи съ правомъ ношенія извѣстнаго титула“.

Кажется тогда, что достоинство, пожалованное призывной грамотой безъ приложенія къ ней патента, является видомъ *donatio conditionalis*, подобнаго тому, который *Statute of Westminster II* намѣренъ былъ увѣковѣчить, или же тугъ является *estate tail*, созданное безъ ограничительныхъ словъ и не могущее быть передаваемымъ помимо установленнаго порядка наслѣдованія. Если, какъ это кажется правдоподобнымъ, Корона можетъ въ настоящее время создать баронство грамотой ²⁾, то она можетъ создать и соединенное съ правомъ носить этотъ титулъ помѣстье на основаніяхъ, не допустимыхъ закономъ по отношенію къ другимъ видамъ поземельнаго владѣнія; точно также она можетъ „создать и переходъ титула по наслѣдству на основаніяхъ, закону неизвѣстныхъ“. Относясь съ полнымъ уваженіемъ къ лорду Чельмсфорду, можно задать вопросъ, правильно ли основаны его сужденія по этому поводу въ дѣлѣ о пэрствѣ *Wiltes?*

Остается намъ разсмотрѣть весьма важный вопросъ о баронствахъ на правѣ владѣнія землею (*barony by tenure*), которья, если

¹⁾ Cruise, on Dignities стр. 100; смотри также Pike: Const. Hist. of the House of Lords. 124.

²⁾ Лордъ Кемпбелль говоритъ: «Грамота безъ патента доказываетъ намѣреніе создать ленное баронство (*barony in fee*), что совершенно согласно съ прерогативой Короны». При чемъ слово „fee“ слѣдуетъ понимать здѣсь согласно съ выше приведенными взглядами Кока. Hansard том. 140 стр. 331.

ихъ существованіе будетъ признано, захватятъ исключительную прерогативу Короны призывать кого она пожелаетъ въ свой Совѣтъ и Палату Лордовъ Парламента. Но вопросъ этотъ рѣшенъ отрицательно по отношенію къ дѣйствительности такихъ баронствъ въ дѣлѣ о пэрствѣ Берклей.

Это дѣло было рѣшено въ 1861 году по передачѣ Короной Палатѣ Лордовъ петиціи Морица Берклея объ объявленіи его барономъ Берклеемъ и о присылкѣ ему призывной грамоты въ Парламентъ.

Основаніемъ этой петиціи послужило то обстоятельство, что Морицъ Берклей, за нѣкоторое время передъ тѣмъ получилъ права на замокъ и земли, составлявшіе территоріальныя владѣнія баронства Берклей. Въ краткихъ чертахъ это дѣло состояло въ томъ, что подавшій петицію долженъ былъ доказать, во первыхъ, что право на призывную грамоту передавалось вмѣстѣ съ правомъ на владѣніе замкомъ и землями Берклей, а, во вторыхъ, что, будучи передаваемо такимъ путемъ, оно создало прецедентъ распоряженія по завѣщаніи *barony by tenure*.

Что касается перваго пункта, то проситель могъ достигъ желаемаго. Существовало 2 учрежденія (*settlement*) замка и территоріальнаго баронства Берклей, которыя могли служить доказательствами того, что парламентское баронство переходило въ силу этихъ актовъ къ лицу, владѣвшему территоріальнымъ баронствомъ.

Первый изъ этихъ актовъ былъ составленъ въ царствованіе Эдуарда III, когда Томасъ, лордъ Беркелей, владѣвшій замкомъ и землями, составлявшими баронство, съ дозволенія Короны положилъ основаніе изъ замка и земель территоріальному пожизненному баронству съ правомъ перехода къ его сыну Морицу и къ мужскому поколѣнію (*in tail male*) послѣдняго. Результатомъ этого учрежденія было то, что послѣ того, какъ въ третьемъ поколѣніи мужское потомство прямой линіи вымерло, то не только земли, но и призывныя грамоты въ Парламентъ перешли изъ прямой линіи къ ближайшему наслѣднику мужского пола ¹⁾. Здѣсь видно несомнѣнное пользованіе правомъ перехода баронства по владѣнію, и кажется, что баронъ, призванный вышеописаннымъ образомъ, былъ признанъ Палатой Лордовъ владѣ-

¹⁾ Морицъ оставилъ сыновей, изъ которыхъ старшій, Томасъ, вступилъ во владѣніе баронствомъ, но по своей смерти онъ оставилъ единственную дочь, которая не была допущена къ участию въ принятіи наслѣдства. Баронство перешло къ Іакову, племяннику Томасъ и старшему внуку Морица, который и призывался въ Парламентъ до своей смерти, послѣдовавшей въ 1463 г.

ющимъ тѣми же преимуществами, которыя должны принадлежать прямому потомку наслѣдодателя.

Второе учрежденіе было сомнительнымъ аргументомъ въ этомъ спорномъ дѣлѣ. Въ царствованіе Генриха VII, Вилльямъ, лордъ Берклей, будучи подвергнутъ наказанію, не имѣлъ возможности вступить во владѣніе согласно требованію акта и создалъ новое учрежденіе, по которому территоріальныя владѣнія баронствамъ должны перейти къ его прямымъ наслѣдникамъ, а въ случаѣ отсутствія послѣднихъ, къ Генриху VII и его прямому потомству, но съ правомъ перехода наслѣдства къ его собственнымъ законнымъ наслѣдникамъ. Вилльямъ умеръ бездѣтнымъ, земли перешли къ Генриху VII, и братъ Вилльяма, Морицъ, никогда не призывался въ Парламентъ. Когда Эдуардъ VI умеръ бездѣтнымъ, возникло право на возвратъ наслѣдства, правнукъ Морица пріобрѣлъ помѣстье и былъ призванъ въ Парламентъ, получивъ всѣ преимущества, связанныя съ прежнимъ баронствомъ. Въ то же самое время, хотя Морицъ никогда не былъ приглашенъ въ Парламентъ, его сынъ—Морицъ былъ призванъ, но только, какъ junior baron, и никогда не получалъ правъ старшинства, принадлежащихъ старому баронству Берклей. Когда Морицъ умеръ бездѣтнымъ, былъ призванъ его братъ Томасъ, и по смерти Томаса сынъ его, тоже по имени Томасъ, и этотъ то послѣдній и получилъ преимущества стараго баронства. Незадолго до его смерти, смерть Эдуарда VI открыла право на наслѣдство, и сынъ Томаса Генрихъ получилъ замокъ и землю Берклей уже, какъ пэрство этого имени.

На основаніи этихъ фактовъ возникаетъ вопросъ, было ли или нѣтъ парламентское баронство признаваемо, со всѣми своими преимуществами или безъ нихъ, за наслѣдниками Вилльяма—учредителя, въ продолженіе того времени, когда территоріальное баронство находилось въ рукахъ Короны.

Притязанія на пэрство Берклей въ 1861 г. основывалось на этихъ 2 учрежденіяхъ, которыя представляли доказательства, что владѣніе замкомъ Берклей было связано съ призывомъ въ Парламентъ. Въ силу перваго, право на призывъ слѣдовало за замкомъ и тогда, когда онъ вышелъ изъ владѣнія прямой линіи основателя. По второму, призывная грамота перестала посылаться, въ теченіе того времени, когда замокъ находился въ обладаніи Короны.

Но слабая сторона представленныхъ на основаніи этихъ 2 учрежденій доказательствъ состояла въ томъ, что самыя эти Акты были составлены съ дозволенія Короны, тогда какъ притязаніе было основано на духовномъ завѣщаніи; поэтому притязавшему пришлось до-

казывать, что нѣкоторые виды распоряженія землей, неизвѣстные закону во время составленія учрежденія, были приложимы къ baronies by tenure.

Дѣйствительно, оспариваемое право было основано на духовномъ завѣщаніи (devise), а такъ какъ завѣщанія на землю были недѣйствительны во время составленія послѣдняго учрежденія, на которое ссылались, какъ на доказательство права свободнаго распоряженія баронствамъ со стороны владѣльца, то для поддержанія притязаній Морица Берклея, подавшаго петицію, нужно было предположить, что владѣтели barony by tenure, если послѣднее вообще существовало, пользовались широкой возможностью отчужденія и распоряженія, т. е. правами, возникшими въ болѣе позднее время. Онъ не могъ пользоваться оговоркой Акта „объ упраздненіи ленныхъ владѣній in capite и получаемыхъ за рыцарскую службу“¹⁾, опредѣлявшей, что ничто въ этомъ актѣ „не должно нарушать почетнаго титула, феодальнаго или иного, въ силу котораго то или иное лицо имѣетъ или можетъ имѣть право засѣдать въ Палатѣ Лордовъ Парламента“; такимъ образомъ для него было невозможно доказать, чтобы кто-либо приобрѣлъ это право по завѣщанію (by devise). Результаты рѣшенія въ пользу притязавшаго могли бы быть поразительны, такъ какъ онъ настаивалъ на вопросѣ о баронствахъ по праву владѣнія баронскимъ леномъ, на существованіи права,

„по которому пэръ, въ силу собственной власти и личнаго каприза, могъ лишить наслѣдства своего собственнаго сына, могъ передать пэрство постороннему лицу, могъ ему же передать привилегію испрашивать у монарха призывъ на засѣданія въ большемъ совѣтѣ государства и могъ побудить нежелавшаго государя къ принятію вновь созданнаго такимъ образомъ пэра“.

Рѣшеніе Палаты Лордовъ совпало съ мнѣніемъ, высказаннымъ судьями по дѣлу Fitzwalter,

„что какія бы предложенія не выставлялись въ пользу существованія baronies by tenury, эти баронства, во всякомъ случаѣ, давно уже прекратили свое существованіе и невозможно ни возстановить ихъ, ни допустить какія-либо притязанія или право на наслѣдованіе на ихъ основаніи, и что всякія ссылки на подобнаго рода баронства не могутъ имѣть доказательной силы“²⁾.

Корона имѣетъ исключительную прерогативу созданія пэрѳвъ и можетъ это дѣлать по собственному желанію, подвергаясь только нѣ-

1) Актъ 12. Карла II, ch. 24. s. 11.

2) Collins 287.

которымъ ограниченіямъ: 1) она не можетъ создать пэра Шотландіи; 2) пэръ Ирландіи можетъ быть созданъ только при наличности обстоятельствъ, изложенныхъ въ Актѣ Соединенія съ Ирландіей, и 3) право ея на установленіе порядка перехода пэрскаго званія подчинено ограниченіямъ, установленнымъ закономъ по отношенію къ переходу иныхъ видовъ недвижимаго имущества.

Помимо этихъ ограниченій, власть ея не подвержена стѣсненіямъ. Но было бы несправедливымъ обойти въ этой части изложенія молчаніемъ предложеніе, сдѣланное въ 1719 г. съ цѣлью ограничить право созданія новыхъ пэровъ.

Peerage Bill (билль о пэрствѣ) Лорда Сундерленда предполагалъ не допускать увеличеніе Палаты Лордовъ на число болѣе 6 членовъ. Королю дозволялось назначеніе 6 новыхъ пэровъ, послѣ чего новыя назначенія могли послѣдовать только въ случаѣ вымиранія существующихъ пэрствъ. Шотландское пэрство должно было быть представлено 25 наслѣдственными пэрами, каковое число въ случаѣ его уменьшенія должно было бы быть пополняемо изъ числа остальныхъ пэровъ Шотландіи. Билль былъ отвергнутъ и сталъ достояніемъ исторіи. Успѣшная попытка королевы Анны и ея министровъ въ 1711 г. скрутить Палату Лордовъ назначеніемъ 12 новыхъ пэровъ, для обезпеченія себѣ парламентскаго большинства въ цѣляхъ добиться одобренія Утрехтскаго мира, было поводомъ къ представленію этого отважнаго предложенія. Съ своей стороны, можно также сдѣлать смѣлое предположеніе, что разъ Палата Лордовъ съ 1719 г. составила бы замкнутый кругъ, то врядъ ли сама Палата существовала въ настоящее время и пользовалась принадлежащей ей властью и привилегіями.

§ 4. Ограниченія права призыва.

Для нашихъ цѣлей, которыя заключаются въ изученіи Палаты Лордовъ, а не пэрства вообще, болѣе интересно ограниченіе королевскаго права призыва, чѣмъ ограниченіе права пожалованія пэрскаго достоинства. Поэтому я намѣренъ говорить о немъ въ томъ видѣ, какъ оно существуетъ, представляя всѣ тѣ объясненія и толкованія, которыя могутъ показаться необходимыми.

I. Ленное владѣніе (tenure). Объ этомъ уже было говорено достаточно, чтобы показать характеръ тѣхъ ограниченій и причинъ, по которымъ въ дѣлѣ о пэрствѣ Берклей *barony by tenure* было признано не существующимъ. Если бы *barony by tenure* существовали до нынѣ, то, пользуясь современной свободой отчужденія и передачи,

его обладатель могъ бы продажей и дареніемъ принудить Корону призвать въ Совѣтъ и Парламентъ то лицо, съ которымъ онъ имѣлъ дѣло, какъ съ покупщикомъ, или то лицо, которое онъ одарилъ.

Историческая неясность существованія этого вида баронства и практическая ихъ абсурдность привели къ заключенію, высказанному судьями въ дѣлѣ Fitzwalter'a, что оно „не можетъ быть возстановлено“.

2. *Шотландскіе и ирландскіе пэры*. Я уже говорилъ объ ограниченіяхъ, налагаемыхъ на власть Короны въ созданіи пэрствъ Шотландіи и Ирландіи. Существуютъ ограниченія этой власти и по отношенію къ призыву пэровъ Шотландіи и Ирландіи принять участіе въ засѣданіяхъ и вотированіяхъ въ Палатѣ Лордовъ.

Актъ Соединенія съ Шотландіей перенесъ на всѣхъ шотландскихъ пэровъ привилегіи пэровъ Великобританіи. Актъ Соединенія съ Ирландіей предоставилъ ирландскимъ пэрамъ тѣ же привилегіи, но въ каждомъ изъ этихъ случаевъ право засѣдать въ Палатѣ Лордовъ было основано только на принципѣ представительства.

Это исключеніе такъ ревниво оберегалось Палатой Лордовъ, что почти въ теченіе всего XVIII в. она упорно настаивала на томъ, чтобы Корона не могла пожаловать шотландскому пэру пэрства Великобританіи, дававшего ему право на призывную грамоту. Палата пришла къ этому рѣшенію въ 1711 г., рассмотрѣвъ по собственной инициативѣ дѣло герцога Гамильтона (Hamilton, шотландское пэрство), который претендовалъ на мѣсто въ Парламентѣ, будучи сдѣланъ герцогомъ Брэндонъ (Brandon), въ Англии ¹⁾. Эта резолюція была подтверждена въ 1719 г. по дѣлу графа Soloway, сдѣланнаго герцогомъ Дуврскимъ.

Палата Лордовъ стремилась такимъ образомъ наложить странное ограниченіе на коронное право призыва, утверждая, что принадлежность къ шотландскому пэрству, хотя и не препятствуетъ праву полученія званія пэра Соединеннаго Королевства, но является лишеніемъ для пользованія привилегіями этого пэрства, въ смыслѣ засѣданія и вотирования въ Палатѣ.

Въ 1782 г. вновь возникло притязаніе на призывную грамоту со стороны герцогства Брэндонъ, и Палата Лордовъ предложила судьямъ рѣшить, имѣетъ ли герцогъ Брэндонъ право на полученіе грамоты, будучи въ то же самое время и герцогомъ Гамильтономъ, или говоря иными словами: „не лишены ли права пэры Шотландіи на полученіе, со времени Акта Соединенія, патента на пэрство Великобританіи, вмѣстѣ съ соединенными съ этимъ званіемъ привилегіями“. Судьи

¹⁾ См. дебаты и протесты нѣкоторыхъ пэровъ. Cobett, Parl. Hist. VI. 1047.

рѣшили вопросъ единогласно въ пользу притязавшихъ, и теперь нѣтъ никакого сомнѣнія, что Корона, хотя и не можетъ призвать въ Парламентъ шотландскаго или ирландскаго пэра (за исключеніемъ пэровъ по выборамъ), однако она имѣетъ право, пожаловавъ пэрство Соединеннаго Королевства, послать ему призывную грамоту.

3. *Духовные пэры.* Число духовныхъ лордовъ, засѣдающихъ въ Парламентѣ равно 26 : 24 епископа и 2 архіепископа. Увеличеніе числа англійскихъ епископовъ не даетъ права Коронѣ увеличить число духовныхъ лордовъ, призываемыхъ въ Парламентъ, и выпускъ призывныхъ грамотъ устанавливается парламентскими актами, опредѣляющими учрежденіе и доходы новыхъ епископій. Въ актахъ, которые учреждали епископства Манчестера, С.-Альбана и Труро, равно какъ въ *Bishoprics Acts* (Актъ объ епископіяхъ) 1878 г. ¹⁾ было опредѣлено, что число духовныхъ лордовъ ни въ коемъ случаѣ не должно быть увеличено учрежденіемъ этихъ епископій, но всякій разъ, когда является свободное мѣсто среди духовныхъ лордовъ Англии или Уэльса, за исключеніемъ епархій Кэнтерберійской, Йоркской, Лондонской, Дургэмской и Винчестерской, то свободное мѣсто замѣщается призваніемъ старшаго епископа, не имѣвшаго ранѣе права на грамоту. Пять выше-названныхъ епархій сохраняютъ за собой исключительное право на призывную грамоту.

Съ 1800 по 1869 г. были призываемы 1 архіепископъ и 3 епископа ирландской Церкви въ очередныя сессіи въ Палату Лордовъ, но Ирландскій Церковный Актъ (*Irish Church Act*) 32 и 33 Виктор. с. 42, s. 13, опредѣляетъ, что отнынѣ никакой архіепископъ или епископъ не будетъ приглашаемъ засѣдать въ Палатѣ Лордовъ въ силу своего епископскаго достоинства.

4. *Переходъ по наслѣдству* (*Descendibility*). Весьма значительное ограниченіе права Короны на выпускъ призывныхъ грамотъ заключается въ наслѣдственномъ характерѣ Лордовъ Парламента. Эти ограниченія могутъ быть установлены и оспариваемы въ двухъ отношеніяхъ: Корона не можетъ лишить грамоты лицо, предокъ котораго былъ однажды приглашенъ грамотой и занималъ мѣсто; она не можетъ призывать лицо, въ силу патента, предоставляющаго ему пожизненное право на пэрство, а вмѣстѣ съ тѣмъ и на призывъ. Призывная грамота, посланная безъ патента и имѣвшая своимъ слѣдствіемъ занятіе мѣста въ Парламентѣ, даетъ начало наслѣдственному пэрству; такой

¹⁾ 41 и 42 Викт. с. 68. в. 5. Этотъ актъ создалъ епископства въ Ливерпуль, Ньюкастлѣ, Саутвеллѣ и Уэйкфилдѣ.

порядокъ установился со второй половины XVII в., когда всѣ права и преимущества, соединенныя съ пэрствомъ Клифтонъ, были переданы въ силу слѣдующихъ мотивовъ, выраженныхъ судьями:

„Въ виду того, что Клифтонъ былъ призванъ въ Парламентъ подъ именемъ Jervas Clifton of Leighton Bromwold призывной грамотой, помѣченной 9 іюля, 9 года царств. Іакова I;

что согласно съ этимъ онъ явился въ Парламентъ, и засѣдалъ въ немъ, какъ пэръ Англіи;

что онъ умеръ въ 16 годъ царствованія Іакова I, оставляя единственную дочь и наслѣдницу Екатерину, которая вышла замужъ за лорда Обиньи, вполнѣдствіи герцога Ленокса;

что вышеназванный герцогъ, въ 17 годъ Іакова I, патентомъ былъ сдѣланъ барономъ Leighton of Leighton Bromwold въ графствѣ Гундингтонъ вмѣстѣ съ наслѣдниками мужского пола, изъ которыхъ никого теперь нѣтъ въ живыхъ;

что подавшій петицію идетъ по прямой линіи отъ него и его наслѣдника (какъ видно изъ доклада) и, какъ таковой, претендуетъ на баронство Клифтонъ;

и предполагая, что все изложенное согласно съ истиной, мы держимся того мнѣнія:

Вопервыхъ, что упомянутый Jervas Clifton, въ силу призывной грамоты и принятія участія въ засѣданіяхъ Парламента былъ пэромъ и барономъ королевства и облагородилъ свою кровь.

Во вторыхъ, что эта честь перешла отъ него къ его единственной дочери и наслѣдницѣ Екатеринѣ, и послѣдовательно затѣмъ черезъ различныхъ потомковъ къ просящему, какъ прямому наслѣднику лорда Клифтона, и въ третьихъ, въ силу изложенныхъ обстоятельствъ, просящій вполнѣ имѣетъ право на это достоинство“ ¹⁾.

Если Корона создаетъ пэрство патентомъ, который сопровождается грамотой, то ограниченіе званія пэра пожизненнымъ пользованіемъ, указанное въ патентѣ аннулируетъ пожалованіе, поскольку послѣднее имѣетъ своей цѣлью сообщить жалуемому лицу право на призывную грамоту.

Этотъ вопросъ возникъ, подвергался тщательному обсужденію и наконецъ рѣшенъ въ Committee of Privileges въ дѣлѣ пэрства Уэнслейдейля (Wensleydale).

Я не долженъ разбирать въ этомъ мѣстѣ преимущества того

1) Collins 292.

права въ которомъ отказано Коронѣ, и которое дало бы возможность усиливать время отъ времени Палату приливомъ выдающихся людей, состояніе которыхъ могло быть недостаточно велико для поддержанія достоинства наслѣдственного пэрства, но ихъ способности могли бы увеличить полезную дѣятельность второй Палаты. Мы имѣемъ дѣло здѣсь только съ юридической стороной этого вопроса, и онъ можетъ быть представленъ въ слѣдующемъ видѣ.

Если бы Королева Викторія адресовала призывную грамоту барону Парку, какъ лорду Уэнслейдейлю и если бы не существовало никакого патента, служившаго ограниченіемъ пожалованія, то Палата Лордовъ не могла бы разбирать вопросъ о правѣ лорда Уэнслейдейля на занятіе мѣста, но и Корона не могла бы тогда отказать наслѣднику лорда Уэнслейдейля въ призывѣ его послѣ смерти послѣдняго ¹⁾. Первое изъ этихъ предложеній было сформулировано лордомъ Кэмпбелемъ (Campbell) и принято Палатой, второе вытекало изъ вышеописаннаго рѣшенія дѣла о пэрствѣ Клифтонъ. Слова лорда Кэмпбеля по первому пункту достойны вниманія.

„Грамота безъ патента доказываетъ намѣреніе создать ленное баронство (*barony in fee*), что вполне входитъ въ прерогативу Короны; но грамота вмѣстѣ съ патентомъ ясно указываетъ на намѣреніе Короны увидѣть осуществленіе правъ предоставленныхъ имъ и ничего не прибавляетъ къ достоинству и привилегіямъ, которыя можетъ передать этотъ патентъ законнымъ путемъ“.

Изъ этого слѣдуетъ, что Палатѣ Лордовъ принадлежитъ право разсматривать, при созданіи патентомъ новаго пэрства, жалуется ли патентомъ пэрство съ такими правами, какія Корона можетъ законно пожаловать, а равно и право противодѣйствовать притязаніямъ новаго пэра на права, которыя не пожалованы ему патентомъ, или пожалованіе которыми не входитъ въ компетенцію Короны.

Патентъ лорда Уэнслейдейля содержалъ 2 несовмѣстныхъ другъ съ другомъ постановленія—ограниченіе пэрства срокомъ его жизни и специальное опредѣленіе, что онъ имѣетъ право на призывную грамоту, какъ Лордъ Парламента.

Право Короны на созданіе пожизненнаго пэрства патентомъ нисколько не оспаривалось, но было указано, что въ теченіе 400 лѣтъ до даннаго момента не было случая, „чтобы коммонеръ засѣдалъ и вотирировалъ на правѣ пожизненнаго пэрства въ Палатѣ Лордовъ“, а

1) Hansard CXL 362.

равно и до этого времени нельзя ясно установить подобного рода фактъ ¹⁾.

Я не стану воспроизводить здѣсь ссылки на исторію, высказанныя близко знакомыми съ этимъ вопросомъ лордами, которые приняли участіе въ дебатахъ, и буду довольствоваться изложеніемъ резюме разсужденій Dr. Stubbs'a объ исторической вѣроятности существованія лордовъ Парламента, бывшихъ пожизненными членами. Нѣтъ никакого сомнѣнія, въ существованіи призывовъ, имѣвшихъ перемежающійся характеръ, или такихъ случаевъ, когда лицо въ теченіе всей своей жизни призывалось въ Парламентъ, а между тѣмъ его потомки не получали уже никакого приглашенія. Приннъ составилъ списокъ подобного рода случаевъ ²⁾ и на этомъ основаніи пришелъ къ тому выводу, что призывная грамота не болѣе даетъ основанія для созданія наслѣдственного пэра Парламента, чѣмъ выборъ рыцаря отъ графства, дѣлаетъ послѣдняго наслѣдственнымъ членомъ Палаты Общинъ. Но Dr. Stubbs говоритъ, что

„при тщательномъ разсмотрѣніи, можно замѣтить, что списокъ Принна имѣетъ весьма мало доказательной силы: тутъ есть имена судей, грамоты которыхъ смѣшаны съ призывными грамотами бароновъ; нѣкоторыя имена встрѣчаются только въ спискахъ призванныхъ въ Совѣтъ, но не въ Парламентъ. Въ большинствѣ же другихъ случаевъ прекращеніе призыва объясняется частностями семейной исторіи, напр., малолѣтство сына въ моментъ смерти отца, смерть сына или незнаніе о существованіи его до совершеннолѣтія; иногда ничего не извѣстно о позднѣйшей семейной исторіи, и нужно предположить, что родъ вымеръ“ ³⁾.

Dr. Stubbs смѣло приходитъ къ утверженію, что „никакой баронъ не получалъ званія пожизненно безъ опредѣленія перехода права послѣ его смерти“.

Наиболѣе достовѣрные факты пожалованія пожизненнаго пэрства распадаются на 3 группы: 1) пожизненное пожалованіе высшаго ранга пэрства лицамъ, уже имѣющимъ право на призывную грамоту по существующему баронству, 2) пожалованіе пожизненнаго баронства, съ специальнымъ опредѣленіемъ, что носители этихъ титуловъ не могутъ засѣдать въ Парламентѣ; ⁴⁾ 3) пожалованіе пожизненнаго

¹⁾ Hansard. 3-rd series том. 140. Стр. 335.

²⁾ Frynne. Reg. I. 332, 333.

³⁾ Const. Hist. III. 439.

⁴⁾ Const. Hist. III. 440, Примѣч. I.

пэрства женщинамъ, главнымъ образомъ любовницамъ послѣднихъ двухъ Стюартовъ и первыхъ двухъ королей Ганноверскаго Дома.

Ни одно изъ вышеприведенныхъ данныхъ не склоняетъ споръ въ пользу законности созданія пожизненнаго лорда Парламента, но если бы даже такое созданіе и практиковалось въ XIII и XIV в. в., то прекращеніе такой практикѣ въ теченіе 400 лѣтъ является сильнымъ аргументомъ противъ возстановленія этой прерогативы Короны. Если нужно было бы разыскивать прецеденты изъ той эпохи, когда конституціонные законы во многихъ отношеніяхъ были неопредѣленны, и послѣ которыхъ пользованіе Короной этой прерогативой въ теченіе столѣтій было оставлено, то, занявшись возстановленіемъ стараго и давно забытаго, можно было бы придти къ весьма неожиданнымъ результатамъ. Согласно высказанному тогда въ дебатахъ, большая часть Акта о Реформѣ 1832 г. могла бы стать бесполезнымъ законодательствомъ, если бы Корона могла еще прибѣгать къ праву, которымъ она пользовалась одно время, — правомъ посылки грамотъ новымъ избирателямъ и удержанія посылки ихъ другимъ. На основаніи сдѣланнаго предложенія королева Викторія могла бы реформировать Палату Лордовъ такъ, какъ и Вильгельмъ IV могъ бы перераспредѣлить мѣста и переустроить Палату Общинъ, та томъ же самомъ принципѣ, хотя, конечно, въ большемъ размѣрѣ.

Въ концѣ концовъ юридическій споръ склонился не въ пользу притязаній Короны. Я не касаюсь здѣсь вопроса о томъ, послужило ли бы это или нѣтъ къ увеличенію власти Палаты Лордовъ. Точка зрѣнія закона, повидимому, вполне точно установлена. Корона можетъ пожаловать такое достоинство и съ тѣми ограниченіями, какія ей угодны, но лордъ Парламентъ долженъ быть наслѣдственнымъ пэромъ, за исключеніемъ двухъ спеціальныхъ случаевъ: епископовъ и судебныхъ лордовъ. Разъ пэръ призванъ въ Парламентъ, право быть призываемымъ переходить къ его потомку, но это положеніе не распространяется на избираемыхъ пэровъ Ирландіи ¹⁾.

5. *Иностранцы.*—Составители Акта о Престолонаслѣдіи ²⁾ предусмотрѣли даже и то, что никакое лицо, рожденное внѣ предѣловъ Королевства, если только оно не рождено отъ англійскихъ родителей, будь оно даже натурализовано, не можетъ быть членомъ ни одной изъ Палатъ Парламента. Актъ Натурализаціи 1870 г. ³⁾ даетъ право иностранцамъ на натурализацію и вмѣстѣ съ тѣмъ на приобрѣ-

¹⁾ Шотландскіе representative Peers не призываются индивидуально.

²⁾ 12 и 13 Вильгельма III ch. 2.

³⁾ 33 и 34 Викт. ch. 14.

тене политическихъ правъ; но до натурализаціи иностранецъ не имѣеть никакого избирательнаго парламентскаго или муниципальнаго права и не можетъ притязать на какую-либо привилегію британскаго подданаго, за исключеніемъ права собственности и привилегій съ ней связанныхъ.

Поэтому право Короны на призывъ ограничено британскими подданными, и никакой иностранецъ не можетъ получить призывную грамоту въ Палату Лордовъ.

6. *Банкротство*.—Дальнѣйшее ограниченіе правъ Короны можетъ быть отмѣчено въ случаѣ банкротства пэровъ. Актъ о Банкротствѣ (*Bankruptcy Act*) ¹⁾ 1883 г. лишаетъ ихъ права засѣдать и вотировать, а не отмѣненная съ другой стороны статья Акта объ ограниченіи правъ банкрота (*Bankruptcy Disqualification Act*) ²⁾ 1871 г. опредѣляетъ, что „призывная грамота не должна быть посылаема пэру въ то время, когда онъ лишень права засѣдать и вотировать въ Палатѣ Лордовъ“.

§ 5. Лишеніе права засѣдать и вотировать.

Существуютъ нѣкоторыя правоограниченія, которыя, не затрагивая королевскихъ правъ на посылку призывныхъ грамотъ, связаны исключительно съ личностью пэра. Здѣсь, повидимому, нѣтъ ничего такого, что препятствовало бы Коронѣ призвать къ присутствію такихъ пэровъ, но законодательныя постановленія, резолюціи и *standing order* Палаты запрещаютъ имъ въ ней засѣдать и вотировать.

1. *Несовершеннолѣтіе*, одно изъ такихъ правоограниченій, которое помимо общаго права Парламента предусмотрѣно и регламентомъ Палаты 22 Мая 1685 г., устанавливающимъ, что „никакой Лордъ до 21 года не можетъ засѣдать въ Палатѣ“.

2. *Преступленіе* по своему характеру и дѣйствию является такимъ же правоограниченіемъ для члена Палаты Лордовъ, какъ и члена Палаты Общинъ. По закону 33 и 34 Викт. ch. 23 старое опредѣленіе относительно „порчи крови“ (*corruption of blood*) было отмѣнено, а вмѣстѣ съ тѣмъ и ея послѣдствіе—лишеніе правъ (*forfeiture*) ³⁾, за

¹⁾ 46 п 47 Виктор. ch. 52.

²⁾ 35 и 36 Виктор. ch. 50 § 8.

³⁾ Преступное дѣяніе является повсемѣстно фактомъ позорящимъ лицо, его совершившее, но англійское право распространяло этотъ позоръ и на потомство такого лица (*corruption of blood*), устанавливая, что оно не можетъ воспользоваться наследственными правами на земельныя владѣнія, какъ

исключениемъ того случая когда виновный ставился внѣ закона (outlawry); съ этого времени изобличеніе въ измѣнѣ или преступленіи (treason or felony) не считается лишающимъ благороднаго званія виновнаго лица, но оно лишаетъ его права, если уличеніе повлекло за собой судебный приговоръ извѣстной строгости ¹⁾, засѣдать и вотировать, какъ въ той, такъ и въ другой Палатѣ Парламента до тѣхъ поръ, пока виновный не отбылъ наказанія или не получилъ прощенія актомъ съ приложениемъ Большой печати или Собственноручной подписью.

3) *Приговоръ Палаты.* Нужно предположить, что Палата Лордовъ, также и какъ Палата Общинъ, не можетъ одной резолюціею исключить своего члена навсегда отъ принятія участія въ дѣлахъ. Но она можетъ лишить его этого права, засѣдая въ качествѣ суда, или по обвиненію со стороны Палаты Общинъ, или по возбужденію этого вопроса со стороны одного изъ членовъ въ пленарномъ засѣданіи Палаты (если засѣданіе Парламента происходитъ во время сессіи), если же нѣтъ—то въ судѣ Лорда Сенешала (Lord High Steward). Этотъ приговоръ, вынесенный Палатой въ формѣ резолюціи является дѣйствительнымъ правоограниченіемъ, а не наказаніемъ, какъ напр., въ дѣлѣ объ исключеніи члена Палаты Общинъ, когда оно можетъ быть или временнаго или постояннаго характера, смотря по тому, будетъ ли или нѣтъ исключенное лицо переизбрано вновь.

Такъ, напр., приговоръ по дѣлу графа Миддльсекса, Лорда Казначей Англій (Lord High Treasurer), возбужденному Палатою Общинъ, за подкупъ, лихоимство и другія преступленія, былъ постановленъ резолюціею Палаты, прежде чѣмъ Общины просили, объ этомъ. Лордъ Миддльсексъ былъ лишенъ занимаемой имъ должности и долженъ былъ уплатить штрафъ королю; тогда явился

Шестой вопросъ: „долженъ ли Лордъ Казначей послѣ этого засѣдать когда-либо въ Парламентѣ или нѣтъ?“ ²⁾.

fee simple такъ и fee tail, всякаго осужденнаго за treason или felony Законъ 1870 г. (33 и 34 Виктор.) отмѣнилъ необходимость перехода въ этихъ случаяхъ движимаго имущества къ Коронѣ, а недвижимаго къ своему земельному лорду, исключая outlaw, по отношеніи къ которому сохранилось дѣйствіе старыхъ законовъ. Единственнымъ дополнительнымъ наказаніемъ примѣняемымъ къ лицамъ, совершившимъ вышеазванная преступленія является теперь потеря должности и пенсіи.

Перевод.

¹⁾ Сюда относятся наказанія за уголовныя преступленія—penal servitude, заключенія съ тяжелыми работами (hard labour) на любой срокъ и безъ нихъ на срокъ не менѣе 12 мѣсяцевъ.

²⁾ Lords' Journals III. 382.

Рѣшено, „что послѣ этого онъ никогда не будетъ засѣдать“.

Послѣдній приговоръ былъ испрошенъ Общинами. Но Корона можетъ воспользоваться прерогативой помилованія, отмѣнить право лишеніе и возстановить право засѣдать и вотировать.

4. *Присяга.* Обязанность принятія парламентской присяги не была наложена на Лордовъ въ теченіе болѣе 100 лѣтъ послѣ введенія ея въ Палатѣ Общинъ. Но законъ 30 Кар. II ch. I сталъ требовать присягу, какъ отъ Лордовъ, такъ и отъ Общинъ и теперь дѣйствуетъ по отношенію къ тѣмъ и другимъ Актъ о Парламентской присягѣ (Parliamentary Oaths Act) 1866 г., видоизмѣненный въ смыслѣ допущенія обѣщанія вмѣсто присяги закономъ 51 и 52 Викт. ch. 46.

§ 6. Способы пріобрѣтенія права засѣдать и вотировать.

Я говорилъ до сихъ поръ о тѣхъ ограниченіяхъ, которыя налагаются на право Короны въ отношеніи созданія пэровъ, объ ограниченіи ея права призывомъ тѣхъ, кому она пожаловала пэрское достоинство, и о тѣхъ условіяхъ, которыя, независимо отъ ограниченія права Короны пожалованія или призыва, могутъ служить для пэра препятствіемъ къ осуществленію его права занимать мѣсто и вотировать въ Палатѣ. Остается еще разсмотрѣть тотъ процессъ, которымъ пріобрѣтается право засѣдать и вотировать, прежде чѣмъ перейти къ привилегіямъ Лордовъ и осуществленію ими законодательныхъ и судебныхъ функцій.

I. Пэры Соединеннаго Королевства.

Въ настоящее время пэръ Соединеннаго Королевства возводится въ это званіе патентомъ съ приложеніемъ къ нему призывной грамоты въ Палату. При своемъ вступленіи въ Палату, онъ предъявляетъ Лорду-Канцлеру свой патентъ на пэрство, который, по прочтеніи его вмѣстѣ съ призывной грамотой, вносится въ журналы Палаты. При созывѣ каждаго послѣдующаго Парламента новый пэръ получаетъ отдѣльную призывную грамоту въ формѣ описанной въ одной изъ прежнихъ главъ.

Пэръ, наследующій пэрство въ періодъ несовершеннолѣтія получаетъ право на призывъ по достиженіи имъ 21 года; совершеннолѣтній получаетъ это право сразу и обращается къ Канцлеру съ просьбой о присылкѣ ему грамоты. Порядокъ подачи этой просьбы установленъ обычаемъ. Обыкновенно, ближайшій родственникъ пэра, желающаго

получить призывную грамоту пишетъ объ этомъ Лорду-Канцлеру Пэръ представляетъ письменное удостовѣреніе о бракѣ его отца, о его собственномъ крещеніи и похоронахъ отца, извлеченіе изъ журналовъ Палаты, откуда видно, что покойный пэръ занималъ мѣсто, и патентъ, который опредѣляетъ переходъ пэрства. Ближайшій родственникъ объявляетъ, что лицо, описанное въ этихъ документахъ, есть тотъ самый пэръ, который притязаетъ на мѣсто въ Парламентѣ. Если при этомъ не возникаетъ никакихъ сомнѣній, то грамота посылается тотчасъ, и пэръ занимаетъ мѣсто безъ всякихъ формальностей, требуемыхъ въ этомъ случаѣ отъ вновь созданныхъ пэровъ. Если дѣло возбуждаетъ сомнѣнія, то Канцлеръ обязанъ отклонить приказъ о посылкѣ грамоты. Притязающій долженъ тогда подать петицію Коронѣ черезъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ (Home Office). Хотя король можетъ рѣшить этотъ вопросъ, какъ ему будетъ угодно, но онъ передаетъ обыкновенно это дѣло на разсмотрѣніе Лордовъ. Лорды направляютъ дѣло въ Committee for privileges, и послѣдній, заслушавъ дѣло, составляетъ свой докладъ Палатѣ, согласно съ которымъ Корона посылаетъ грамоту или нѣтъ.

Кажется, что разъ пэръ, получивши по наслѣдству пэрство, не обращался за призывной грамотой, онъ тѣмъ не менѣе подлежитъ быть призваннымъ; и всегда поддерживался тотъ принципъ, что обращался ли или нѣтъ пэръ съ просьбой о присылкѣ ему приглашенія на засѣданія Палаты, долгъ Лорда Канцлера послать грамоту тому пэру, правильность званія котораго не можетъ быть подвергнута сомнѣнію. ¹⁾

II. Представители шотландскаго пэрства.

Актъ Соединенія съ Шотландіей ничего не говоритъ объ увеличеніи шотландскаго пэрства, а потому намъ и не приходится говорить объ

¹⁾ Докладъ клерка Короны въ Канцлерскомъ Отдѣленіи. Report on vacating of Seats. стр. 21. (Commons' Papers 277—1894).—Бывали случаи въ послѣднее время, что шэры занимали должности, исполненіе которыхъ не могло быть совмѣщено съ занятіемъ мѣста въ той или другой Палатѣ. Въ такихъ случаяхъ должностное лицо, которое наслѣдовало званіе пэра, не обращалось съ просьбой о присылкѣ ему призывной грамоты и избѣгало такимъ образомъ лишенія своей должности. Но тѣмъ не менѣе обязательный характеръ призыва остается. Пэръ, занимающій должности по доброй волѣ Короны долженъ выйти въ отставку въ силу того правоограниченія, которое на него налагаетъ призывъ. Право на занятіе мѣста въ такихъ случаяхъ въ Палатѣ Общій отвергается Палатой.

этомъ передъ разсмотрѣніемъ того процесса, въ силу котораго избираемые пэры получаютъ право засѣдать и вотировать.

Законъ 6 Анны с. 23 (78 по пересмотрѣннымъ статутамъ) говоритъ, что всякій разъ какъ созывается новый Парламентъ должна быть объявлена прокламація съ приложеніемъ Большой Печати, приказывающая пэрамъ Шотландіи собраться въ Эдинбургѣ или въ другомъ мѣстѣ и во время, опредѣленное этой прокламаціей. Прокламація должна быть выставлена въ Эдинбургѣ на Market Cross и во всѣхъ городахъ шотландскихъ графствъ, по крайней мѣрѣ, за 10 дней до дня выборовъ. По обычаю, выборы происходятъ въ Голирудѣ (Holyrood) и обставлены нѣкоторыми любопытными особенностями.

Пэры сидятъ за длиннымъ столомъ, и списокъ пэрствъ объявляется Лордомъ Клеркомъ Регистраторомъ (Lord Clerk Register), каждый отвѣтъ на вызовъ пэрства принадлежитъ тому, кто его представляетъ. Списокъ—есть списокъ не пэровъ, но пэрствъ, такъ что одинъ и тотъ же пэръ можетъ быть вызванъ два или три раза, если онъ представляетъ нѣсколько пэрствъ. При этомъ не установлено никакого порядка оспариванія въ это время права присутствія тѣхъ лицъ, которыя отвѣчаютъ отъ имени названнаго пэрства. Списокъ читается во второй разъ, и тогда каждый пэръ встаетъ и называетъ имена тѣхъ, за кого онъ желаетъ вотировать. Никакой пэръ не можетъ вотировать болѣе одного раза, хотя бы онъ и былъ представителемъ нѣсколькихъ пэрствъ. По окончаніи этой части процедуры, передаются полномочія (proxies), и Лордъ Клеркъ читаетъ списокъ избранныхъ 16 пэровъ; затѣмъ онъ составляетъ протоколъ, который имъ же подписывается и запечатывается въ присутствіи собравшихся пэровъ. Этотъ документъ посылается коронному клерку въ канцлерское отдѣленіе, который передаетъ его клерку Палаты Лордовъ. Избранный такимъ образомъ шотландскій пэръ не получаетъ specialнаго приглашенія, и является непосредственно въ Палату для принятія присяги, которая должна предшествовать занятію мѣста, по праву своего избранія, удостовѣреннаго спискомъ, присланнымъ клерку Палаты, послѣ этого онъ пользуется своимъ правомъ засѣдать и вотировать въ теченіе всего періода засѣданій Парламента. Существующія правила о производствѣ избранія изъ среды шотландскихъ пэровъ членовъ Палаты Лордовъ, повидимому, стремятся доставить удобство для подачи голосовъ лицамъ, не имѣющимъ право вотировать, такъ какъ отъ тѣхъ, кто собирается въ качествѣ представителей пэрствъ по списку не требуется предъявленія никакихъ доказательствъ своихъ правъ. Когда называются пэрства, Лордъ Клеркъ обязанъ принимать

подаваемые голоса отъ ихъ имени, исключая тѣхъ случаевъ, которые прямо оговорены въ приведенномъ нами ниже Актѣ.

Актъ 10 и 11 Викт. с. 52 пытался, хотя и не вполне успѣшно, дать средство для исправленія этого неудобства. Онъ опредѣляетъ:

1. Что тѣ пэрства, отъ имени которыхъ не былъ поданъ ни одинъ голосъ, начиная съ 1800 г., должны быть вычеркнуты изъ списка, и ни одинъ голосъ не будетъ принятъ отъ лицъ, претендующихъ ихъ представить, если только Палата Лордовъ не дастъ въ этомъ отношеніи особыхъ указаній (§ 1).

2. Разъ право на голосъ возбуждаетъ какія-либо сомнѣнія, то всякіе 2 присутствующіе пэра могутъ подать протестъ, и Лордъ Клеркъ обязанъ переслать дѣло клерку Парламента, которое и разсматривается въ Committee of Privileges, если возбуждена просьба о производствѣ такого разслѣдованія (§ 3).

3. Разъ притязаніе отдѣльнаго лица на пэрство признано правильнымъ, то никакой голосъ не принимается по отношенію этого пэрства отъ кого-либо другого, кромѣ этого лица, въ продолженіе всей его жизни (§ 4).

Тѣмъ не менѣе вполне свободно можетъ случиться, что лицо безъ всякаго права на вотированіе можетъ принять участіе въ производствѣ выборовъ, и голосъ его будетъ считаемъ, если 2 присутствующихъ пэра не надумаютъ опротестовать и передать дѣло въ Палату Лордовъ для разслѣдованія правильности подачи голоса.

Представители шотландскаго пэрства, которымъ жалуются званіе пэра Соединеннаго Королевства, освобождаютъ мѣста въ Палатѣ, и на ихъ мѣсто избираются новые.

III. Представители ирландскаго пэрства.

Актomъ Соединенія съ Ирландіей опредѣлено, что число ирландскихъ пэровъ не можетъ быть доведено до числа меньшаго 100, и что до достиженія этой цифры Корона можетъ создавать одно новое пэрство взамѣнъ каждаго 3 исчезнувшихъ.

Отъ ирландскаго пэрства выбирается 28 человекъ въ Палату Лордовъ, и каждый избранный пэръ пользуется своимъ правомъ лорда Парламента пожизненно.

Всѣ пэры Ирландіи имѣютъ право принимать участіе въ избраніи изъ своей среды представителей въ Палату Лордовъ, и это ихъ право на голосъ удостоверяется канцлеромъ Англіи черезъ клерка Парламента и клерка Короны въ Ирландіи при каждомъ случаѣ, когда но-

вый пэръ получаетъ право быть помѣщеннымъ въ списокъ подающихъ голосъ.

Когда послѣ смерти избраннаго пэра, должны состояться выборы его замѣстителя, то Лорду Канцлеру Англіи посылается 2 другими пэрами удостовѣреніе о его смерти, Лордъ Канцлеръ въ отвѣтъ на это посылаетъ Канцлеру Ирландіи грамоту для производства выборовъ.

Лицомъ, отвѣтственнымъ за производство выборовъ является клеркъ Короны и Казначейства въ Ирландіи (Clerk of the Crown and Naparer in Ireland), который по полученіи предписанія отъ Канцлера посылаетъ избирательные бюллетени (voting paper) всѣмъ пэрамъ, которые доказали Палатѣ свои права на внесеніе въ списокъ и которые выразили свое желаніе получить ихъ. Избирательные бюллетени посылаются въ двухъ экземплярахъ съ приложеніемъ при каждомъ грамоты; въ каждомъ изъ бюллетеней имѣется мѣсто для вписыванія, пэръ заполняетъ его, запечатываетъ и посылаетъ клерку Короны. Но прежде чѣмъ онъ заполнитъ бумагу, отъ него требуется принесеніе присяги на вѣрноподданничество передъ судьей въ Англіи или Ирландіи, членомъ Тайнаго Совѣта, посланникомъ или секретаремъ посольства за границей или мировымъ судьей въ ирландскомъ бургѣ или графствѣ. Можетъ случиться, что ирландскій пэръ, не живущій въ Ирландіи, встрѣчаетъ затрудненія для осуществленія этого требованія. Но на практикѣ ирландскіе пэры не теряютъ своего голоса на томъ основаніи, что они не могли безъ большихъ затрудненій принести присягу передъ требуемыми закономъ лицами.

По прошествіи 52 дней съ момента разсылки грамотъ, подача голосовъ прекращается, и клеркъ Короны передаетъ въ копіи избирательныя бумаги Палатѣ Лордовъ вмѣстѣ съ удостовѣреніемъ, указывающимъ число голосовъ, поданныхъ за баллотировавшихся пэровъ и именемъ избраннаго. Избранный пэръ получаетъ право на призывную грамоту по своему избраніи и при каждомъ послѣдующемъ Парламентѣ.

Возведеніе избраннаго ирландскаго пэра въ званіе пэра Соединеннаго Королевства не создаетъ свободнаго мѣста среди представителей пэровъ Ирландіи.

IV. Духовные пэры.

Форма грамоты, адресуемой епископу или архіепископу, имѣющему право на призывъ въ Палату Лордовъ, была приведена выше, а равно было уже отмѣчено, что королевское право призыва въ отношеніи къ епископствамъ ограничено актами, предусматривающими

созданіе и содержаніе новыхъ епископій. Остается разсмотрѣть процессъ, въ силу котораго лицо духовнаго званія дѣлается епископомъ и получаетъ право на призывъ, если только на него не распространяется ограниченіе, относящееся, какъ я уже упоминалъ, къ количеству духовныхъ пэровъ, которые могутъ быть лордами Парламента.

Когда открывается вакансія на должность епископа или архіепископа, то объ этомъ извѣщается деканомъ и капитуломъ (dean and chapter) Корона черезъ канцлерское отдѣленіе. Корона на этомъ основаніи посылаетъ имъ *congé d'élire* ¹⁾ вмѣстѣ съ письмомъ (*lettres missive*), содержащимъ имя лица, котораго она желала бы видѣть избраннымъ. *Congé d'élire* есть просто форма; если выборы не сдѣланы согласно съ указаніемъ письма въ теченіе 12 дней со времени его полученія, то Корона назначаетъ епископа патентомъ ²⁾.

По производствѣ избранія деканомъ и капитуломъ, отъ вновь избраннаго лица требуется выраженіе его согласія, оно должно засвидѣтельствовать это передъ нотариусомъ и принести присягу на вѣрность Коронѣ (*oath of fealty*). Эта присяга приносится непосредственно передъ „конфирмаціей“, и составляетъ часть ея. Съ этого момента онъ дѣлается избраннымъ лордомъ-епископомъ (*Lord-Bishop elect*). Остается, чтобы онъ былъ еще подтвержденъ въ избраніи, посвященъ и возведенъ на тронъ.

Конфирмація совершается по выходѣ патента съ Большой Печатью, адресованнаго, въ случаѣ избранія епископа, архіепископу провинціи, а, при избраніи архіепископа, — 4 епископамъ или 1 архіепископу и 2 епископамъ. Церемонія происходитъ передъ генеральнымъ викаріемъ ³⁾ провинціи. Формы конфирмаціи торжественны, сложны и, въ сущности, излишни. Прокторъ (*proctor*) представляетъ декана и капитулъ, которые избрали епископа. Онъ передаетъ генеральному викарію патентъ, содержащій просьбу о совершеніи конфирмаціи и предлагаетъ противникамъ конфирмаціи публично высказать основанія противъ совершенія этого обряда. Такихъ лицъ приглашаютъ, но если они являются, то на нихъ не обращаютъ вниманія.

При конфирмаціи Dr. Гэмпдена, который былъ назначенъ и избранъ

1) *Congé d'élire* называется королевское позволеніе капитулу приступить къ избранію епископа. *Перев.*

2) 25 Генриха VIII, с. 20. Когда нѣтъ ни декана ни капитула, какъ напр., при созданіи епископства, Корона патентомъ назначаетъ епископа.

3) Генеральный викарій (*Vicar-general*)—есть помощникъ епархіальнаго епископа, надѣленный правомъ надзора и дисциплинарными правами.

Перевод.

епископомъ Герефорда, явились противники и приготовились выставить причины противъ совершенія конфирмаціи. Генеральный викарій отказавшись ихъ слушать, и тогда они обратились къ Суду Королевской Скамьи за *mandamus* ¹⁾ для того, чтобы имъ было дозволено изложить свои возраженія ²⁾, судьи разошлись во мнѣніи, давать ли *mandamus* или нѣтъ, и дѣло не получило окончательнаго рѣшенія.

Статутъ 25. Генр. VIII с. 20. §§ 4 и 6 требуетъ совершенія обряда конфирмаціи епископа, но не указываетъ на необходимость представленію возраженій, хотя и не запрещаетъ этого. Кажется, что архіепископы, могутъ какъ организовать всю эту процедуру ³⁾, позволяющую выслушать резонныя возраженія, такъ и выпустить изъ обряда конфирмаціи всѣ ничего незначащія церемоніи и свести ее къ формальному акту. Когда церемонія закончена, генеральный викарій ввѣряетъ избранному епископу заботу, завѣдываніе и управленіе духовными дѣлами его епархіи и отдаетъ приказаніе о возведеніи его на тронъ. Тогда епископъ пріобрѣтаетъ права духовной дисциплины и юрисдикціи, принадлежащей его должности, но до посвященія онъ не получаетъ еще права на свѣтскія имущества (*temporalities*). Когда же состоялось посвященіе, онъ выражаетъ свою глубокую преданность королю за свѣтскія владѣнія епархіи и приноситъ присягу на вѣрность ему. Съ этого момента онъ получаетъ право, если онъ владѣетъ епископствомъ, дающемъ мѣсто въ Парламентѣ, на призывную грамоту въ Палату Лордовъ тотчасъ или когда до него дойдетъ очередь.

Разсмотрѣніе вопроса о томъ, засѣдаетъ ли епископъ въ Палатѣ Лордовъ, какъ свѣтскій баронъ или въ силу своего духовнаго *status*, составляетъ дѣло чисто историческаго интереса. Въ витанагемотъ епископъ приглашается внѣ всякаго сомнѣнія въ силу его духовнаго званія, какъ на собраніе мудрыхъ. Точно также нѣтъ никакого сомнѣнія, что епископы и многіе изъ аббатовъ, послѣ завоеванія, владѣли своими землями отъ Короны, какъ свѣтскими баронствами. Но условія, при которыхъ епископы стали приглашаться въ Парламентъ, когда послѣдній возникъ, остается вполнѣ невыясненными. Они были призваны засѣдать, и засѣдали вмѣстѣ съ сословіемъ бароновъ. Имъ было приказано по *Præmunientes*

¹⁾ *Mandamus*—есть приказъ Суда Королевской Скамьи какому-либо государственному учрежденію или должностному лицу объ исполненіи ими той лежащей на нихъ обязанности, которая ими опущена и на что подана жалоба въ судъ. *Перевод.*

²⁾ Reg. v. The Archbishop of Canterbury II. Q. B. 483.

³⁾ См. Times 28 января 1897 г. отчетъ о собраніи въ Кэптербюри.

clause призывать духовное сословіе. Если мы станемъ смотрѣть на ранніе Парламенты, какъ созванные исключительно для ассигнованія денегъ Коронѣ, то мы можемъ предположить, что сословіе духовенства было создано для обезпеченія исправной уплаты денегъ отъ этого сословія и что епископы и аббаты, владѣвшіе свѣтскими баронствами, были призваны въ силу владѣнія ими. Если мы взглянемъ на эти Парламенты, какъ на совѣты Короны, и предположимъ, что епископы со- зывались, какъ совѣтники, то еще труднѣе будетъ отличить ихъ отъ бароновъ, такъ какъ совѣты Нормандскихъ королей и Плантагенетовъ были собраніемъ крупныхъ феодальныхъ вассаловъ.

Въ пользу того взгляда, что епископъ засѣдаетъ въ силу своего духовнаго званія можетъ быть, во-первыхъ, указана разница въ формѣ грамоты. Онъ призывался „fide et dilectione“, теперь по его „вѣрѣ и любви“ (on his faith and love) въ отличіе отъ свѣтскихъ пэровъ по ихъ „вѣрѣ и вѣрности“ („on his faith and allegiance“). Во-вторыхъ, при вакансіи епископской кафедры или въ случаѣ отъѣзда епископа за- границу на его мѣсто призывался „блюститель церковныхъ иму- ществъ“ (guardian of the spiritualities).

Такъ, напримѣръ, въ 11-й годъ царствованія Генриха VII при- зывныя грамоты были разосланы:

«Custodi spiritualitatis episcopatus Lincolnensis, sede vacante»

«Custodi spiritualitatis episcopatus Bangorensis, ipso episcopo in re- motis agente».

Въ настоящее время выраженіе преданности королю за свѣтскія владѣнія епархіи и принесеніе присяги на вѣрность даютъ основанія заключать, что епископъ засѣдаетъ, какъ баронъ. Съ другой стороны, ни одинъ изъ епископовъ, созданныхъ въ царствованіе Генриха VIII, а равно изъ тѣхъ, которые управляютъ епархіями, созданными въ царствованіе королевы Викторіи, никогда не владѣли баронствами и такъ какъ земли епископствъ переданы въ настоящее время въ за- вѣдываніе церковнымъ комиссарамъ (Commissioners Ecclesiastical), то всякія заключенія, которыя могутъ быть основаны на связи между баронствомъ и владѣніемъ леномъ должны быть разсмотрѣны, какъ уст- арѣвшіе. Но что бы то онъ ни былъ ранѣе, епископъ теперь есть лордъ Парламента по своей должности и своему званію ¹⁾.

Въ отношеніи права быть судимымъ пэрами въ судѣ Лорда Се- нешала (Court of the Lord High Steward) или принимать участіе въ его рѣшеніяхъ и обвинительныхъ актахъ, епископы потеряли то положеніе,

¹⁾ См. Pike. Constitutional History of the House of Lords, ch. IX.

которое имъ раньше, безъ сомнѣнія, принадлежало, какъ перамъ государства ¹⁾. Съ одной стороны, они сами желали освобожденія не только отъ суда Сенешала, но и отъ всякаго свѣтскаго суда; съ другой стороны, они, какъ духовные, не могли выносить смертныхъ приговоровъ ²⁾; вотъ почему, когда они были призваны къ участию въ судѣ Сенешала, то одно время они имѣли право замѣщать себя тамъ прокторомъ ³⁾.

Результатъ этого былъ тотъ, что они освободились отъ суда Лорда Сенешала, не получивъ взаменъ этого никакого изъятія отъ подсудности другимъ судамъ, а въ виду того, что этотъ судъ состоялъ изъ лицъ, специально приглашенныхъ, то епископы, которые не могли принять участія въ немъ, остались совершенно въ изолированномъ положеніи.

Наконецъ въ 1692 г. Лорды рѣшили, что „епископы суть только Лорды Парламента, а не пары, такъ какъ они не судятся на одномъ основаніи съ высшимъ дворянствомъ“ ⁴⁾; выводъ изъ этого рѣшенія былъ высказанъ Блэкстономъ: „Если епископы не имѣютъ права на судъ Лорда Сенешала, то они въ силу этого не могутъ быть тамъ и судьями“ ⁵⁾.

Епископы засѣдаютъ въ Палатѣ Лордовъ на основаніи призывныхъ грамотъ, составленныхъ по формѣ ранѣе уже указанной, подчиняясь правилу, чтобы число занимаемыхъ ими мѣстъ въ Палатѣ было равно 26. 5 изъ нихъ принадлежать архіепископамъ Кэнтерберійскому и Йорскому и епископамъ Лондонскому, Дургэмскому и Винчестерскому, а остальные распредѣляются между епископами, получающими призывныя грамоты въ порядкѣ старшинства.

Епископъ, оставивъ свою кафедру, вмѣстѣ съ нею теряетъ и мѣсто въ Палатѣ Лордовъ ⁶⁾, хотя удерживаетъ „свой рангъ, достоинство и привилегію“.

V. Судебные лорды (Lords of Appeal in Ordinary).

Я не намѣренъ входить здѣсь въ разсмотрѣніе судебныхъ функций Палаты Лордовъ, достаточно сказать, что для большей части дѣлъ

1) Pike Const. Hist of the House of Lords p. 157.

2) Constitutions of Clarendon. § XI.

3) Year Book, 10 Edw. IV. 17. 6.

4) Регламенты Палаты Лордовъ LXXIII.

5) Blackstone, Comm. VI. 265. Вопросъ этотъ основательно разсмотрѣнъ въ книгѣ Pike, Const. History of the House of Lords, 212—223.

6) 32 и 33 Викт. ch. III. s. 5.

она является послѣдней апелляціонной инстанціей по отношенію къ королевскимъ судамъ Англіи, Шотландіи и Ирландіи; что ничто не можетъ помѣшать каждому пэру принимать участіе въ апелляціонномъ разсмотрѣніи дѣла, и что Актъ 1876 г. ¹⁾ (Appellate Jurisdiction Act) предусматриваетъ, что никакая аппеляція не будетъ выслушана или по ней дано рѣшеніе, если при этомъ слушаніи дѣла не участвуютъ по крайней мѣрѣ 3 судебныхъ лорда. Судебные лорды бываютъ трехъ родовъ: 1) Лордъ Канцлеръ, 2) лорды Парламента, занимающіе высокія судебныя должности, 3) обыкновенные судебные лорды. Объ этихъ послѣднихъ я и долженъ сейчасъ говорить. Они составляютъ исключеніе изъ общаго правила, которымъ устанавливается право засѣдать и вотировать въ Палатѣ Лордовъ, и, подобно епископамъ, они не передаютъ своимъ наслѣдникамъ ни ранга, ни достоинства. Appellate Jurisdiction Act 1876 г. даетъ Коронѣ право назначать 2 судебныхъ лордовъ. Ихъ число можетъ быть увеличено до 4, если, получающіе жалованье члены Судебнаго Комитета (Judicial Committee) умираютъ или выходятъ въ отставку. Они могутъ быть назначаемы изъ лицъ, удовлетворяющихъ извѣстнаго рода требованіямъ, какъ то: занимать въ теченіе 2 лѣтъ высокое судебное мѣсто или имѣть судебную практику въ англійскихъ, шотландскихъ или ирландскихъ судахъ въ теченіе 15 лѣтъ; имъ полагается жалованье въ размѣрѣ 600 фунтовъ стерлинговъ (около 60.000 руб.), и, какъ судьи, они исполняютъ свои обязанности подобно другимъ судьямъ „пока ихъ поведеніе безупречно“; (during good behaviour) переходъ Короны не имѣетъ вліянія на ихъ положеніе, и удаляются они по адресу обѣихъ Палатъ Парламента.

Помимо этого, каждый судебный лордъ имѣетъ пожизненное право на баронское достоинство и на призывную грамоту, приглашающую засѣдать и вотировать въ Палатѣ Лордовъ. До 1887 г. право на призывъ ограничивалось срокомъ его службы. Теперь же это право дается ему пожизненно.

Пэры Соединеннаго Королевства единственные члены Палаты Лордовъ, право которыхъ засѣдать и вотировать передается по наслѣдству. Изъ сстальныхъ избираемые пэры Ирландіи и судебные лорды пользуются правомъ въ теченіе жизни. Шотландскій пэръ можетъ потерять свое мѣсто при неизбраніи его вторично, или освободить его, принявъ званіе пэра Соединеннаго Королевства; епископъ, уходя изъ епархіи, теряетъ и право на призывъ въ Парламентъ.

¹⁾ 39 и 40 Викт. ch. 59. замѣненный статутомъ 50 и 51 Викт. ch. 70.

Формальности представленія новыхъ пэровъ при первомъ ихъ вступленіи въ Палату предусмотрѣны регламентомъ Палаты Лордовъ.

Пэръ, получающій свое званіе по наслѣдству, не нуждается ни въ какомъ представленіи и можетъ занять мѣсто во всякій моментъ по достиженіи имъ 21 года. Пэры, призванные въ силу вновь созданныхъ пэрствъ или въ силу спеціальныхъ ограниченій, указанныхъ въ патентахъ, опредѣляющихъ переходъ по наслѣдству старыхъ пэрствъ, представляются Палатѣ 2 пэрами, ихъ патенты передаются Канцлеру и читаются имъ, вмѣстѣ съ призывными грамотами. Патентъ и грамота заносятся въ журналы Палаты. Правило это, конечно, не примѣняется по отношенію къ шотландскимъ избираемымъ пэрамъ. Принятіе или подпись присяги или обѣщанія служить необходимымъ дополненіемъ для пріобрѣтенія права на мѣсто.

Мы можемъ сказать здѣсь нѣсколько словъ о рангахъ и правѣ старшинства среди членовъ пэрства. Титуль герцога былъ впервые пожалованъ подданному Эдуардомъ III, который сдѣлалъ своего сына Чернаго Принца герцогомъ Корнвалійскимъ. Титуль маркиза появляется въ царствованіе Ричарда II. Графство ведетъ начало съ временъ саксонскихъ королей. Первый виконтъ созданъ Генрихомъ VI. Что же касается до низшаго ранга пэрства—баронства, то объ этомъ уже, кажется, было говорено выше въ достаточной степени.

Распредѣленіе въ порядкѣ старшинства мѣстъ между пэрами въ Палатѣ установлено закономъ 31 Генрих. VIII, с. 10 for the placing of the Lords (о мѣстахъ лордовъ). Этотъ статутъ гласитъ, что „во всѣхъ большихъ совѣтахъ и собраніяхъ лицъ, имѣющихъ различныя званія и занимающихъ различныя должности въ государствѣ, слѣдуетъ и даже весьма необходимо соблюдать извѣстный порядокъ при распредѣленіи мѣстъ между тѣми лицами, которыя обязаны присутствовать на этихъ совѣтахъ и собраніяхъ“, а затѣмъ онъ приступаетъ къ порядку распредѣленія мѣстъ между лордами. Только королевскія дѣти имѣютъ мѣста рядомъ съ королемъ. По его правой рукѣ сидитъ сначала королевскій намѣстникъ (vice-gerent), потомъ 2 архіепископа, далѣе епископы Лондона, Дургэма и Винчестера и другіе по своему старшинству. По его лѣвой рукѣ первымъ сидитъ Лордъ Канцлеръ, за нимъ Лордъ Президентъ, Лордъ Хранитель Малой Печати (Lord Privy Seal) выше всѣхъ герцоговъ, за исключеніемъ герцоговъ королевской крови. Другіе высокіе чины имѣютъ мѣста выше пэровъ, одинаковыхъ съ ними ранговъ, таковы — Великій Камергеръ (great Chamberlain), Констэбль, Маршалъ, Лордъ-Адмиралъ, Лордъ Сенешаль и Королевскій Камергеръ. Секретарь короля, если онъ баронъ, сидитъ

выше всѣхъ остальныхъ бароновъ, если епископъ, то выше всѣхъ епископовъ. Тогда же было опредѣлено, что „всѣ герцоги, маркизы, графы, виконты и бароны, не имѣющіе какой-либо изъ вышеназванныхъ должностей, размѣщаются по своему старшинству, какъ это полагается по обычаю“. Тѣ же высокіе чины, которые не принадлежать къ сословію пэровъ, сидятъ въ срединѣ залы.

§ 7. Привилегіи Палаты Лордовъ.

Иногда къ привилегіямъ Палаты Лордовъ относятъ ея различныя судебныя функціи и тѣ правила, касающіяся внутренняго ея распорядка, которыя не могутъ быть въ сущности отнесены къ числу ея привилегій, какъ Палаты Парламента.

Я примусь за разсмотрѣніе привилегій Палаты Лордовъ въ томъ же порядкѣ, какъ это я дѣлалъ по отношенію къ Палатѣ Общинъ, и отмѣчу соотвѣтствіе и разницу между обѣими.

Во первыхъ, Лорды не ходятъ испрашивать своихъ привилегій. Спикеръ Палаты, по праву обычая и давности, Лордъ Канцлеръ или Лордъ Хранитель Большой Печати (Lord Keeper of the great Seal). Во время его отсутствія онъ замѣщается своими помощниками (deputy speaker), которые (ихъ бываетъ всегда нѣсколько) назначаются „комиссіею подъ Большой Печатью“, а если изъ нихъ никого нѣтъ на лицо, то Лорды выбираютъ временнаго спикера. Шерстяной мѣшокъ (Woolsack), на которомъ сидитъ спикеръ, находится внѣ границъ Палаты, что даетъ возможность исполнять эту обязанность коммонеру, какъ это и бываетъ тогда, когда Лордъ Хранитель Большой Печати коммонеръ или когда Большая Печать находится въ „комиссіи“¹⁾. Спикеръ Палаты Лордовъ не имѣетъ ни власти по установленію внутренняго распорядка, ни достоинства въ сношеніи съ другими членами Палаты, принадлежащихъ спикеру Палаты Общинъ.

Къ постояннымъ должностнымъ лицамъ Палаты относятся: клеркъ Парламента, на обязанности котораго лежитъ вести протоколъ засѣданіямъ и судебнымъ разбирательствамъ Палаты, приставъ Чернаго Жезла (Gentleman Usher of the Black Rod), обязанности котораго соотвѣтствуютъ Serjeant at Arms въ Палатѣ Общинъ, и приставъ (Serjeant at Arms), на обязанности котораго лежитъ служба при Канцлерѣ.

Спикеръ, даже въ тѣхъ случаяхъ, когда онъ избирается Пала-

¹⁾ May Parl. Pract. 185.

той, не получаетъ никакого формальнаго утвержденія со стороны Короны, а равно и привилегіи Палаты не испрашиваютъ имъ, какъ и никѣмъ изъ другихъ членовъ. Эти привилегіи можно теперь сравнить съ привилегіями Палаты Общинъ.

Лорды притязаютъ на свободу отъ ареста также, какъ и Общины. Они испрашиваютъ ее на время засѣданія Парламента или на обычный срокъ парламентскихъ привилегій, за исключеніемъ случаевъ измѣны, преступленія или отказа дать обезпеченіе въ мирномъ поведеніи. Эти привилегіи распространяются на ихъ слугъ и свиту во время сессіи и на 20 дней до и послѣ нея.

Привилегія освобожденія отъ обязанностей свидѣтеля на судѣ теперь болѣе не существуетъ какъ для Лордовъ, такъ и для Общинъ, а освобожденіе отъ несенія обязанности присяжнаго засѣдателя подтверждено статутомъ.

Вопросъ о свободѣ слова въ Палатѣ Лордовъ не возбуждался такъ часто, какъ въ Палатѣ Общинъ; однако попытки Карла I не допускать къ присутствію въ Палатѣ тѣхъ пэровъ, которыхъ онъ считалъ себѣ враждебными ¹⁾ и увольненіе отъ не политическихъ должностей въ теченіе XVIII в. пэровъ, дѣйствовавшихъ оппозиціонно по отношенію къ королевскимъ министрамъ, указываетъ, что привилегія свободы слова въ Палатѣ Лордовъ также подвергалась нападеніямъ.

Привилегія личнаго доступа къ королю установлена для каждаго пэра отдѣльно, а не для всей Палаты, какъ это существуетъ по отношенію къ Палатѣ Общинъ. Это право, какъ кажется, принадлежитъ скорѣе магнатамъ, какъ наслѣдственнымъ совѣтникамъ Короны, чѣмъ лордамъ Палаты Парламента. Право Палаты Лордовъ на надзоръ за внутреннимъ распорядкомъ въ своемъ учрежденіи аналогично праву Палаты Общинъ запрещать праволишеннымъ лицамъ принимать участіе въ дѣлахъ и объявлять занимаемая ими мѣста вакантными.

Въ кругъ этой привилегіи Палаты Лордовъ, какъ кажется, входитъ неоспариваемое право сужденія о дѣйствительности акта, создаваемаго новымъ пэрствомъ ²⁾, равно какъ о притязаніи вновь созданнаго пэра на участіе въ засѣданіи и вотированіи. Палата воспользовалась этимъ

¹⁾ Gardiner, History of Engl. VI. 91.

²⁾ Во время дебатовъ о пэрствѣ Уэнслейдейля, лордъ Кэмпбелль сказалъ: „Въ нашей свободной конституціи есть трибуналъ, призванный разсматривать законность всякаго примѣненія королевской прерогативы. Во всемъ томъ, что касается созданія пэрства такимъ трибуналомъ является Палата Лордовъ. Мы не имѣемъ права говорить о заслугахъ или недостаткахъ лица, притязающаго на занятіе здѣсь мѣста, если онъ англійскій подданный и не подверженъ законнымъ ограниченіямъ, но мы имѣемъ право разсмотрѣть его притязаніе *ex facie* и если оно основано на патентѣ, то разсмотрѣніе дѣй-

правомъ въ 1711 г., когда она пришла къ рѣшенію, отмѣненному въ 1782 г., что пріобрѣтеніе англійскаго пэрства не даетъ право шотландскому пэру на мѣсто, а равно и въ 1856 г., когда она отвергла притязаніе лорда Уэнслейдейля на занятіе мѣста пожизненнаго пэра. Но Палата не имѣетъ права разсматривать споры о притязаніяхъ на старья пэрства, если только обсужденіе этихъ притязаній не передано Короной, какъ это всякій разъ и дѣлается.

Въ силу своего права слѣдить за внутреннимъ порядкомъ въ Палатѣ, Лорды въ 1626 г. подали петицію королю о послыскѣ графу Бристолію грамоты, на которую онъ имѣлъ право, послѣ того, какъ комитетомъ было сообщено, что не было никакого основанія для удержанія Короной послыски призывной грамоты ¹⁾. Въ этотъ же самый годъ король былъ принужденъ отпустить графа Арунделя, который былъ заключенъ подъ стражу по причинамъ, не имѣвшимъ ничего общаго съ желаніемъ нарушить парламентскую привилегію. Въ отвѣтъ на этотъ арестъ Палата, ссылаясь на то, что она занята разсмотрѣніемъ своихъ привилегій, стала уклоняться отъ разсмотрѣнія другихъ дѣлъ и откладывать ихъ рѣшеніе. и достигла этимъ, наконецъ, того, что король принужденъ былъ выпустить графа на свободу ²⁾.

ствительности этого патента входитъ въ нашу юрисдикцію. Мы можемъ спросить совѣта у судей, но Палата рѣшаетъ *proprio vigore*. Какъ всякое собраніе мы имѣемъ возможность помѣшать постороннему принимать участіе въ нашихъ сужденіяхъ". Лордъ Кэмпбелль настаиваетъ затѣмъ на необходимости различать 2 вещи между собой несходныя: „рѣшеніе притязаній на старья пэрства и разсмотрѣніе дѣйствительности новаго созданія. Въ первомъ случаѣ мы имѣемъ право юрисдикціи только въ томъ случаѣ, если Корона передаетъ намъ это дѣло, и лордъ Гольтъ былъ вполне правъ, когда отказался обратить вниманіе на сужденія Палаты по вопросу о пэрствѣ Ванбурга, который не былъ переданъ на ея обсужденія Короной. Съ давнихъ временъ Коронѣ принадлежитъ право рѣшенія подобнаго рода дѣлъ по совѣту тѣхъ, кого ей угодно было объ этомъ спросить. Иногда она передавала ихъ Графу Маршалу или наслѣдственному Констэблю; въ новѣйшее же время въ случаѣ сомнѣнія пересылала ихъ въ Палату Лордовъ. Генеральный Атторней въ этихъ случаяхъ былъ главнымъ совѣтникомъ Короны и Она довольствовалась его мнѣніемъ, когда ей приходилось разсматривать пэрскіе титулы, забытые въ теченіе вѣковъ... Но притязаніе на занятіе мѣста въ силу новаго пожалованія патентомъ—совершенно иное дѣло. Патентъ долженъ быть здѣсь прочитанъ, чтобы доказать право на занятіе мѣста, и если патентъ жалуетъ то достоинство, которое въ силу дѣйствующихъ законоположеній даетъ право на занятіе мѣста въ этомъ собраніи, притязающій долженъ быть допущенъ".—Nap-sard т. CXL p. 329.

1) Gardiner, Hist. of Engl. VI. 94.

2) Elysinge on Parliaments 224.

На основаніи Акта Соединенія съ Ирландіей Палата получила право разсматривать всѣ спорныя притязанія и на ирландскія пэрства; рѣшеніе же спорныхъ дѣлъ по избранію представителей отъ шотландскаго пэрства предоставлено по закону 10 и 11 Викт., сн. 52—комитету привилегій.

Насколько я знаю, не возникало никакихъ затрудненій относительно права Палаты регулировать и контролировать ходъ своихъ собственныхъ дѣлъ. Для сравненія при разсмотрѣннн привилегій обѣихъ Палатъ остается только разсмотрѣть право Палаты Лордовъ на заключеніе подѣ арестъ за неисполненія ея приказаній. Лорды владѣютъ въ этомъ отношеніи болѣе широкими правами, чѣмъ Общины; они могутъ подгвергнуть заключенію на опредѣленный срокъ, и виновный не освобождается въ силу пророгаціи Парламента. Если же срокъ заключенія не обозначенъ точно, то пророгація, повидимому, кладетъ конецъ заключенію ¹⁾, хотя лордъ Денманъ въ дѣлѣ Стокдэля и Гэнсарда подвергаетъ это положеніе сомнѣнію.

Привилегія, отъ которой Палата отказалась съ 1868 г.—это вотированіе по отдѣламъ (on divisions) на основаніи переданныхъ полномочій (проху). Происхожденіе этой практики, безъ сомнѣнія, обязано желанію короля раннихъ дней Парламента принудить каждаго отдѣльнаго барона участвовать въ уплатѣ денежныхъ сборовъ и исполнять законы, на которые Палата высказала свое согласіе. „Тѣ лорды“, говоритъ Элзинджъ ²⁾: „которые не могли явиться согласно призыву, передавали свои полномочія. Но если они не являлись и не передавали полномочій, тогда за неповиновеніе королевскому призыву они бывали штрафованы“. Бывали и такіе случаи, когда королю не угодно было представительство по полномочію, и въ такихъ случаяхъ грамота содержала добавленіе, что полномочія не будутъ допущены ³⁾.

Такая практика указываетъ, что пэрство налагало извѣстнаго рода обязанность, равно какъ и права, и что король могъ потребовать во всякое время, чтобы пэръ явился на засѣданіе Парламента.

Правила, составленныя Палатой для вотированія по полномочіямъ, въ настоящее время не имѣютъ практическаго интереса, такъ какъ дѣйствующій регламентъ, 31 марта 1868 г., говоритъ, что „практика подачи голоса по полномочіямъ должна быть прекращена“.

¹⁾ May Parllam. Pract. 89.

²⁾ Elsyng—Manner of holding Parliaments in England—p. 119.

³⁾ Report on Dignity of, a Peer, Appendix I, part. II.—403. Смотри также Pike, Const. History of House of Lords 243—245.

Право несогласнаго съ общимъ мнѣніемъ пэра запротоколировать протестъ въ журналахъ Палаты есть привилегія постольку, поскольку контроль надъ собственными дѣлами со стороны Палаты является таковой. Палата Общинъ можетъ на основаніи регламента передать тоже самое право и своимъ членамъ. Но меньшинство въ Палатѣ Общинъ довольствуется правомъ дебатовъ и участіемъ въ голосованіи. Въ Палатѣ Лордовъ меньшинство или часть его пользуется болѣе удобнымъ положеніемъ для выраженія своихъ взглядовъ и можетъ внести причины своего несогласія въ формѣ протеста въ журналы Палаты.

Судебныя функціи Палаты Лордовъ имѣють 4 вида. Въ качествѣ апелляціонной инстанціи она пересматриваетъ рѣшенія Высшаго Суда (High Court of Justice) и апелляціоннаго (Court of Appeal). Какъ судъ первой инстанціи, она вѣдаетъ важнѣйшія государственныя преступленія по обвиненію Палаты Общинъ. Она имѣетъ уголовную юрисдикцію по отношенію къ своимъ собственнымъ членамъ въ тѣхъ случаяхъ, когда пэръ обвиняется въ измѣнѣ или преступленіи (treason и felony); она является судомъ для опредѣленія спорныхъ притязаній на пэрство, въ случаѣ передачи этихъ дѣлъ на ея рѣшеніе Короной, и для разсмотрѣнія дѣйствительности правъ новыхъ пэрствъ на мѣсто въ Палатѣ. Первая изъ этихъ функцій унаслѣдована отъ Magnum Consilium и не можетъ быть названа привилегіей Парламента; вторая—обязанность, которую она исполняетъ вмѣстѣ съ Общинами, какъ Высшій Судъ Парламента; третья—исполненіе велѣній Magna Charta, по которой каждый человекъ можетъ быть судимъ судомъ своихъ равныхъ; послѣдняя—аналогична съ той привилегіей, которой пользуются Общины, объявляя мѣсто вакантнымъ, при наличности условій правоограниченія, и которая имъ принадлежала до недавняго времени въ большемъ объемѣ, при рѣшеніи вопроса о спорныхъ выборахъ.

Роль, принадлежащая Палатѣ Лордовъ въ практической выработкѣ конституціи, не входитъ, собственно говоря, въ предметъ обсужденія этой книги. Можно, однако, отмѣтить ту любопытную историческую эволюцію, благодаря которой сословіе бароновъ, постояннымъ примѣненіемъ королевской прерогативы созданія пэровъ, превратилось во вторую Палату, содержащую прекрасное представительство общихъ интересовъ государства и во многихъ отношеніяхъ удивительно приспособленную для обсужденія политическихъ вопросовъ лицами, стоящими на высокомъ общественномъ уровнѣ. Разсмотрѣніе функцій Палаты Лордовъ, какъ социальныхъ, такъ и политическихъ, вполне исчерпано

Бѣджеготомъ ¹⁾, и я ничего не могу сказать новаго по этому вопросу. Одно только я бы могъ добавить, но этого я коснусь въ другомъ мѣстѣ, когда мнѣ придется разсматривать процессъ законодательства въ обѣихъ Палатахъ, именно, какъ долго и при какихъ условіяхъ Палата Лордовъ можетъ противодѣйствовать выраженнымъ желаніямъ Палаты Общинъ и отвергать одобренныя Палатой Общинъ мѣропріятія.

Г Л А В А VII.

Законодательный процессъ.

Мы теперь собрали Парламентъ, проанализировали составныя части его, опредѣлили, какъ онъ собирается, и изъ кого онъ состоитъ. Остается только разсмотрѣть теперь, какъ онъ функционируетъ.

Самая значительная, если не самая главная функція Парламента— это законодательство. Но Парламентъ исполняетъ и другія серьезныя обязанности, въ качествѣ представителя общественнаго мнѣнія въ въ странѣ. Въ силу этого онъ указываетъ министровъ, которыхъ Корона должна избрать, и политику, которую эти министры должны вести. Но въ законодательствѣ суверенитетъ Парламента высказывается съ особой силой. Его контроль надъ тѣми, кто несетъ исполнительную власть, не имѣетъ непосредственнаго значенія, хотя и обладаетъ дѣйствительною силой; его же контроль надъ всякою нормою правопорядка, на которую онъ пожелаетъ обратить свое вниманіе, имѣетъ характеръ прямой и абсолютный.

Я буду говорить о суверенитетѣ верховной законодательной власти съ тѣми по отношенію къ нему изъятіями, которыя, по словамъ Дайси ²⁾, существуютъ для всякой верховной власти, даже абсолютной; я выясню, поскольку это въ моихъ силахъ, что всемогущество Парламента обусловлено извѣстнымъ соотношеніемъ между законодательствомъ и общественнымъ мнѣніемъ, соотношеніемъ, которое зависитъ отъ степени культуры подданныхъ, ихъ политической способности и ихъ умѣнія соорганизоваться. Законодатель въ деспо-

¹⁾ English Constitution, IV.

²⁾ Law of the Constitution 71, на русск. языкѣ. Дайси: Основы Государственнаго права Англій. Москва. 1905 г. Стр. 70 и далѣе.

ти долженъ спросить прежде всего самого себя, не вызоветъ ли его законъ возстанія, и располагаетъ ли онъ достаточными силами для подавленія. Законодатель въ странѣ, гдѣ большая часть населенія избираетъ тѣхъ, кто творитъ законы, долженъ задать себѣ вопросъ, одобрить ли, или во всякомъ случаѣ, приметъ ли его законъ большинство. Въ первомъ случаѣ, верховная власть, основанная на силѣ, ограничена существованіемъ болѣе могущественной силы, способной оказать на нее давленіе. Во второмъ случаѣ, законодательный и политическій суверенитетъ раздѣленъ, и на дѣйствіе законодательнаго суверенитета вліяетъ, до обращенія къ послѣдней степени воздѣйствія — силѣ, выраженное желаніе политическаго суверена-избирателей.

Но разъ есть извѣстная связь Парламента съ общественнымъ мнѣніемъ—Парламентъ всемогущъ. Тутъ уже нѣтъ мѣста никакой апелляціи, за исключеніемъ апелляціи къ избирателямъ, но прибѣгнуть къ ней можетъ только Корона. Парламентъ же можетъ отвергнуть законопроекты исполнительной власти, которую онъ обыкновенно склоненъ критиковать. Суды не рискуютъ разсматривать благоразумны ли или нѣтъ составленныя имъ узаконенія, они стараются только, когда это требуется, опредѣлить, смыслъ этихъ узаконеній.

Эта высшая законодательная власть, которая является внѣшнимъ и видимымъ выраженіемъ суверенитета, наиболѣе приближающимся къ тому чудовищному абсолютизму, о которомъ мечталъ Остинъ, есть видъ парламентской дѣятельности, къ которому и должно обратиться прежде всего наше изслѣдованіе. Если Парламентъ суверененъ, то кажется естественнымъ взглянуть сначала на тотъ способъ, которымъ выражается его суверенитетъ, а потомъ разсмотрѣть его обязанности, какъ высшаго суда національныхъ интересовъ, и какъ критика исполнительной власти. Поэтому я намѣренъ разсмотрѣть сейчасъ процессъ законодательства въ Парламентѣ и раздѣлить этотъ предметъ на 5 слѣдующихъ отдѣловъ:

1. Исторія законодательнаго процесса.
2. Обыкновенный ходъ дѣлъ въ Палатахъ. Публичные билли (Public Bills).
3. Финансовыя билли (Money Bills).
4. Частныя билли (Private Bills).
5. Временныя и другіе статутныя правила и приказы.

ОТДѢЛЪ I.

Исторія законодательнаго процесса.

§ I. Права Общинъ.

При разсмотрѣннн того, какъ въ различныя времена нашей исторіи сочинялись и утверждались законы, намъ нѣтъ необходимости знакомиться съ тѣми формами, въ которыхъ были изданы хартіи и ассизы (charters and assizes) нормандскихъ и анжуйскихъ королей. Magna Charta по формѣ—хартія вольностей, а по существу договоръ между королемъ и народомъ, хотя и изданный *per consilium venerabilium patrum et nobilium virorum*. Другія законоположенія королей, хотя и составлены при участіи представительства графствъ и бурговъ въ Палатѣ Общинъ, но изданы по совѣту и съ согласія національнаго совѣта. Каковыя бы ни были соотвѣтственныя роли короля и его совѣтниковъ въ законодательствѣ, законодательные акты исходили отъ короля, спрашивавшаго совѣтъ и согласіе у коллегіи своихъ совѣтниковъ, разнообразно составленной въ различное время.

Но нашу задачу составляетъ исключительно знакомство съ законодательствомъ Короны въ Парламентѣ, а для этого мы должны разсмотрѣть то послѣдовательное развитіе, благодаря которому Общины стали принимать участіе въ подачѣ своего совѣта и согласія на изданіе закона, и которое привело къ установленію законодательнаго суверенитета Парламента. *Confirmatio Cartarum* есть торжественное подтвержденіе права Общинъ на участіе въ обсужденіи вопроса объ обложеніи налогами; актъ царствованія 15-го года Эдуарда II является равнымъ образомъ подтвержденіемъ ихъ правъ на участіе въ законодательствѣ.

Confirmatio Cartarum гласить:

„V. Такъ какъ различныя классы населенія нашего государства боятся, что подати и налоги, которые они давали намъ на наши войны и другія нужды, по ихъ собственному желанію и почину, могутъ обратиться въ обязательные для нихъ и ихъ наслѣдниковъ на томъ основаніи, что ихъ имена могутъ быть найдены въ будущее время въ спискахъ лицъ, уплачивающихъ подати, собираемая въ королевствѣ нашими чиновниками, то мы обязываемся за насъ и нашихъ наслѣдниковъ воздерживаться отъ всякаго обращенія вышеназванныхъ податей и налоговъ въ какіе то бы ни было виды постоянныхъ повинностей и сборовъ.

VI. Кромѣ того мы устанавливаемъ для насъ и для нашихъ наслѣдниковъ, столько же въ отношеніи архіепископовъ, епископовъ, аббатовъ и пріоровъ и другихъ членовъ Святой Церкви, сколько и въ отношеніи графовъ, бароновъ и всѣхъ жителей королевства, что *мы впредь ни для какой нужды не станемъ налагать подати и налоги, иначе какъ съ общаго согласія всего государства и во имя общаго блага, исключая податей и повинностей древнихъ, обязательныхъ и установленныхъ закономъ*“.

Актъ 1322 г. еще болѣе ясно говоритъ о законодательныхъ правахъ Общинъ:

„Всѣ вопросы, которые затрагиваютъ интересы нашего господина короля и его наслѣдниковъ, государства и народа, должны быть разсматриваемы, устанавлиемы въ Парламентахъ королемъ съ согласія прелатовъ, графовъ и бароновъ и общинъ (*Commonalty*) государства, какъ для этого установился обычай. 15 Эдуард. II.

Но хотя согласіе общинъ государства уже давно было объявлено необходимымъ для дѣйствительности обложенія налогами и законодательныхъ постановленій, однако на практикѣ процессъ законодательства спустя долгое время принялъ настоящую форму. Двѣ причины способствовали такой долгой задержкѣ. Съ одной стороны Корона въ Совѣтѣ пользовалась правомъ законодательной власти, и примѣняла ее въ противорѣчіе съ требованіями статута Эдуарда II о совмѣстномъ участіи Короны, Лордовъ и Общинъ во всѣхъ законодательныхъ актахъ. А съ другой, способъ, которымъ Общины сначала проявляли свое право участія въ законодательныхъ функціяхъ, плохо обезпечивалъ имъ участіе въ составленіи требуемыхъ законовъ.

§ 2. Притязаніе Короны на самостоятельное изданіе законовъ.

Первое изъ препятствій къ полному признанію законодательныхъ правъ за Общинами заключалось въ конкурирующей законодательной власти Короны въ Совѣтѣ. Этотъ пережитокъ допарламентской конституціи обнаружился въ различіи, трудно поддающемся изложенію конституціоннаго законовѣда, между статутомъ и указомъ (*Statute* и *Ordinance*).

Существующія различія между этими 2 видами законодательства изображены Dr. Stubbs частью, какъ различіе по формѣ, частью—по

характеру ¹⁾. Указъ (Ordinance) излагается въ видѣ патента или хартии и не вносится въ списокъ статутовъ; это есть актъ короля или короля въ Совѣтѣ; онъ имѣетъ временный характеръ и можетъ быть отмѣненъ королемъ или королемъ въ Совѣтѣ. Статутъ (Statute) есть актъ Короны, Лордовъ и Общинъ; онъ вносится въ статутный списокъ (Statute Roll); онъ постоянно прибавляется къ дѣйствующимъ законамъ страны; онъ можетъ быть отмѣненъ только тѣмъ самымъ путемъ, какимъ онъ созданъ.

Указъ имѣетъ ту форму законодательства, которая была въ ходу въ то время, когда Коронѣ въ Совѣтѣ принадлежали и законодательныя и исполнительныя функціи. Его существованіе указываетъ на трудность различать во время, слѣдовавшее за учрежденіемъ Парламента, функціи Короны въ Парламентѣ отъ функцій Короны въ Совѣтѣ, „магнатовъ“, какъ совѣтниковъ Короны, отъ нихъ же, какъ Лордовъ Парламента.

Для наилучшаго выясненія себѣ того взгляда, который средневѣковый Парламентъ имѣлъ на различіе понятій статута и указа намъ слѣдуетъ обратиться къ дѣламъ 1340 г. Петиція этого года разсматривалась по двумъ группамъ. Къ одной изъ нихъ были отнесены тѣ дѣла, которыя должны были идти въ смѣшанную комиссію, ²⁾ составленную изъ членовъ обѣихъ Палатъ, и содержали вопросы, имѣющіе постоянный характеръ. Опредѣленія, разрѣшавшія эти вопросы „съ общаго согласія и соглашенія всѣхъ“ должны были войти въ статутъ, „lequel Estatut notre Seigneur le Roi, par assent de touz en dit Parlement esteantz, commanda d'engrosser et ensealer, et fermement garder pour tut le Royalme d'Engleterre: et lequel estatut commence „А l'honneur de Dieu... etc“ ³⁾.

Къ другой группѣ относились такіе вопросы, которые имѣли не

¹⁾ Const. Hist. II 589.

²⁾ Комиссія состояла изъ прелатовъ, свѣтскихъ перовъ и судей, 12 рыцарей графствъ и 6 жителей бурговъ. Rot. Parl. II. 113.

³⁾ „Этотъ статутъ Нашъ Повелитель Король съ согласія всѣхъ присутствующихъ въ Парламентѣ велитъ начисто переписать, приложить печать, и твердо хранить для всего англійскаго королевства, такой статутъ начинается словами „въ честь Бога и т. д.“ Дальше этотъ статутъ гласитъ: „въ честь Бога и Святой церкви, съ согласія прелатовъ, графовъ, бароновъ и др. лицъ, собравшихся въ Парламентѣ въ среду, на пятой недѣлѣ Великаго поста въ 14-й годъ царствованія нашего Короля Эдуарда III Англійскаго и первый годъ его царствованія во Франціи: король для мира и спокойствія своего народа жалуетъ и устанавливаетъ нижепоименованное, которое онъ желаетъ *сохранить во всѣхъ отношеніяхъ навсегда*“. Статутъ 14 Эдуардъ III. St. I.

постоянный, но временный характер и по которымъ „notre Seigneur le Roi, par assentz des Grantz et Communes, fait faire et ensealer ses Lettres Patentes, qui commencent en ceste manere „Edward, etc.... Sachetz que come Prelatz Countes etc“ 1).

По мѣрѣ того, какъ относительное положеніе и обязанности Короны и Парламента возростали и дѣлались болѣе опредѣленными, Корона и Общины стали ясно отдавать себѣ отчетъ важности независимой законодательной власти Короны въ Совѣтѣ. Можно отмѣтить, какъ послѣдовательно раздѣлялось это смѣшеніе въ теченіе царствованія Эдуарда III. Въ это царствованіе были предприняты различныя опыты съ цѣлью установленія сбора денегъ при выраженіи на это согласія совѣтовъ, въ которые созывалось ограниченное число рыцарей и горожанъ. Такъ, напр., въ 1353 г. собраніе подобнаго рода утвердило Ordinance of the Staple (Указъ о рынкахъ) 2), которымъ предусматривались правила для торговли, созданы новыя нормы запрета и найденъ новый источникъ средствъ для Короны. Но Общины представили въ этотъ совѣтъ протестъ противъ утвержденія такой важной мѣры безъ согласія Парламента и не въ статутной формѣ, и ходатайствовали, чтобы распоряженія, сдѣланныя такимъ образомъ „не могли быть зарегистрированы, какъ не изданныя съ общаго согласія Парламента“.

Король обѣщаль въ силу этого приостановить опубликованіе Ordinance of the staple, пересмотрѣть его въ слѣдующемъ Парламентѣ и внести въ списки статутовъ. На слѣдующій годъ Парламентъ, законно составленный, утвердилъ эти ординансы, „какъ имѣющіе силу Статута“ и высказался противъ обсужденія на будущее время этого рода дѣла инымъ способомъ, нежели въ Парламентѣ.

Смѣшеніе понятій статута и указа постепенно исчезало, а по мѣрѣ этого Корона старалась подтвердить, какъ часть своей прерогативы, право издавать законы самостоятельно и сдѣлать

1) „Нашъ повелитель Король съ согласія Вельможъ и Общинъ заставляетъ изготовить Указы и приложить къ нимъ печати, которые начинаются слѣдующимъ образомъ: „Эдуардъ и т. д. Да будетъ извѣстно, что прелаты, графы и т. д.“

2) Staple была система регламентаціи рынковъ въ нѣкоторыхъ городахъ, куда свозились товары для продажи, послѣ ихъ освидѣтельствованія, купцамъ, которымъ принадлежала монополія на продажу этихъ товаровъ. Рынки, какъ монополія, составляли собственность Короны, которая уступало ихъ за уплату извѣстной суммы въ пользу королевской казны. Stubbs. Const. Hist. II. 411.

поэтому работу Парламента безцѣльной или вмѣшиваться, пользуясь различными статьями и распоряженіями, въ примѣненіи статутовъ, и сдѣлать работу Парламента излишней. Королевскія прокламаціи XVI и XVII в. в. даютъ поводъ для старой борьбы, которая велась теперь подъ новыми именами; право Короны на обложение налогами или изданіе законовъ безъ парламентской санкціи не перестаетъ служить предметомъ притязаній и споровъ въ той или иной формѣ отъ Ordinance of the staple до Билля о Правахъ.

§ 3. Участіе Короны въ составленіи законовъ.

Трудности, которыя возникали въ зависимости отъ способа сочиненія и проведенія законовъ, были разнаго рода. Въ началѣ нашей парламентской исторіи статуты сочинялись и утверждались Короной въ Совѣтѣ по петиціямъ сословій государства, и вся трудность заключалась въ необходимости добиться согласія всѣхъ сословій на петицію одного изъ нихъ.

Законодательный процессъ въ первыхъ Парламентахъ не представляется для насъ яснымъ, да это и не важно для цѣлей нашего сочиненія. Установить дату, когда Лорды и Общины впервые стали засѣдать отдѣльно (если только они когда-либо и засѣдали вмѣстѣ) трудно. Тотъ фактъ, что бароны, духовенство, рыцари и горожане вотиновали деньги въ различныхъ пропорціяхъ предполагаетъ существованіе не двухъ собраній, но четырехъ. Однако, во всякомъ случаѣ, съ 1341 г. духовенство перестало собираться, а Лорды и Общины засѣдали отдѣльно. Но необходимость участія въ законодательствѣ 2 сословій, составлявшихъ Парламентъ, какъ кажется, не была признана тотчасъ послѣ того, какъ статутъ Эдуарда II ясно обезпечилъ законодательное право Общинъ.

Кромѣ статута *Quia Emptores*, который былъ утвержденъ *instantia magnatum* и который восходитъ къ болѣе раннему времени, мы можемъ принять за доказательство утвержденіе Stubbs'a, что, „хотя въ 1340 г. 1344 и 1352 г. статуты, составленные по петиціи духовенства, были утверждены Общинами и получили ихъ согласіе, однако, кажется, вполне достовѣрнымъ, что время отъ времени король утверждалъ статуты или указы по просьбѣ духовенства и безъ такого согласія“ ¹⁾.

Уклоненіе духовенства отъ присутствія на парламентскихъ засѣ-

1) Stubbs, Const. Hist, II. 595.

даніяхъ разрѣшало вопросъ о необходимости ихъ согласія на петиціи Лордовъ или Общинъ; а съ другой стороны въ теченіе XIV в. Общины принимали и соединяли отдѣльныя петиціи „магнатовъ“ съ своими собственными, даже по такимъ дѣламъ, какъ судъ надъ пэромъ, который исключительно принадлежалъ Верхней Палатѣ.

Двойственныя обязанности пэровъ, какъ сословія государства и какъ совѣтниковъ Короны, затрудняютъ возможность выяснить, насколько ихъ участіе въ петиціяхъ Общинъ, въ теченіе XIV в., было необходимо для обезпеченія имъ согласія Короны, такъ какъ короля можно было убѣдить отвергнуть петицію или потому, что Лорды, засѣдая, какъ Палата Парламента, были на нее несогласны или потому, что они совѣтовали ему отказать въ ней, какъ его совѣтники.

Оставляя въ сторонѣ эти вопросы, касающіеся инициативы въ законодательныхъ проектахъ или участія въ составленіи ихъ, какъ относящіяся къ исключительнымъ случаямъ, мы можемъ перейти къ обыкновенному способу законодательства—изданію статута по петиціи Общинъ. Король созывалъ Парламентъ частью для выслушанія его совѣта, частью для утвержденія денежныхъ сборовъ. Когда король излагалъ передъ Общинами свою нужду въ деньгахъ, то Общины излагали свою нужду въ законодательствѣ, обыкновенно настаивая на сохраненіи обычая и на искорененіи злоупотребленій. Изложеніе жалобъ предшествовало вотированію денегъ, а поэтому ассигнованіе ихъ могло зависѣть отъ отвѣта, высказаннаго на петицію Общинъ. Отсюда обычная форма отверженія была составлена подъ видомъ отлагательства. Благопріятный отвѣтъ выражался въ словахъ „le roy le veut“ ¹⁾, противоположный—le roy s'avisera“²⁾. Но утвердительный отвѣтъ на ихъ петиціи не обозначалъ еще обязательно того, что Общины получали все просимое ими въ законодательной области. Въ самомъ благопріятномъ случаѣ могло произойти слѣдующее: король, при помощи своего совѣта, издавалъ законы въ согласіи съ желаніемъ петиціи, и эти законы вносились въ книгу статутовъ (Statute Book); если же дѣло носило временный характеръ, то отдавалось соотвѣтствующее распоряженіе въ формѣ патента.

Желанія Общинъ могли остаться неисполненными даже тогда, когда ихъ петиціи получили королевское согласіе. Иногда дѣло бывало просто забыто или умышленно клалось въ долгій ящикъ послѣ того, какъ Парламентъ расходился, и тогда уже никакой законъ не изда-

¹⁾ Король этого желаетъ.

²⁾ Король подумаетъ.

вался. Иногда законъ издавался въ желательной формѣ, но сопровождался такими оговорками, которыя давали королю право приостанавливать его на время, или освобождать въ извѣстныхъ случаяхъ отъ исполненія его требованій.

Общины пытались различными путями обезпечить, чтобы тѣ изъ ихъ петицій, которыя король обѣщаль исполнить, были облечены въ требуемую закономъ статутную форму, желая этимъ предохранить отъ возможности измѣненія или отмѣны.

Онѣ просили, чтобы отвѣты короля были письменно изложены съ приложеніемъ печати, что давало бы имъ увѣренность въ соотвѣтствіи между отвѣтомъ и петиціею. Онѣ соединяли условіе ассигнованія денегъ съ условіемъ утвержденія петицій, представленныхъ Лордами и Общинами въ той формѣ, въ которой они получили королевское согласіе. Ихъ стремленія были главнымъ образомъ направлены на то, чтобы тѣ распоряженія, которыя носили постоянный характеръ, были издаваемы въ формѣ статута, а тѣ, которыя обладали характеромъ временнаго мѣропріятія въ формѣ указа, и мы можемъ предполагать, на основаніи содержанія многихъ петицій Общинъ, что король былъ часто склоненъ примѣнять отмѣняемую форму указа тогда, когда Общины желали постоянную форму статута или издать хартію и патенты вмѣсто внесенія высказаннаго имъ, согласно просьбы Общинъ, рѣшенія въ статутные списки.

Общины, казалось, приближались все болѣе и болѣе къ установленію контроля надъ деталями законодательства, когда онѣ стали ходатайствовать, какъ это было въ царствованіе Генриха V, чтобы никакой статуть не былъ утвержденъ безъ ихъ согласія и получили на это слѣдующій отвѣтъ:

„Король, по своей особой милости, пожаловаль, чтобы отнынѣ ничто не могло быть утверждено по петиціямъ Общины, что было бы противно ихъ требованію, и что могло бы наложить на нихъ обязательство, вопреки ихъ на это согласію, сохраняя за нашимъ повелителемъ королевскую прерогативу жаловать и отказывать, что ему угодно по вышесказаннымъ просьбамъ и петиціямъ“ ¹⁾.

Возрастающее вліяніе Общинъ въ законодательствѣ отмѣчено измѣненіями въ формулѣ утвержденія (enacting clause) статута.

Вестминстерскій статуть I озаглавленъ такимъ образомъ: *Etablissement le Roi Edward fait par son Conseil et par assentement des Erce-*

¹⁾ Rot. Parl. IV. 22.

veques, Eveques, Abbes, Priors, Countes, Barons et la comminalte de la terre illoeqe somous“.

Съ 1318 г. и до вступленія на престоль Эдуарда III статуы составлялись „съ согласія прелатовъ, графовъ, бароновъ и общинъ государства“. Съ начала царствованія Эдуарда III система законодательства по петиціямъ нашла выраженіе въ словахъ „at the request of the Commons“ (по просьбѣ Общинъ), хотя иногда упоминались и обѣ Палаты, какъ подававшія петиціи, въ формѣ: „Le roy supplie feust par les Prelats, Countes, Barons et les Communaltez“.

Не ранѣе 11 года царствованія Генриха VI слова „by athority of Parliament“ (властью Парламента) вошли въ употребленіе, поставивъ этимъ Палаты на уровень законодательной власти, а не задолго передъ этимъ выраженіе „по просьбѣ Общинъ“ стало выходить изъ употребленія. Формула обнародованія перестала быть однообразной; и постепенно въ царствованіе Генриха VI статуы стали утверждаться не по „просьбѣ“ Общинъ, но „властью“ Парламента, а съ I года царствованія Генриха VII слово „просьба“ болѣе не возстановлялось.

§ 4. Начало новаго порядка.

Наилучшее средство выйти изъ вышеописаннаго затрудненія было найдено, когда, по вступленіи на тронъ Генриха VI, Общины приняли практику изложенія своихъ петицій въ статутной формѣ и требовали, чтобы форма эта не измѣнялась. Stubbs говоритъ, что этотъ обычай установился сначала „по отношенію къ законодательнымъ актамъ, составленнымъ королемъ“¹⁾; первый примѣръ мы видимъ въ парламентскихъ спискахъ 1429 года, когда Общины просили, чтобы „билль, который, пройдя черезъ Общины настоящаго Парламента, будетъ представленъ съ согласія лордовъ свѣтскихъ и духовныхъ настоящаго Парламента королю, обратилъ на себя его благосклонное вниманіе, какъ по своему внутреннему содержанію, такъ и по внѣшней формѣ“.

Какъ на дальнѣйшее измѣненіе въ области законодательнаго процесса, слѣдуетъ указать на частое употребленіе выраженія „*billam actum in se continens*“²⁾, обозначававшее, что билль, служившій ранѣе, какъ въ Парламентѣ, такъ и въ Канцлерскомъ Отдѣленіи, фор-

1) Const. hist. III. 463.

2) Вѣроятно пережиткомъ этой фразы является новѣйшій обычай обозначать билли, посылаемые изъ той или другой Палаты „билль—озаглавленный Актъ“.

мой, въ которую облакалось обыкновенно изложеніе содержанія петиціи, заключалъ въ себѣ отнынѣ не только петицію, но схему и проектъ статута.

Не легко опредѣлить, съ какого времени началась практика чтенія петиціи или билля 3 раза, а равно указать тотъ моментъ, съ котораго Лорды стали читать, разсматривать и отвергать такую петицію, дѣйствуя какъ Палата Парламента, а не въ качествѣ королевскихъ совѣтниковъ и участниковъ въ его рѣшеніи.

Для нашей цѣли достаточно отмѣтить, что въ царствованіе Генриха VII ходъ дѣлъ въ Парламентѣ, поскольку онъ касался законодательства, принялъ настоящую форму, пройдя черезъ вышеописанныя нами фазы. Въ царствованіе Генриха VIII мы можемъ отмѣтить въ журналахъ Лордовъ весь ходъ билля въ этой Палатѣ ¹⁾, а когда мы начнемъ пересматривать журналы Общинъ въ царствованіе Эдуарда VI, то мы найдемъ, что практика трехъ чтеній установилась и въ нижней Палатѣ.

Однако, какъ ни отличалась практика средневѣковаго Парламента отъ практики новѣйшаго времени, мы можемъ все-таки отмѣтить въ ходѣ законодательныхъ дѣлъ XIV в. начало новѣйшаго процесса. Король открывалъ Парламентъ изложеніемъ своихъ желаній и обѣщаніемъ удовлетворить жалобы; петиціи основывались на жалобахъ и представлялись до ассигнованія денегъ; петиціи послѣ обсуждения ихъ переходили отъ Общинъ къ Лордамъ и получали королевское утвержденіе въ словахъ, сохранившихся въ употребленіи до настоящаго времени. Когда проектъ статута былъ облеченъ въ форму билля и не оставался болѣе въ формѣ начальной петиціи, онъ пред-

1) Интересно отмѣтить послѣдовательное развитіе билля въ Палатѣ Лордовъ въ первый годъ царствованія Генриха VIII:

8 die Parliamenti.

Item Billa de Forests et de feris extra suas clausuras parcas sive indagine licite venandis et interficiendis lecta est jam primo.

12 die Parliamenti.

Item Billa de Forests et feris extra parcas et forestas interficiendis lecta est jam secunda vice.

14 die Parliamenti sexto Februarii.

Item Billa de Forests et feris extra parcas sive forestas venandis et interficiendis lecta est jam teratio cui omnes Domini assensum prebuerunt.

15 die Parliamenti.

Item Billa de feris extra parcas et forestas venandis missa est in domum inferiorem, nuntio clerico Parliamenti.

23 die Parliamenti.

A domo inferiori adducte sont sex Bille. 1. De Forestis quam approbat Domus inferior. Expedita.

ставлялъ широкое поле для обсужденія затронутого имъ вопроса и споровъ, что, очевидно, возбуждало большое вниманіе къ ходу дѣлъ и правиламъ дебатовъ.

Но форма законодательства въ видѣ билля, представляемаго для утвержденія или отклоненія Коронѣ, имѣла болѣе широкія цѣли, чѣмъ содѣйствовать точному изложенію хода дѣлъ въ Парламентѣ или обезпечить необходимыя послѣдствія даннаго королевскаго согласія на петицію. Она устанавливала различіе между исполнительной и законодательной властью, Короной въ Совѣтѣ и Короной въ Парламентѣ; и хотя, повидимому, измѣненіе состояло въ томъ, что Коронѣ представлялся предметъ законодательства не въ сыромъ видѣ, но изложенный въ формѣ закона, однако это измѣненіе послужило основаніемъ всемогущества Парламента.

До введенія въ практику этого способа законодательства, Палаты ходатайствовали передъ Короной объ удовлетвореніи ихъ жалобъ, точно также, какъ истецъ ходатайствовалъ передъ Короной въ Канцлерскомъ Отдѣленіи объ удовлетвореніи его личной просьбы. Законодательный актъ исходилъ отъ Короны, и хотя Лорды и Общины могли жаловаться на то, что законодательныя акты, не были составлены по ихъ петиціямъ или не заключали ихъ въ себѣ, однако такого рода законодательство сохранило свое право существованія, и составленіе всѣхъ законовъ было предоставлено Коронѣ, равно какъ и выборъ удобнаго ей для этого времени и формы.

Но когда Палаты Парламента взяли въ свои руки сочиненіе статутовъ, ихъ притязанія на законодательство стали болѣе опредѣленными и настоятельными; желательный имъ законъ не могъ уже быть измѣненъ, отложенъ или лишенъ обязательной силы. Онъ уже не испрашивали болѣе согласіе короля на составленіе закона по данному вопросу, чтобы приступить послѣ этого къ разработкѣ законодательнаго проекта, но просили его сказать: „да“ или „нѣтъ“ на подносимый на его утвержденіе законъ, составленный въ желательной имъ формѣ, недопускающей передѣлки.

Когда Корона болѣе не могла проявлять свою власть въ законодательствѣ, за исключеніемъ отказа въ согласіи на представленный на нея утвержденіе въ окончательной редакціи законъ, тогда стало очевиднымъ, что возникла отдѣльно отъ исполнительной новая законодательная власть. Палата и Корона помѣнялись мѣстами: согласіе первой было доселѣ необходимо по отношенію къ законопроектамъ, хотя и возбужденнымъ по ихъ инициативѣ, но всегда представляемымъ имъ въ составленной Короной редакціи; отнынѣ согласіе или отклоненіе

было предоставлено Коронѣ по отношенію къ мѣропріятіямъ, составленнымъ и одобреннымъ Палатой.

Полный отчетъ производства дѣлъ въ первыхъ Парламентахъ могъ бы наполнить цѣлый томъ интересными фактами, но короткій очеркъ, который я только что представилъ можетъ служить, по моему мнѣнію, достаточнымъ введеніемъ къ изученію того процесса, которымъ составляются и утверждаются законы въ настоящее время.

О Т Д Ъ Л Ь П.

Обыкновенный ходъ дѣлъ въ Парламентѣ. Публичные билли (Public Bills).

§ 1. Текуція дѣла.

Для того, чтобы прослѣдить процессъ законодательства, необходимо разсмотрѣть въ краткихъ чертахъ, формы занятій Палаты, потому что трудно представить себѣ послѣдовательно всю картину развитія билля и обращеніе его въ законъ, если читатель не будетъ ознакомленъ съ деталями означеннаго процесса. Самымъ простымъ путемъ для объясненія хода дѣлъ въ Палатѣ Общинъ, было бы ознакомленіе съ обыкновенными ежедневными занятіями, разсмотрѣніе различныхъ родовъ дѣлъ, которые подвергаются обсужденію, и болѣе подробное изученіе тѣхъ изъ нихъ, которые представляютъ интересъ для цѣли настоящаго сочиненія.

Обычный порядокъ ежедневныхъ занятій въ Палатѣ слѣдующій:

1) частныя билли (Private Business); 2) публичныя петиціи (Public Petitions); 3) заявленіе о желаніи внести предложенія (Giving Notices of Motions); 4) невстрѣчающія возраженій предложенія о сообщеніяхъ (Unopposed motions for Return); 5) испрошеніе отпуска (Motions for leave of Absence); 6) запросы (Questions); 7) порядокъ дня и изложеніе предложеній, заносимыхъ въ книгу приказовъ (Orders of the Day and Notices of Motions as set down in the Order Book).

Разсмотримъ эти дѣла въ изложенномъ выше порядкѣ.

1. Подъ именемъ *Private Business* подразумѣвается разработка частныхъ биллей, разсмотрѣніе которыхъ, я думаю, лучше отнести къ тому моменту, когда будетъ изложенъ наиболѣе важный предметъ — публичные билли.

2. *Публичныя петиціи* — это петиціи отъ мѣстностей, учрежденій, лицъ или группъ, затрагивающія вопросы общей политики или

общіе интересы, подлежащія разсмотрѣнію Парламента, или на которыя желательно обратить его вниманіе. Ихъ нужно отличать отъ частныхъ петицій, которыя образуютъ первую ступень въ законодательствѣ по частнымъ биллямъ. Эги публичныя петиціи являются отличительной чертой въ общемъ характеръ Парламента, какъ Великаго Слѣдователя націи, и я обращаюсь къ разсмотрѣнію ихъ въ послѣдней главѣ этой книги.

Здѣсь достаточно сказать, что тѣ члены, которые заявили спикеру о своемъ намѣреніи представить петицію, приглашаются это сдѣлать по окончаніи разсмотрѣнія частныхъ дѣлъ. Когда исчерпанъ весь списокъ такихъ членовъ, то другіе члены могутъ представлять петиціи, безъ предувѣдомленія, до того момента, пока Палата не приступила къ разсмотрѣнію публичныхъ петицій. Но это представленіе не должно мѣшать заявленію о желаніи внести предложеніе, и предложенію запроса; не позволяется дѣлать ихъ и послѣ 5 ч. дня, если только петиціи не относятся къ предложеніямъ, поставленнымъ въ Notice Paper или порядкѣ дня.

3. *Заявленіе о желаніи внести предложеніе.* Каждый членъ, который желаетъ сдѣлать предложеніе Палатѣ, употребляя англійское техническое выраженіе *make a motion*, имѣеть на это право; но онъ долженъ увѣдомить Палату о своемъ намѣреніи и для того, чтобы обезпечить себѣ возможность быть выслушаннымъ, онъ долженъ внести предметъ своего предложенія въ книгу приказовъ (Order Book) и на листъ извѣщеній (Notice Paper) вмѣстѣ со своимъ именемъ и днемъ, когда онъ намѣренъ его сдѣлать.

Въ этомъ отношеніи установился слѣдующій порядокъ.

Членъ, желающій возбудить какой либо вопросъ передъ Палатой, долженъ прежде всего вписать свое имя на Notice paper. Каждое имя, внесенное сюда, занумеровывается, и когда настаетъ время, предназначенное для этого рода занятій Палаты, нумера кладутся въ баллотировочный ящикъ, смѣшиваются и вытаскиваются клеркомъ на столъ по одному. Когда вынимаются номера, то членъ, имя котораго занесено въ списокъ подъ соотвѣтствующимъ номеромъ, вызывается спикеромъ. Послѣ этого онъ заявляетъ о своемъ намѣреніи внести предложеніе и имѣеть для изложенія его старшинство выбора дня и часа, согласно порядку, въ которомъ его номеръ вышелъ изъ ящика ¹⁾.

¹⁾ Опредѣленіе срока, избираемаго этимъ образомъ, ограничено регламентомъ. Промежутокъ времени между заявленіемъ о желаніи сдѣлать предложеніе и изложеніемъ его не можетъ заключать въ себѣ болѣе 4 дней, когда дѣла этого рода слушаются въ Палатѣ. (т. е. 4 вторниковъ).

4. *Motions for returns* называется предложенье сообщить Палатѣ отчеты и документы. Если не имѣется возраженій то эти предложенья могутъ быть изложены въ назначенномъ имъ мѣстѣ и времени по списку дѣлъ, установленныхъ постояннымъ регламентомъ (*Standing Order*).

5. *Изпгшоеніе отпуска*. Предполагается, что членъ всегда несетъ свою службу въ Палатѣ; если поэтому онъ желаетъ отлучиться на время, онъ долженъ просить Палату объ отпускѣ, и послѣдній можетъ или не можетъ быть разрѣшенъ ¹⁾.

Въ XVI и XVII в.в., когда члены не могли быть всегда на виду своихъ избирателей, отсутствіе безъ разрѣшенія разсматривалось, какъ серьезное препятствіе для разсмотрѣнія дѣлъ. Въ настоящее время отношеніе къ этому выражается въ томъ, что избирательный округъ не выбираетъ вновь члена, который манкируетъ своими обязанностями; но въ то время, когда избиратели не знали или не заботились о томъ, какъ работаютъ въ Палатѣ ихъ выборные, необходимо было поступать съ ними инымъ образомъ. Такъ, напримѣръ, Актъ Генриха VIII избавляетъ графство или бургъ отъ уплаты жалованья членамъ, которые оставляютъ Парламентъ до окончанія сессіи безъ позволенія спикера, долженствующаго быть „зарегистрованнымъ въ книгѣ клерка Парламента, предназначенной для Палаты Общинъ“. Палата, повидимому, была склонна считать вакантнымъ мѣсто члена, который, по своему занятію, не имѣлъ возможности принимать участіе въ ея дѣлахъ.

„Такъ напримѣръ, 18 февраля 1625 г. Гей (*Gay*) увѣдомилъ Палату, что онъ избранъ депутатомъ отъ города *Bath*, въ которомъ онъ состоитъ мэромъ; въ настоящій моментъ въ виду того, что одинъ изъ гражданъ его города убилъ свою жену и самого себя, а онъ, мэръ, единственный слѣдователь, то онъ проситъ отпуска домой. Доложено Комитету Привилегій: слѣдуетъ ли послать новую грамоту.

Рѣшено по дѣлу, возбужденному Гей, что, во вниманіе къ представленнымъ имъ мотивамъ, онъ свободенъ ѣхать домой въ городъ для занятія вышеуказанными дѣлами“ ²⁾.

Палата, какъ это уже было отмѣчено при разсмотрѣніи вопроса о праволишеніи по умственному разстройству, не выказала себя склонной объявлять мѣсто вакантнымъ по неспособности депутата присутствовать при дебатахъ въ Парламентѣ. Но членъ, который

1) 82 *Common Journ.* 376.

2) I. *Common Journ.* 821.

упорно отказывается исполнять свои обязанности, можетъ быть помѣщенъ подѣ стражу приставомѣ Палаты, и хотя единственный недавній случай этого рода относился къ присутствію въ Комитетѣ, ¹⁾ однако, кажется, нѣтъ никакой причины, не разсматривать, какъ неповиновеніе Палатѣ, нежеланіе присутствовать на засѣданіяхъ послѣ отказа въ отпускѣ.

Принудительная явка для присутствія въ Палатѣ въ нѣкоторыхъ особыхъ случаяхъ посредствомъ приказа call of the House (о зовѣ Палаты) можно сказать вышла уже изъ употребленія; по крайней мѣрѣ такого рода случая призыва не было съ 1836 г. Если Палата прибѣгала къ такому способу призыва по отношенію къ члену, который не являлся и не представлялъ доказательствъ уважительныхъ причинъ своей неявки, то онъ могъ быть приведенъ подѣ стражею приставомѣ, подвергаясь наказанію, которое на него можетъ наложить за этотъ поступокъ Палата ²⁾.

6. *Запросы.* Запросы бывають обыкновенно обращены къ короннымъ министрамъ или къ тѣмъ изъ депутатовъ, на которыхъ возложено Палатой исполненіе того или иного рода парламентскихъ дѣлъ или обязанностей по правительственной администраціи. Такіе запросы не должны заключать въ себѣ приведенія какихъ-либо доводовъ или доказательствъ, они составляютъ въ такой формѣ, чтобы было ясно, какого рода объясненія интересуютъ Палату; и представляемыя по этому поводу объясненія являються не болѣе, какъ отвѣтомъ на предложенный вопросъ, хотя министръ Короны можетъ иногда представить, если найдетъ это нужнымъ, и болѣе подробное изложеніе, но имѣетъ также полное право въ видахъ общихъ интересовъ и уклониться отъ отвѣта на запросъ.

7. *Изложеніе предложенія и порядокъ дня.* Это тотъ самый моментъ, когда мы можемъ отмѣтить зарожденіе публичныхъ дѣлъ въ Палатѣ. Въ вечернія засѣданія, назначенныя для правительства, каковыми были всегда понедѣльники и четверги, (хотя правительство обыкновенно имѣетъ широкое право распоряжаться временемъ Палаты), предложенія относительно порядка обсужденія дѣлъ и вчесенія биллей или назначенія особыхъ комитетовъ (select committee), вносятся въ такомъ порядкѣ, какой угоденъ правительству. По вторникамъ и пятницамъ предложенія, дѣлаемыя отдѣльными членами, впервые,

¹⁾ Случай съ Smith O'Brien, Hansard 3—rd. ser. 85—1291. См. также случай съ Hennessey, Hansard. 3—rd. ser. 156—1931, 2213.

²⁾ Послѣдній случай зова Палатой имѣлъ мѣсто 19 апрѣля 1836 г., послѣднее предложеніе по этому поводу было сдѣлано 23 марта 1882 г.

вкратцѣ подвергаются обсужденію. Затѣмъ приступаютъ къ порядку дня, т. е. очереднымъ дѣламъ, назначеннымъ къ обсужденію въ опредѣленный Палатою день; замѣчанія на предложенія, за исключеніемъ вышеуказаннаго способа, не могутъ быть высказаны до тѣхъ поръ пока не обсужденъ списокъ очередныхъ дѣлъ.

Извѣстные дни въ недѣлѣ назначены для обсужденія вопросовъ, которые должны быть рассмотрѣны коллективно всей Палатой. Таковы понедѣльники, среды, четверги и пятницы ¹⁾. Во всѣ эти дни, за исключеніемъ среды министерство имѣетъ право помѣстить на первое мѣсто порядка дня внесенныя имъ дѣла, назначенныя Палатой къ слушанію,—а въ пятницу первое мѣсто предоставляется Комитету Субсидій (Committee of Supply) или Комитету Путей и Средствъ. Изложеніе предложеній поэтому разсматривается первыми только во вторники; въ пятницу, когда субсидіи стоятъ въ порядкѣ дня, существуетъ или, вѣрнѣе говоря, существовала извѣстная широта предварительныхъ споровъ, которые будутъ описаны послѣ. Такимъ образомъ, вторникъ преимущественно предоставленъ для частныхъ вопросовъ членовъ, равно и въ пятницу отдѣльные члены могутъ поднять вопросъ, въ которомъ они заинтересованы, прежде чѣмъ Палата перейдетъ въ Комитетъ Субсидій ²⁾.

Часы засѣданій. Въ понедѣльникъ, вторникъ, четвергъ и пятницу Палата собирается въ 3 часа, въ среду въ полдень. Въ четыре вышеназванные первые дня Палата засѣдаетъ до часа ночи, если ранѣе этого времени не отложить свое засѣданіе,—въ среду до 6 час.

Но между 12 и 1 час. ночи въ вышеназванные четыре дня и между 5 час. 30 м. и 6 час. вечера въ среду не могутъ быть разсматриваемы вопросы, возбуждающіе какіе-либо возраженія, такъ какъ по дѣйствующему регламенту, изданному 24 февраля 1888 г., рассмотрѣніе текущихъ дѣлъ прерывается въ полночь,—а по средамъ въ 5 ч. 30 м. и переносится, если только нѣтъ особаго въ этомъ случаѣ рѣшенія Палаты, на слѣдующее засѣданіе; когда же Палата въ Комитетѣ, то чэрмень сставляетъ въ это время кресло и дѣлаетъ объ этомъ докладъ Палатѣ. Уходъ спикера или чэрмена съ кресла можетъ быть задержанъ, если въ моментъ перерыва занятій, предлагается прекратить дебаты. Въ виду того, что подобное предло-

¹⁾ Палата засѣдаетъ по субботамъ въ силу спеціальнаго рѣшенія и почти исключительно ради дѣлъ, предложенныхъ правительствомъ.

²⁾ Sessional order 27 февраля 1896 г., возобновленный въ 1897 г., лишаетъ возможности возбуждать вопросъ по предложенію „о томъ, чтобы Спикеръ покинулъ кресло“.

женіе, вносится иногда съ цѣлью снять съ очереди дебатиремый вопросъ, то ведущій засѣданіе спикеръ или чэрменъ, не допуская дебатовъ по внесенному предложенію или поправокъ къ нему, не затягиваетъ это дѣло за полночь.

Утреннимъ засѣданіемъ называется то, которое начинается въ 2 час. дня; въ такомъ засѣданіи дѣло идетъ обычнымъ порядкомъ, и непосредственно послѣ запроса министрамъ Палата переходитъ къ порядку дня, назначенному Палатой для утренняго засѣданія. Въ 7 часовъ Палата пріостанавливаетъ засѣданіе и возобновляетъ его въ 9-ть. Но дѣла, обсуждавшіяся до 7 часовъ не возобновляются въ 9, такъ какъ устанавливается новый порядокъ дня для засѣданія въ 9 час., а поэтому дѣла, разсматривавшіяся въ утреннемъ засѣданіи могутъ подвергнуться дальнѣйшему разсмотрѣнію въ вечернемъ засѣданіи только въ томъ случаѣ, если исчерпанъ весь списокъ очередныхъ дѣлъ, назначенныхъ къ слушанію. Вечернее засѣданіе закрывается, какъ я указалъ, въ полночь для спорныхъ вопросовъ и въ 1 ч. ночи для вопросовъ, не возбуждающихъ преній. Но Палата сохраняетъ за собой надзоръ за своими дѣлами, и принятія правила могутъ быть измѣнены или тѣмъ образомъ, какимъ они и установлены — регламентомъ, или общимъ согласіемъ Палаты.

Измѣненія въ обычномъ ходѣ дѣлъ дѣлаются все болѣе и болѣе частыми по мѣрѣ того, какъ увеличивается количество дѣлъ, о которыхъ забота лежитъ на правительствѣ. Большинство, которымъ располагаетъ правительство, даетъ ему возможность выбрать себѣ время въ Палатѣ для разсмотрѣнія своихъ дѣлъ, не считаясь съ опредѣленіями регламента.

Обсужденіе дѣла, возбужденнаго въ какомъ-либо засѣданіи Палаты, можетъ быть отложено въ силу отсрочки до другого часа или дня. Отсрочка можетъ быть вызвана механически, когда настанетъ часъ, назначенный для закрытія засѣданія; или можетъ быть предложена членомъ: „Палата теперь отсрочиваетъ засѣданіе“. Такое предложеніе, возбужденное ранѣе, чѣмъ исчерпанъ порядокъ дня, можетъ быть употреблено съ цѣлью внести на обсужденіе такой вопросъ, который, по мнѣнію члена, Палата должна немедленно разсмотрѣть. Предложеніе отсрочки является въ такомъ случаѣ чисто формальнымъ, такъ какъ имѣетъ своею цѣлью возбудить внѣ очереди обсужденіе желаемаго вопроса.

Предложеніе этого рода можетъ быть сдѣлано *bona fide*, но можетъ быть сдѣлано и для того, чтобы создавать обструкцію дѣламъ Палаты, или же, иногда случается, что предложеніе, хотя и возбуждено

bina fide, но оказывается легкомысленнаго характера. Поэтому установлены строгія правила для предупрежденія возможности дебатировать предложенія отсрочки, внесенныя по легкомыслию или съ цѣлью соз.ать обструкцію. Дѣло, предлагаемое для обсужденія, должно быть ясно изложено и заключать въ себѣ неотложную необходимость; при чемъ предложеніе можетъ быть сдѣлано только тогда, когда вопросы, помѣщенные на Notice Paper, исчерпаны, и Палата не приступила еще къ обсужденію публичныхъ дѣлъ; спикеръ можетъ не допустить внесенія предложенія, если не считаетъ дѣло важнымъ; кромѣ того должно быть дано согласіе Палаты, или 40 членовъ поднимутся съ своихъ мѣстъ для поддержанія предложенія, но если поднимется съ своихъ мѣстъ болѣе, чѣмъ 10, но менѣе 40, то по просьбѣ члена, настаивающаго на отсрочкѣ, производится голосованіе по отдѣламъ, слѣдуетъ ли допустить внести предложеніе или нѣтъ.

Существуетъ еще и третій способъ, которымъ засѣданіе въ Палатѣ можетъ быть закончено, это такъ называемое „внѣ числа“, (count out)¹⁾. Сущность его заключается въ слѣдующемъ: Если въ любой моментъ послѣ четырехъ часовъ вниманіе спикера будетъ обращено на тотъ фактъ, что присутствующихъ членовъ менѣе сорока, и по подсчету окажется это вѣрнымъ, то Палата откладываетъ свое засѣданіе.

Дебаты могутъ быть прекращены также отсрочкой обсужденій до слѣдующаго дня, возбужденіемъ вопроса о прекращеніи обсужденія дебатлируемаго дѣла или вопроса о прекращеніи преній (closure), согласно дѣйствующимъ по отношенію къ послѣднимъ правиламъ. Прекращеніе преній (closure) наступаетъ въ тотъ моментъ, когда какой-либо депутатъ предлагаетъ, чтобы „вопросъ былъ теперь поставленъ на голосованіе“ (the question be now put), хотя остальные депутаты желаютъ продолженіе обсужденій. Такое предложеніе можетъ быть сдѣлано, когда спикеръ или члрменъ Путей и Средствъ занимаютъ мѣсто на креслѣ, но они могутъ и отказать предложить этотъ вопросъ на томъ основаніи, что этимъ нарушаются права меньшинства или правила Палаты.

Closure появилось съ 1881 г. Въ этомъ году развитіе обструкцій въ Палатѣ Общинъ послужило причиной къ возникновенію „безотлагательныхъ резолюцій“ (urgency resolutions). Въ силу ихъ королевскій министръ могъ заявить, что общественное дѣло имѣетъ неотложный характеръ. Вопросъ ставился на голосованіе безъ дебатовъ, и

¹⁾ О правилахъ относительно „Count out“ см. May. Parl. Pract. (ed. 10) 223.

если неотложность принималась большинствомъ 3 : 1 въ Палатѣ, при наличности въ ней не менѣе, чѣмъ 300 членовъ, то веденіе дѣла въ Палатѣ, признаннаго неотложнымъ, передается спикеру. Въ силу такихъ безотлагательныхъ резолюцій спикеръ могъ издавать правила, благодаря которымъ дебаты при обсужденіи билля о защитѣ личности и собственности въ Ирландіи (Bill for protection of Person and Property in Ireland) (1881 г.) и билля о предупрежденіи преступленія (Bill for the Prevention of Crime) были сведены къ умѣреннымъ размѣрамъ.

Осенью 1882 г. прекращеніе дебатовъ было предусмотрѣно регламентомъ, но инициатива въ этомъ отношеніи была оставлена за спикеромъ, который, видя, что „очевидное желаніе Палаты“ было въ пользу прекращенія преній, могъ предложить Палатѣ сдѣлать предложеніе о томъ, чтобы продолжающіеся дебаты были прекращены. Если это принималось большинствомъ болѣе, чѣмъ 200 голосовъ, или отвергалось меньшинствомъ, не превосходившимъ 40, то подлежащій рѣшенію вопросъ немедленно ставился на голосованіе ¹⁾.

Въ 1887 г. постоянный регламентъ дозволилъ всякому члену дѣлать предложеніе о томъ, „чтобы вопросъ былъ поставленъ на голосованіе“.

Послѣ того какъ предложенъ вопросъ для обсуждения, каждый членъ, поднявшись со своего мѣста, можетъ заявить, „что вопросъ долженъ быть сейчасъ же поставленъ на голосованіе“, и если покажется спикеру или занимающему его мѣсто, что такое предложеніе не является нарушеніемъ правилъ Палаты или интересовъ меньшинства, то вопросъ о томъ, „что вопросъ долженъ быть сейчасъ-же поставленъ на голосованіе“ немедленно предлагается Палатѣ и рѣшается безъ поправокъ и преній“ ²⁾.

Таковъ способъ прекратить затянувшіеся дебаты, но существуютъ еще помимо этого два способа для ускоренія обсуждения.

Одинъ изъ нихъ предусмотрѣнъ тѣмъ самымъ регламентомъ, который даетъ право члену съ согласія предсѣдательствующаго въ засѣданіи (Chair), предложить, чтобы какая-либо фраза и какія-либо слова „были вставлены или прибавлены къ биллю“. Такое предложеніе, если оно вносится, опережаетъ всякую поправку, которая можетъ быть сдѣлана въ обсуждаемомъ текстѣ предложенія ³⁾.

¹⁾ Annual Register 1882, p. 27.

²⁾ Standing Order 25 (18 марта 1887 г.; 7 марта 1888 г.).

³⁾ Относительно всѣхъ деталей прекращенія преній слѣдуетъ обратиться къ соч. May. Parl. Practice. (10 ed.) 213, 214.

Другой—создается резолюціями и распоряженіями Палаты, которыми обсужденіе извѣстнаго вопроса ограничено во времени и которые предусматриваютъ, чтобы обсужденіе той или иной части билля было закончено къ опредѣленному дню и часу. Такой приказъ, который можетъ исключить возможность обсужденія важной статьи билля, извѣстенъ подъ именемъ „прекращенія дебатовъ по отдѣленіямъ“ (closure by compartments), или болѣе подъ вульгарномъ названіемъ „гильотины“. Примѣрами этого могутъ служить дебаты при обсужденіи билля Уголовнаго Закона (Ирландія) 1887 г. (Criminal Law Ireland Bill) ¹⁾, билля объ Ирландскомъ мѣстномъ управленіи (Home Rule Bill) 1893 г. ²⁾, и билля о возстановленіи въ правахъ выселенныхъ арендаторовъ (Evicted Tenants Bill) 1894 г. ³⁾.

Остается теперь еще отмѣтить контроль, предоставленный Палатѣ, надъ рѣчами отдѣльныхъ членовъ. Существуетъ два постоянныхъ регламента, которые предусматриваютъ мѣры поддержанія порядка и прекращенія многословія въ дебатахъ. Въ силу регламента 23 ⁴⁾ членъ, неуважающій власть спикера или преднамѣренно устраивающій обструкцію дѣламъ Палаты, можетъ быть „названъ“ (named) спикеромъ и на этомъ основаніи можетъ быть сдѣлано предложеніе и поставленъ вопросъ безъ поправки, отсрочки или преній о томъ, чтобы отрѣшить названнаго члена отъ службы въ Палатѣ въ первый разъ на недѣлю, во второй на 2 недѣли, въ третій и послѣдующіе разы—на мѣсяць.

Регламентъ 24-ый ⁵⁾ предоставляетъ право спикеру или чэрмену обратить вниманіе Палаты на неумѣстное поведеніе члена, говорящаго о совершенно постороннихъ предметахъ, или повторяющаго одно и то же, и приказать собственной властью прекратить такую рѣчь.

§ 2. Публичный билль въ Палатѣ Общинъ.

Когда билль, впервые, является передъ Палатой, онъ долженъ быть облеченъ въ форму извѣщенія о желаніи сдѣлать предложеніе (notice of motion). Билль можетъ быть начатъ какъ въ Палатѣ Лордовъ, такъ и Общинъ, но удобнѣе отмѣтить его постепенныя фазы разви-

1) Hansard 3-rd series v. 315. p. 15914.

2) Ibid. 4-th series v. 14. p. 373.

3) Ibid. v. 27. p. 1410.

4) 28 февраля 1880. и 22 ноября 1882 г.

5) 27 ноябра 1882 г. и 28 февраля 1889 г.

тія, прежде чѣмъ онъ обратится въ статутъ, начиная съ Палаты Общинъ, которая въ большинствѣ случаевъ бываеъ инициаторомъ важнѣйшихъ биллей. Отмѣчу я также и особенность хода билля, если онъ вчиняется въ Палатѣ Лордовъ.

Сначала всего, депутатъ, который желаетъ предложить извѣстную мѣру, заявляетъ вышесказаннымъ образомъ о своемъ намѣреніи сдѣлать это. Когда до него доходитъ очередь, установленная порядкомъ записи, онъ проситъ позволенія внести билль. Обыкновенно это не болѣе, чѣмъ форма, но бывають случаи, когда смыслъ билля излагается при его внесеніи ¹⁾. На этомъ основаніи издается приказъ Палаты, чтобы билль былъ приготовленъ и внесенъ возбуждающимъ вопросомъ депутатомъ и другими членами Палаты, имъ названными. Билль можетъ быть представленъ тотчасъ-же, что совершается членомъ Палаты, подошедшимъ къ рѣшеткѣ; спикеръ называетъ его по имени, онъ отвѣчаетъ: „билль, сэръ“, и выражаетъ желаніе, чтобы спикеръ его внесъ. Спикеръ предлагаетъ положить его на столъ. Депутатъ подноситъ его къ столу и передаетъ клерку Палаты, который и читаетъ вслухъ заглавіе билля. Вопросъ о томъ, чтобы билль „былъ теперь прочитанъ въ первый разъ“, и „чтобы былъ напечатанъ“ предлагается безъ поправокъ или преній; затѣмъ приказъ назначаетъ извѣстный день для его чтенія второй разъ.

Билль занимаетъ тогда мѣсто въ очередномъ порядкѣ дѣлъ, и когда наступаетъ его второе чтеніе, то дѣлается второе предложеніе о томъ, „что билль будетъ читанъ второй разъ“. Это тотъ самый моментъ, когда общій принципъ билля наиболѣе подробно обсуждается и рѣшается его судьба.

Противникъ билля можетъ сдѣлать предложеніе, чтобы билль былъ прочитанъ второй разъ черезъ 6 мѣсяцевъ, что переноситъ его на другую сессію, чтобы вторичное чтеніе было произведено сейчасъ же, но былъ данъ ясный отрицательный отвѣтъ, или же можетъ предложить, путемъ поправокъ, такую резолюцію, которая совершенно измѣняетъ характеръ билля.

Таковы вѣжливыя способы отклоненія билля, но существуютъ прецеденты, когда билли отвергались болѣе грубо и даже раздирались въ Палатѣ: въ 1772 г. одинъ билль былъ оттолкнутъ, сброшенъ со

¹⁾ Долгіе дебаты происходили при внесеніи двухъ биллей объ управленіи Ирландіей (for the government of Ireland) въ 1886 и 1893 г. г., билля о зашитѣ жизни и собственности въ Ирландіи 1881 г. и объ Уголовномъ процессѣ (Ирландія) 1887 г.

стола спикеромъ, потоптанъ и выброшенъ ногами членовъ изъ помещенія Палаты. Такой оскорбительный поступокъ по отношенію къ этому биллю былъ основанъ на томъ, что онъ возвратился изъ Палаты Лордовъ съ измѣненіемъ въ статьѣ о денежныхъ ассигнованіяхъ ¹⁾).

Если билль принимается во второмъ чтеніи, то онъ переходитъ въ Комитетъ всей Палаты (Committee of the whole House). Если предполагается желательнымъ внести въ билль опредѣленія по вопросамъ, не относящимся къ его главной задачѣ, то Комитету предоставляется въ силу устанавливаемой для него *инструкціи* внести эти опредѣленія. Такія инструкціи не обладаютъ императивнымъ характеромъ, онѣ единственно передаютъ власть, безъ которой Комитетъ не можетъ обсуждать билль или вносить въ него измѣненія, а равно и расширять сферу дѣйствія билля въ сравненіи съ его первоначальнымъ проектомъ ²⁾). Комитетъ назначается резолюціей, которая гласитъ, „что Палата переходитъ въ Комитетъ всей Палаты“, (resolve itself into a Committee of the whole House). Спикеръ на этомъ основаніи ставитъ вопросъ, „я оставляю свое мѣсто“ ³⁾; послѣдній вопросъ принимается, спикеръ оставляетъ свое предсѣдательское мѣсто и чэрмень Комитета его занимаетъ. Билль тогда обсуждается во всѣхъ деталяхъ, статья за статьей, и каждый членъ можетъ говорить по каждому вопросу столько разъ, сколько ему угодно. По окончаніи каждаго засѣданія Палаты въ Комитетѣ, посвященнаго разсмотрѣнію билля, спикеръ снова занимаетъ свое мѣсто; чэрмень Комитета докладываетъ о результатахъ дебатовъ и проситъ назначить время для продолженія разсмотрѣнія билля, Палата приказываетъ, что Комитетъ въ назначенный день долженъ снова приняться за это дѣло. Пока билль находится въ Комитетѣ, могутъ быть сдѣланы измѣненія въ какой угодно его части. Статьи обсуждаются одна за другой; каждая можетъ быть измѣнена или отмѣнена; измѣненія не должны касаться какъ цѣли этого билля, такъ и инструкціи, которыя эту цѣль расширяютъ; новые статьи не могутъ быть прибавлены по существующимъ правиламъ до тѣхъ поръ, пока не закончено обсужденіе представленныхъ статей.

Когда билль прошелъ черезъ Комитетъ, чэрмень доноситъ Па-

¹⁾ Parl. Hist. v. 17, p. 515.

²⁾ Инструкціи должны касаться предметовъ, имѣющихъ дополнительный характеръ; онѣ не могутъ имѣть своею цѣлью введеніе въ билль вопросовъ составляющихъ предметъ особой законодательной мѣры; иначе спикеръ можетъ отмѣнить инструкціи, какъ не касающіяся дѣла, out of order. Hansard 4—th series XII 205.

³⁾ Это имѣетъ формальное значеніе (Standing Order. 29 фев. 1888).

латѣ о результатѣ сужденій (report), и издается приказъ о разсмотрѣннн въ назначенный день измѣненнаго билля. Это называется въ процессѣ билля „report stage“ ¹⁾. Спикеръ снова занимаетъ свое мѣсто. Поправки могутъ быть еще сдѣланы и прибавлены новыя статьи. Если эти поправки сложнаго характера, то билль можетъ быть снова переданъ на разсмотрѣнне Комитета или полностью, или въ тѣхъ отдѣльныхъ его частяхъ, которыя измѣнены въ силу внесенныхъ поправокъ. Въ этомъ случаѣ онъ, послѣ новаго обсуждения въ Комитетѣ, опять вносится на разсмотрѣнне Палаты. Но никакая поправка не можетъ быть предложена при „report stage“ изъ тѣхъ, которая не могла быть предложена въ Комитетѣ безъ инструкціи.

Послѣ этого приступается къ разсмотрѣнню исправленнаго билля и дѣлается предложеніе, что бы онъ былъ прочитанъ въ третій разъ. Когда это исполнено, издается приказъ, чтобы клеркъ „отнесъ билль къ Лордамъ и просилъ ихъ содѣйствія“; билль передается съ надписью „soit baillé aux seigneurs“ ²⁾.

§ 3. Исключительный порядокъ разсмотрѣнн билля.

Прежде чѣмъ прослѣдить судьбу билля въ Палатѣ Лордовъ, я упомяну о двухъ случаяхъ, весьма важныхъ, когда вышеописанный ходъ дѣлъ не примѣнимъ.

Первый относится къ тѣмъ специальнымъ биллямъ, разсмотрѣнне которыхъ предусмотрено особыми постановленіями. Съ 30 апрѣля 1772 г. до 29 февраля 1888 г. существовало въ Палатѣ правило, что никакой билль, касающійся религіи и измѣненія законовъ, относящихся къ религіи, никакой билль, касающійся торговли или измѣненія законовъ, относящихся къ торговли, не можетъ быть внесенъ до разсмотрѣнн этого предложенія въ Комитетѣ всей Палаты.

Такъ напримѣръ, въ вопросѣ объ Ирландской Церкви (disestablishment of the Irish Church) ³⁾ въ 1869 г. дѣло началось резолюціей Комитета всей Палаты по возбужденному Гладстономъ вопросу: „чтобы чэрмень предложилъ Палатѣ разрѣшить внести билль о прекра-

1) Если въ биллѣ не сдѣлано поправокъ, то нѣтъ мѣста и для report stage и переходятъ прямо къ третьему чтенію.

2) Передается господамъ.

3) Этимъ именемъ называется реформа, въ силу которой англиканская церковь въ Ирландіи перестала считаться государственной, она была лишена части своихъ владѣній въ пользу пресвитеріанской и католической и стала въ положеніе не господствующей, но равной.

Перевод.

щеніи существованія учрежденія Ирландской Церкви и сдѣлать законодательныя распоряженія о ея свѣтскихъ имѣніяхъ и королевской коллегіи Маупуотъ“. Эта резолюція была вотирована и представлена (reported) Палатѣ, которая дозволила внести билль; билль былъ представленъ и прочитанъ въ первый разъ въ этомъ же вечернемъ засѣданіи.

Вышеописанное правило было найдено неподходящимъ и отмѣнено въ 1888 г.

Палата не приступаетъ къ разсмотрѣнію петицій, предложеній и билля о вотированіи кредитовъ или разсрочки уплаты (releasing) денежныхъ суммъ, подлежащихъ передачѣ Коронѣ, или о кредитныхъ операціяхъ иначе, какъ въ Комитетѣ всей Палаты.

Это означаетъ, что билли по этимъ вопросамъ вносятся на основаніи резолюцій, принятыхъ въ Комитетѣ; но о предметѣ финансовыхъ биллей мы будемъ говорить подробнѣе дальше.

Второй случай — созданіе въ 1882 г. двухъ постоянныхъ комитетовъ (standing Committee): изъ нихъ первый разсматриваетъ билли, относящіяся къ законамъ, судамъ, и судебному процессу; второй — билли, имѣющіе касательство къ торговлѣ, мореходству и мануфактурамъ, если таковыя билли поручаются имъ на разсмотрѣніе по приказанію Палаты.

Такая практика составляетъ компромиссъ между существовавшимъ обыкновеніемъ подносить билли особому комитету (select Committee) изъ 15 членовъ и общей практикой разсмотрѣнія ихъ въ Комитетѣ всей Палаты. Этотъ постоянный комитетъ состоитъ изъ не менѣе, чѣмъ 60 и не болѣе, чѣмъ 80 членовъ и его разсмотрѣніе и докладъ биллей равнозначущъ разсмотрѣнію и докладу Комитетомъ всей Палаты. Надѣялись, что это нововведеніе уменьшитъ продолжительность и трудность обсужденія публичныхъ биллей, особенно тѣхъ, которые содержатъ опредѣленія технического характера.

Регламентъ, который создалъ эти комитеты былъ воскрешень въ 1888 г., и дѣла по рыболовству и земледѣлію присоединены къ тѣмъ, которыя входятъ въ компетенцію комитета торговли (Committee on Trade).

§ 4. Билль въ Палатѣ Лордовъ.

Послѣ указанія этихъ возможныхъ варіацій въ процессѣ разработки билля, я снова возвращаюсь къ исторіи билля съ того момента, когда онъ посланъ въ Палату Лордовъ вмѣстѣ съ посланіемъ, изла-

гающимъ просьбу Общинъ о томъ, чтобы Лорды оказали имъ возможное содѣйствіе. Билль читается въ первый разъ по внесеніи; потомъ онъ остается на столѣ Палаты Лордовъ, и если проходитъ 12 дней, въ теченіе которыхъ Палата засѣдаетъ и не сдѣлано никакого предложенія о чтеніи его второй разъ, онъ перестаетъ появляться для замѣтокъ и остается безъ движенія въ теченіе сессіи. Но если по поводу билля выскажется какой-либо членъ Палаты, то обсужденія его нисколько не отличается отъ описаннаго въ Палатѣ Общинъ. Билль можетъ быть принятъ Лордами безъ поправокъ и тогда послѣ третьяго чтенія онъ не возвращается Общинамъ, но посылается имъ извѣщеніе, что Лорды согласились на сказанный билль безъ поправокъ. Если, наоборотъ, Лорды измѣняютъ билль, они возвращаютъ его послѣ третьяго чтенія съ сообщеніемъ, что они согласны на билль съ измѣненіями, по отношенію къ которымъ они просятъ содѣйствія Общинъ. Надпись на биллѣ гласитъ тогда: „A ceste bille avesque des amendemens les seigneurs sont assentus“¹⁾.

Общины могутъ согласиться или нѣтъ на исправленный Лордами свой билль; согласны ли онѣ или нѣтъ, билль возвращается съ извѣщеніемъ по этому поводу, и если онѣ согласны, билль надписывается словами: „A ces amendemens les Cōmmunes sont assentus“²⁾.

Разъ является несогласіе, и ни одна Палата не принимаетъ билль въ формѣ желательной для другой, существуютъ два способа, которыми устанавливаются причины несогласія и несогласныя стороны приводятся къ соглашенію. Одинъ изъ нихъ — конференція, другой — изложеніе причинъ комиссіей несогласной Палаты и посылка ихъ съ измѣненнымъ биллемъ другой.

Конференція — формальное собраніе членовъ — делегатовъ, назначенныхъ обѣими Палатами; эти делегаты называются *manager*. *Managers*, несогласной Палаты обязаны изложить причины ихъ несогласія *manager*амъ другой Палаты. Не прибѣгаютъ ни къ какимъ доказательствамъ или толкованіямъ, если конференція есть только свободная конференція, въ этомъ случаѣ каждая сторона старается силою убѣжденій или инымъ путемъ достигнуть соглашенія между Палатами.

Церемонія конференціи въ высшей степени формальна: Лорды сидятъ, коммонеры стоятъ; коммонеры съ обнаженными головами; Лорды, за исключеніемъ того момента, когда они говорятъ, должны еще обнажать голову при входѣ и оставленіи своихъ мѣстъ.

1) На этотъ билль съ сдѣланными въ немъ поправками господа согласны.

2) На эти поправки Общины согласны.

На практикѣ въ настоящее время къ конференціи не прибѣгаютъ. Съ 1836 г. не собиралось ни одной свободной конференціи. Въ 1851 г. Палаты согласились между собой излагать другъ другу причины своего несогласія на принятіе поправки или настойчивости на принятія ея путемъ посланій ¹⁾, если только какая-либо изъ Палатъ не предъявитъ требованія о собраніи конференціи.

Путь, которымъ Палаты могутъ прийти къ соглашенію, можетъ быть указанъ въ выдержкѣ изъ журнала 1881 г. относительно вотированія Ирландскаго Земельнаго Акта (Irish Land Act.). Лорды отослали билль обратно Общинамъ съ поправками, на которыя послѣдніе не согласились. Тогда „было приказано, чтобы была назначена комиссія для объясненія причинъ Лордамъ о несогласіи на принятіе поправокъ, сдѣланныхъ ихъ Лордствами въ билль“; комиссія была назначена, и въ ея составъ вошли: Гладстонъ; и нѣкоторыя другія лица, и они „должны были тотчасъ удалиться“.

Комиссія очень скоро сдѣлала свой докладъ и „было приказано отправить извѣщеніе Лордамъ съ изложеніемъ названныхъ причинъ (вмѣстѣ съ биллемъ и поправками) и клерку его отнести“ ²⁾.

Лорды не согласились на поправки Общинъ и подобнымъ же образомъ сообщили свои причины несогласія въ посланіи. Послѣ дальнѣйшей переписки этого рода „было отправлено посланіе въ Палату Общинъ клеркомъ Парламентовъ Вильямомъ Розомъ (William Rose): „увѣдомить ихъ, „что Лорды согласны на поправки, сдѣланныя Общинами по отношенію къ поправкамъ, предложеннымъ Лордами, а равно и на послѣдующія поправки, внесенныя Общинами въ сказанный билль, и не настаиваютъ на своихъ измѣненіяхъ къ сказанному биллю, на которыя Общины не согласны“.

Продолжительность времени, въ теченіе котораго Палата Лордовъ можетъ проявлять свою оппозицію къ проектамъ, присланнымъ изъ Палаты Общинъ, является вопросомъ, который можетъ быть улаженъ скорѣе въ силу практической проницательности, чѣмъ на основаніи какихъ-либо установленныхъ правилъ. Палата Лордовъ, по отношенію къ законодательнымъ вопросамъ, равна съ Палатой Общинъ.

¹⁾ До 1855 г. посланія Лордовъ передавались въ Палату Общинъ начальствующими лицами изъ Канцлерскаго Отдѣленія (Masters in Chancery) или, въ особыхъ случаяхъ—судьями. Посланія Общинъ передавались Лордамъ членомъ Комитета Путей и Средствъ или членомъ, возбудившимъ билль, къ которому посланіе имѣетъ отношеніе. Въ 1855 г. было дано согласіе, чтобы клерки той или другой Палаты имѣли право передавать эти посланія. *May, Parl. Pract.* 412.

²⁾ *Journals* 1881.

Билль, прошедшій черезъ Палату Общинъ и отвергнутый Лордами, можетъ относиться къ предмету, въ которомъ страна, или вѣрнѣе говоря, избиратели нисколько не заинтересованы; въ этомъ случаѣ Палата Лордовъ можетъ свободно и широко пользоваться своимъ правомъ критика, не считаясь ни съ какими желаніями, зарождающимися внѣ ея среды.

Съ другой стороны, Общины могутъ поддерживать тотъ взглядъ, что посланный ими къ Лордамъ билль принадлежитъ къ числу тѣхъ, на который избиратели особенно обращали ихъ вниманіе, но Лорды могутъ на это возражать, что такое законодательство или вообще не желательно странѣ или же не желательно въ выработанной Палатой Общинъ формѣ.

Затрудненія такого рода могутъ быть улажены тремя путями: компромиссомъ, если онъ возможенъ, но если же каждая Палата упорно держится своего мнѣнія, то роспускомъ Парламента или созданіемъ новыхъ пэровъ.

Роспускъ Парламента можетъ опредѣлить, каково дѣйствительно мнѣніе избирателей, если являлось въ этомъ отношеніи сомнѣніе. Но разъ нѣтъ мѣста для сомнѣній или если мнѣніе страны ясно выражено, то дальнѣйшее сопротивленіе Палаты Лордовъ можетъ быть сломлено созданіемъ достаточнаго количества новыхъ пэровъ для баланса въ Палатѣ.

Послѣднее созданіе пэровъ для такой цѣли почти совпало по времени съ послѣднимъ случаемъ отказа въ королевскомъ согласіи на билль ¹⁾. Послѣдній же случай серьезнаго обсужденія этого рѣшительнаго шага съ цѣлью образованія большинства въ Палатѣ Лордовъ, относится къ 1832 г., когда сопротивленіе Лордовъ биллю о реформѣ угрожало повидимому спокойствію страны. Слуха о томъ, что эта мѣра серьезно обсуждалась, было достаточно для того, чтобы побудить пэровъ послѣдовать королевскому совѣту и не препятствовать принятію билля.

Но хотя и говорятъ иногда, что королевская прерогатива созданія пэровъ есть защита конституціи и средство для согласованія дѣйствій Палатъ, однако кажется достаточно яснымъ, что введеніе извѣстнаго числа лицъ въ Палату Лордовъ съ единственной цѣлью созданія большинства голосовъ для вотированія извѣстнаго вопроса есть пользованіе законнымъ правомъ, которое можетъ быть оправдано

¹⁾ Въ 1712 г. Корона создала новыхъ пэровъ, чтобы получить согласіе Лордовъ на Утрехтскій миръ; а въ 1707 г., какъ мы видѣли, Корона, въ послѣдній разъ отказалась дать свое согласіе на билль.

только, какъ единственный способъ для предотвращенія угрожающей общей опасности.

Мы не сторонники системы Тюдоровъ установленія гармонизирующей дѣятельности Общинъ и министровъ Короны путемъ созданія бурговъ, долженствующихъ избирать кандидатовъ Двора. Не легко допустить, чтобы было возможно, примѣнивъ давленіе на ту или другую Палату путемъ увеличенія числа ея членовъ, добиться подчиненія ее желаніямъ Короны или министровъ.

Но билль о реформѣ 1832 г. прошелъ безъ созданія прецедента для „топленія“ (swamping) Палаты Лордовъ. И мы можемъ отмѣтить, что съ этого времени возникло условіе болѣе цѣлесообразное въ своихъ дѣйствіяхъ, чѣмъ примѣненіе королевской прерогативы.

Въ 1831 и 1832 г.г. пэры стали въ оппозицію не только по отношенію къ Общинамъ, но и явно и энергично выраженнымъ желаніямъ избирателей 1831 года. Для того, чтобы дать себѣ ясное представленіе о значеніи этого сопротивленія, мы должны вспомнить, что первый Парламентъ Вильгельма IV былъ распущенъ въ апрѣлѣ 1831 г. потому, что послѣ принятія Reform Bill'я, внесеннаго министерствомъ въ Палату Общинъ при второмъ его въ ней чтеніи большинствомъ лишь одного голоса, стало очевиднымъ, что дальнѣйшій ходъ биллю будетъ затрудненъ и характеръ его измѣненъ въ Комитетѣ. Нужно помнить, что страна избрала въ Парламентъ такую новую Палату Общинъ, которая приняла билль о реформѣ при второмъ чтеніи большинствомъ не одного, но 136 голосовъ; что билль, восходя къ Лордамъ съ очевидной для всѣхъ ясностью его желательности для страны, былъ отвергнутъ въ Верхней Палатѣ при второмъ чтеніи большинствомъ 41 голоса, что билль, снова внесенный въ Палату Общинъ, былъ проведенъ при второмъ чтеніи большинствомъ 162 голосовъ и, перейдя къ Лордамъ, прошелъ при второмъ чтеніи незначительнымъ большинствомъ 9 голосовъ, подвергаясь неминуемой опасности провала въ Комитетѣ.

Не было никакого сомнѣнія въ желаніяхъ страны, но было очевидно, что Палата Лордовъ игнорировала ихъ. И дѣло приняло благопріятный оборотъ послѣ того, какъ Лорды поняли, что имъ слѣдуетъ подчиниться желанію короля.

Въ 1869 г. мы находимъ совершенно иной принципъ, предложенный выдающимся членомъ Палаты Лордовъ и принятый большинствомъ Палаты. При общихъ выборахъ 1868 г. вопросъ объ уменьшеніи правъ господствующей въ Ирландіи Англиканской Церкви (Disestablishment of the Irish Church) былъ ясно выясненъ предъ избира-

телями, и огромное большинство членовъ, избранныхъ въ Палату Общинъ, обязалось обезпечить принятіе этой реформы. Когда въ 1869 г. билль Ирландской Церкви былъ представленъ въ Палату Лордовъ, Лордъ Кэрнсъ (Cairns), убѣждая Палату не отвергать предложенной реформы, которую лично онъ не одобрялъ, сказалъ:

„Бываютъ иногда вопросы—довольно, правда, рѣдко—подобно возникшему нынѣ, по отношенію къ которымъ страна особенно осторожна и боязлива и столь хорошо освѣдомлена о всѣхъ его подробностяхъ, что она вмѣшивается въ него, беретъ дѣло изъ рукъ Палаты Лордовъ и Палаты Общинъ и ясно говоритъ обоимъ законодательнымъ учрежденіямъ, чего она требуетъ; въ подобныхъ случаяхъ ни одна изъ Палатъ, ни обѣ вмѣстѣ, не могутъ разсчитывать оказаться болѣе могущественными, чѣмъ страна, и рискнуть идти противъ ея желанія“¹⁾.

Подобный взглядъ высказалъ съ своей стороны и лордъ Салисбюри (Salisbury).

„Отвергните представленный проектъ и вы этимъ скажите англійскому народу, что вы рѣшили на упорное сопротивленіе рѣшенію, окончательно имъ принятому“²⁾.

Такимъ образомъ кажется, что съ 1832 г. явилось, какъ бы соглашеніемъ, что тамъ, гдѣ страна рѣшительно высказывается въ пользу извѣстнаго мѣропріятія и вопросъ объ этомъ передается изъ Палаты Общинъ въ Палату Лордовъ, послѣдняя соглашается на законодательный проектъ, хотя большинство членовъ ея и относится неодобрительно къ нему, но ограничиваетъ свою оппозицію поправками въ деталяхъ.

Образъ дѣйствія Палаты Лордовъ въ 1884 г., когда пары отказались читать билль объ избирательномъ правѣ второй разъ до тѣхъ поръ, пока имъ не будетъ представлена подробная схема распредѣленія мѣстъ, служить примѣромъ этого соглашенія.

При общихъ выборахъ 1880 г. большинство членовъ Палаты Общинъ было избрано съ ручательствомъ вотировать за расширеніе избирательнаго права въ графствахъ. Въ 1884 г. премьеръ-министръ внесъ билль, который расширялъ избирательныя права. Осуществленіе этого проекта влекло за собой значительное перераспредѣленіе мѣстъ, но правительство не намѣрено было спѣшить внести билль о пере-

1) Hansard 3-rd series v. 197, p. 293.

2) Hansard 3-rd series v. 197, p. 91.

распредѣленіи мѣстъ (Redistribution Bill), пока билль объ избирательномъ правѣ (Franchise Bill) не сталъ закономъ.

Общины согласились на эту перестановку; но Лорды сказали, и не безъ нѣкотораго резоннаго основанія, что прежде чѣмъ предоста-вить широкія права тѣмъ лицамъ, на которыя было предположено распространить дѣйствіе избирательныхъ законовъ, они желаютъ знать, какъ эти права будутъ распредѣлены по странѣ.

Они не отвергали представленнаго билля, но отклоняли разсмо-трѣніе его до тѣхъ поръ, пока мѣропріятіе, которое должно сопро-вождать его, не будетъ передъ ними представлено. Споръ въ дѣй-ствительности былъ не между Лордами и Общинами, а между Лор-дами и министрами Короны, и не столь касался достоинства этого проекта, какъ времени и порядка, въ которомъ онъ долженъ былъ быть внесенъ на разсмотрѣніе Палаты. Въ этомъ и заключался собственно вопросъ, затемненный, какъ бываетъ въ этихъ случаяхъ, неправиль-нымъ пониманіемъ и порицаніемъ мотива. Результатомъ явился ком-промиссъ: правительственная схема перераспредѣленія мѣстъ была опубликована и общія основанія билля были установлены въ совѣщаніи лидеровъ обѣихъ партій. Вслѣдъ за этимъ Лорды приняли билль объ избирательномъ правѣ и конфликтъ былъ улаженъ.

Такимъ образомъ отношенія обѣихъ Палатъ могутъ быть опре-дѣлены слѣдующимъ образомъ. Въ дѣлахъ, которыя не представляютъ большого интереса для избирателей, Лорды могутъ широко пользо-ваться правомъ отклоненія, поправокъ и отлагательства биллей. Въ дѣлахъ, широко затрагивающихъ общіе интересы, Палата Лордовъ, отвергая проектъ, присланный имъ Палатой Общинъ, можетъ прину-дить королевскихъ министровъ распустить Парламентъ для того, чтобы выяснитъ мнѣніе страны. Если страна даетъ рѣшительный отвѣтъ, Лорды должны подчиниться этому и, какъ показала исторія послѣднихъ 35 лѣтъ, они такъ и поступаютъ. Ихъ упорное сопроти-вленіе можетъ вызвать смуты въ странѣ или созданіе значительнаго количества новыхъ пѣровъ, которое обозначаетъ, что сопротивленіе Палаты Лордовъ будетъ побѣждено насильственнымъ перереформиро-ваніемъ ея состава.

Я долженъ прибавить, что власть, которою, повидимому, обладаетъ Палата Лордовъ въ побужденіи къ аппеляціи къ странѣ по рѣшенію вопроса, о которомъ у Палатъ вышли разногласія, въ новѣйшее время не примѣнялась. Она можетъ быть примѣнима весьма талантливыми и искусными людьми только при одномъ или двухъ нижеслѣдующихъ условіяхъ: въ случаѣ когда страна не выразила опредѣленнаго мнѣнія

относительно вопроса, прошедшаго черезъ Палату Общинъ ¹⁾ или въ случаѣ, когда страна проситъ принятія мѣръ извѣстнаго рода, и Лорды утверждаютъ, что мѣра, представленная имъ, не выражаетъ желанія страны или заключаетъ принципы, которые не были приняты въ соображеніе выборщиками и которые слѣдуетъ представить на ихъ усмотрѣніе.

Ходъ билля, который начатъ въ Палатѣ Лордовъ, отличается отъ возбужденнаго въ Палатѣ Общинъ только въ нѣкоторыхъ формальныхъ мелочахъ, слишкомъ незначительныхъ и техническихъ, чтобы ихъ детально разсматривать.

Когда билль прошелъ черезъ обѣ Палаты, онъ готовъ для поднесенія на королевское утвержденіе, которое превращаетъ его изъ законодательнаго проекта въ дѣйствительный законъ. Знакомство съ формой, въ которой дается королевская санкція можетъ быть отнесено къ тому мѣсту, гдѣ мы приступимъ къ разсмотрѣнію функций короны въ Парламентѣ.

О Т Д Ъ Л Ъ III.

Финансовые билли (Money Bills).

§ 1. Исторія и общія правила.

Законодательство, которое имѣетъ свою цѣлью ассигнованіе государственныхъ суммъ или обложеніе налогами плательщиковъ, обладаетъ нѣкоторыми спеціальными чертами, которыя необходимо разсмотрѣть отдѣльно.

Во-первыхъ, финансовое законодательство состоитъ подъ исключительнымъ контролемъ Палаты Общинъ.

Всякій билль, относящійся до денежныхъ назначеній, долженъ начинаться въ Палатѣ Общинъ. Тамъ онъ формулируется и хотя участіе Палаты Лордовъ въ немъ необходимо, однако на пути къ королевскому утвержденію онъ не можетъ быть исправленъ Лордами.

¹⁾ Это обстоятельство подверглось обсужденію въ 1893 и 1894 г.г., когда Палата Лордовъ въ увѣренности, что правительство Гладстона и лорда Розбери не имѣла къ себѣ общаго довѣрія страны, широко пользовались правомъ измѣненій и отверженія биллей, передаваемыхъ изъ Палаты Общинъ. Въ частности Лорды отвергли во второмъ чтеніи билль объ улучшеніи ирландскаго управленія, весьма серьезное конституціонное измѣненіе, въ пользу котораго, какъ считалось, страна не высказала своего опредѣленнаго взгляда. Никакой апелляціи къ странѣ не было сдѣлано ни Гладстономъ, ни Лордомъ Розбери, ему наслѣдовавшимъ въ 1894 г., и результатъ общихъ выборовъ 1895 г., можно сказать, оправдалъ дѣйствіе Палаты Лордовъ.

Во-вторыхъ, финансовое законодательство возбуждается только по предложению Короны.

Въ третьихъ, наконецъ, составленіе финансовыхъ законодательныхъ проэктовъ должно быть начато въ Комитетѣ всей Палаты.

Намъ не нужно говорить объ этомъ правѣ до царствованія Ричарда II, когда, какъ говоритъ Stubbs, оно стало практикой, „въ силу которой всѣ денежные назначенія вотировались Общинами по совѣту и съ согласія Лордовъ въ документальной формѣ, которая могла быть названа Актомъ Парламента“¹⁾.

Это право, кажется, только въ одномъ случаѣ не было уважено Генрихомъ IV, хотя и безъ всякаго намѣренія нарушить привилегію Общинъ; результатомъ этого было послѣ указанія Палаты Общинъ формальное признаніе, что назначеніе денежныхъ суммъ составляетъ ихъ исключительное право. Въ 1407 г. Генрихъ IV началъ финансовыя дѣла сессіи обсужденіемъ съ Лордами вопроса относительно денежныхъ ассигнованій, которыя потребуются въ наступающемъ году, и Общины были созваны для выслушанія результатовъ обсужденія. Общины жаловались на нанесенный ущербъ такимъ образомъ дѣйствій ихъ свободѣ, и король долженъ былъ уступить, но между тѣмъ, поддерживая право Лордовъ обсуждать съ королемъ о нуждахъ королевства, онъ рѣшилъ, что ни одна и ни другая Палата не могутъ представлять доклада королю относительно денежныхъ назначеній, сдѣланныхъ Общинами и одобренныхъ Лордами, или какихъ-либо переговоровъ, касающихся вотирования субсидій, пока обѣ Палаты не дадутъ общаго своего согласія; приче́мъ докладъ этотъ долженъ быть сдѣланъ спикеромъ Палаты Общинъ „*par bouche de Purparlour de la dite Commune*“.

До царствованія Карла I въ введеніи къ акту, легализовавшему субсидіи, ни слова не говорилось о томъ, что деньги ассигновываются одними только Общинами, но въ 1625 году въ актѣ „о вотированіи 2 субсидій, назначенныхъ съ свѣтскихъ владѣній церкви“ сказано: „ваши Общины, собранныя въ вашемъ Высокомъ Судѣ Парламента“, которыя жалуютъ субсидіи.

До этого времени Общины притязали, чтобы пожалованіе субсидій считалось ихъ дѣломъ; но позже, въ XVII в., онѣ пошли далѣе и отрицали право Палаты Лордовъ на внесеніе поправокъ или измѣненій. Въ 1671 г. онѣ рѣшили, „что во всѣхъ денежныхъ средствахъ, даваемыхъ королю Общинами, размѣры обложенія и оцѣнки не могутъ быть измѣнены“²⁾, а затѣмъ и резолюція 1688 г. гласитъ: „что всѣ денеж-

¹⁾ Const. Hist. III. 459.

²⁾ 9 Common. Journ 235.

ныя средства и налоги, даваемые Его Величеству въ Парламентѣ — исключительно приношеніе Общинъ (are the sole gift of the Common), и инициатива всѣхъ биллей о назначеніи таковыхъ суммъ и средствъ должна принадлежать Палатѣ Общинъ; Общины имѣютъ неоспоримое и единственное право опредѣлять сумму и назначать въ такихъ билляхъ предметы, условія, ограниченія и сущность такихъ ассигнованій, при чемъ Палата Лордовъ не должна вносить сюда какихъ-либо измѣненій“¹⁾).

Такимъ образомъ, повидимому, Лорды сохранили за собой право только отвергать билли въ цѣломъ и послѣднее, хотя и рѣдко примѣняемое, не отрицалось до 1860 г. Въ этомъ году Общины, среди другихъ рѣшеній объ ассигнованіи средствъ, пересматривая обложеніе налогами, увеличили налогъ на недвижимое имущество (property tax) и штемпельную пошлину и отмѣнили пошлину на бумагу. Лорды согласились на билли относительно увеличенія обложенія налогами, но когда билль объ отмѣнѣ бумажной пошлины дошелъ до нихъ, они его отвергли.

Общины встрѣтили эти дѣйствія со стороны Палаты Лордовъ резолюціями, которыя указывали на привилегію Палаты въ вопросѣ объ обложеніи налогами и которыя, не отрицая власти Лордовъ отвергать финансовыя билли, давали понять, что Общины всегда имѣли возможность составить и редактировать билли такимъ образомъ, что право отверженія ихъ не можетъ быть къ нимъ никоимъ образомъ примѣнено.

Резолюцій было 3.

Первая напоминала, что право назначенія денежныхъ средствъ Коронѣ принадлежитъ исключительно однимъ Общинамъ.

Вторая объявляла—что, хотя Лорды и пользовались иногда своимъ правомъ отвергать билли различныхъ видовъ, относившихся къ обложенію налогами, не принимая ихъ въ цѣломъ, однако оно примѣнялось ими не часто, и всякій разъ съ особой щепетильностью, какъ затрогивающее право Общинъ назначенія субсидій и опредѣленія „путей и способовъ“, необходимыхъ для годовой службы.

Третья объявляла, что для охраненія на будущее время противъ неправильнаго примѣненія этого права Лордами и для обезпеченія за Общинами ихъ законнаго контроля надъ обложеніемъ налогами и денежнымъ хозяйствомъ, Палата имѣетъ въ своихъ рукахъ власть вводить и отмѣнять налоги и составлять билли о назначеніи средствъ

1) 9 Commons Journ 509.

такимъ образомъ, что право Общинъ по отношенію къ цѣли, способу и времени установливаемаго мѣропріятія останется ненарушеннымъ ¹⁾.

Но хотя, при разсмотрѣніи конституціонныхъ правилъ, относящихся къ финансовымъ биллямъ, исключительное право Общинъ на составленіе этихъ биллей составляетъ предметъ, о которомъ наиболѣе часто толкуютъ, однако слѣдуетъ замѣтить, что существуетъ и другое правило, о которомъ я намѣренъ говорить и которое имѣетъ не менѣе важное значеніе.

Никакая просьба объ ассигнованіи какой-либо суммы на общественныя нужды или предложеніе о расходованіи средствъ изъ суммъ государственнаго дохода, уплачиваемыхъ какъ изъ консолидированнаго фозда, такъ и изъ денегъ, вотируемыхъ Парламентомъ, не принимаются и не обсуждаются иначе какъ по предложенію со стороны Короны.

Поэтому Палата, съ одной стороны, можетъ опредѣлить сумму денегъ, которую она должна назначить, и источники, изъ которыхъ должны быть почерпнуты эти деньги, но съ другой, совершенно лишена права опредѣленія, что деньги эти должны быть вообще ассигнованы, такъ какъ предложеніе о назначеніи ихъ исходитъ только отъ Короны, которой принадлежитъ инициатива въ этомъ вопросѣ.

Отвѣтственные совѣтники Короны—министры, одни имѣютъ право предлагать, чтобы налоги были собраны, или, будучи собраны, были обращены на удовлетвореніе тѣхъ или иныхъ статей расхода, и Палата не станетъ разсматривать предложенія отдѣльнаго члена объ ассигнованіи средствъ на издержки на предметъ, который онъ считаетъ заслуживающимъ поддержки со стороны государства. Отношеніе Короны, Лордовъ и Общинъ къ денежнымъ назначеніямъ не могутъ быть лучше установлены, чѣмъ въ словахъ Эрскина Мея.

„Корона проситъ денегъ, Общины ихъ ассигнуютъ, а Лорды даютъ свое на это согласіе, но Общины вотируютъ ассигнованія только въ томъ случаѣ, если она испрашивается Короной; Общины не могутъ ни наложить, ни увеличить подать, если только это не является необходимымъ для общей надобности согласно объявленію Короны, сдѣланному черезъ ея конституціонныхъ совѣтниковъ“ ²⁾.

¹⁾ Это право было осуществлено въ 1861 г. включеніемъ финансовыхъ мѣропріятія этого года въ одинъ билль, который Лорды не могли измѣнить и были принуждены или принять или отвергнуть его въ цѣлости. *May. Const. Hist.* I, VII p. 489. См. дебаты о финансовомъ биллѣ 1894 г. *Hansard 4 series v. XXVII.*

²⁾ *May. Parliamentary Practice* 10 ed. 515.

Каждому члену Палаты Общинъ предоставляется предложить резолюцію, что общественныя деньги могутъ быть съ пользою истрачены только на цѣли, специализированныя въ этой резолюціи; и если Палата соглашается на это предложеніе, то она этимъ какъ бы одобряетъ цѣль такого расхода. Но вовсе не согласуется съ правилами Палаты, чтобы какой-либо изъ ея членовъ сдѣлалъ предложеніе о вотированіи опредѣленной суммы для опредѣленныхъ цѣлей; такое предложеніе можетъ идти только отъ министра Короны. Всякій, изучающій конституціонное право долженъ запомнить, что всѣ деньги, истраченныя на общественную службу, тратятся Короной; что всѣ деньги, назначенныя для общественной службы, вотированы Общинами и что Общины наложили на себя правило не ассигновывать ни одного пенни, если только это не требуется министромъ, представляющимъ Корону, для цѣли, обозначенной въ условіяхъ его требованія.

Это правило есть серьезная гарантія для плательщиковъ налога противъ случайныхъ проявленій щедрости со стороны Палаты, являющейся слѣдствіемъ краснорѣчія отдѣльнаго члена, а равно и противъ поползновеній на казенныя деньги со стороны недобросовѣстныхъ политическихъ дѣятелей, стремящимися въ угоду демократіи превзойти другъ друга въ увеличеніи денежныхъ назначеній. Но правило не законъ. Подобно всѣмъ другимъ резолюціямъ или постояннымъ регламентамъ обѣихъ Палатъ, это есть созданное для себя правило относительно веденія дѣлъ. Оно можетъ быть также легко измѣнено, какъ регламентъ колледжа, какъ правила Мэрилебонъ-Клуба игры въ мячъ. Точно также нѣкоторые изъ наиболѣе важныхъ пунктовъ нашей конституціи существуютъ только лишь на практикѣ, которая зависитъ отъ простого обычая или отъ правилъ, также не обезпеченныхъ въ своемъ постоянствѣ, какъ и только что описанный мною регламентъ ¹⁾.

Третье правило, которое нужно еще замѣтить по отношенію къ финансовымъ биллямъ, это то, которое вводитъ регламентъ Палаты 29 марта 1707 г. „Палата не обсуждаетъ петиціи, предложеніе или билль о назначеніи какихъ-либо средствъ или передачѣ, или перераспредѣленіи суммъ, назначенныхъ Коронѣ, иначе какъ въ Комитетѣ всей Палаты“. Теперь мы подходимъ собственно къ тому процессу, которымъ Палата назначаетъ средства Коронѣ.

¹⁾ Возможныя нарушенія этого правила путемъ адресовъ и резолюцій Палаты, побуждающихъ правительство внести предложеніе объ открытіи кредита или посредствомъ намековъ, напечатанныхъ курсивомъ въ билляхъ, поступающихъ изъ Палаты Лордовъ, описаны Гладстономъ въ „Сборникъ прошлыхъ лѣтъ. Gleaning of Past Years I. ch. III. § 20.

§ 2. Комитетъ Субсидій (Committee of Supply).

Источники королевскихъ доходовъ и контроль надъ департаментскими расходами должны образовать материалъ для отдѣльной главы другого моего сочиненія ¹⁾. Здѣсь мы разсмотримъ, какимъ образомъ Палата Общинъ назначаетъ субсидіи Коронѣ, какъ она указываетъ источники, откуда можно ихъ почерпнуть, какъ она распредѣляетъ назначенныя средства.

Тронная рѣчь всегда содержитъ просьбу Короны объ ассигнованіи денежныхъ средствъ, и какъ скоро Палата Общинъ вотируетъ отвѣтный адресъ на тронную рѣчь, она принимаетъ двѣ резолюціи: первая—что въ извѣстный день она соберется въ Комитетъ Субсидій (Committee of Supply), другая—что въ извѣстный день она соберется въ Комитетъ Путей и Средствъ (Committee of Ways and Means).

Вычисленіе отдѣльныхъ статей расходовъ по различнымъ департаментамъ представляется Палатѣ министрами, отвѣтственными за эти департаменты, и въ назначенный день, Палата превращается въ Комитетъ Субсидій или откладываетъ засѣданіе этого Комитета до одного изъ слѣдующихъ дней.

До 1882 г. имѣло силу правило, что, до того момента, когда Палата соберется въ Комитетъ Субсидій и послѣ возбужденія предложенія и постановки вопроса о томъ, что „г. спикеръ оставляетъ теперь свое мѣсто“, предоставлялось всякому члену предложить какую угодно поправку, хотя бы непримѣнимую. Эта практика служила осуществленіемъ правила, что удовлетвореніе жалобъ предшествуетъ назначенію средствъ. Такимъ образомъ въ вечернее засѣданіе, определенное для обсужденія вопроса о средствахъ, предложеніе о томъ, чтобы „г. спикеръ оставилъ свое мѣсто“ можетъ быть встрѣчено внесеніемъ поправки, требующей устройства гавани на берегу Доне-галь или маяка на островѣ въ Красномъ морѣ.

Среди правилъ распорядка, установленныхъ въ 1882 г., было одно, которое опредѣляло, что когда по порядку дня въ понедѣльники или четверги Палата обращается въ Комитетъ Субсидій, то спикеръ оставляетъ свое ²⁾ мѣсто безъ всякаго возбужденія объ этомъ вопроса и такимъ образомъ не можетъ быть предложена по этому поводу ни-

¹⁾ Anson. The Crown.

²⁾ Регламентъ, 56 (27-го ноября 1882 г.) это правило приложимо обыкновенно къ утреннимъ засѣданіямъ, на которыхъ обсуждается бюджетъ.

какая поправка, за исключеніемъ поправокъ и вопросовъ въ Комитетѣ относительно представленныхъ на разсмотрѣніе смѣтъ 1).

Когда Палата обращается въ Комитетъ, смѣты, назначенныя къ разсмотрѣнію, подвергаются обсужденію.

Министръ, отвѣтственный по отношенію къ смѣтамъ военнаго и морского вѣдомствъ, можетъ представить изложеніе проекта бюджета въ цѣломъ, прежде чѣмъ отдѣльныя статьи будутъ послѣдовательно обсуждены и вотируются.

При закрытіи cadaго засѣданія Комитетъ рѣшаетъ „сдѣлать докладъ о ходѣ дѣлъ и просить позволенія засѣдать снова“. Но разъ уже Комитетъ закрываетъ свои засѣданія, то онъ можетъ возобновить ихъ только по новому требованію средствъ Короной, изложенному или въ тронной рѣчи или въ королевскомъ посланіи.

1) Въ практику, относящуюся къ Комитету и докладу о денежныхъ средствахъ было внесено измѣненіе по Sessional Order 1896 г., возобновленномъ въ 1897 г. Успѣхъ новой практикѣ былъ таковъ, что этотъ Sessional Order въ 1898 г. сталъ постояннымъ; въ настоящее время слѣдуетъ обратить вниманіе на измѣненіе въ двухъ существенныхъ чертахъ: 1) что въ пятницу вечеромъ нѣтъ болѣе засѣданій, когда принесеніе жалобъ предшествуетъ обсужденію денежныхъ средствъ, такъ какъ спикеръ оставляетъ свое мѣсто безъ возбужденія объ этомъ вопроса и 2) что время, предоставленное для обсужденія бюджета, поставлено въ извѣстныя границы, и опредѣленія, не обсуждавшіяся въ предѣлахъ положеннаго времени принимаются безъ измѣненія и дебатовъ.

Текстъ этихъ постановленій гласитъ:

рѣшено, что какъ скоро Комитетъ Субсидій назначенъ и представлены смѣты, вопросъ о бюджетѣ (шока онъ не будетъ законченъ) ставится первымъ въ порядкѣ дня на пятницу, если Палата не рѣшитъ иначе, по предложенію министра Короны, и вотируется безъ поправокъ или дебатовъ; опредѣленіе постоянного Регламента № 56—должны быть примѣнены и къ пятницу.

Не позже чѣмъ за 20 дней до 5 августа, когда спикеръ оставляетъ свое мѣсто въ Палатѣ, переходящей въ Комитетъ, безъ возбужденія объ этомъ вопроса, считая съ перваго дня, въ который спикеръ оставилъ свое мѣсто въ силу Регламента № 56 разсмотрѣнію ежегодныхъ смѣтъ арміи, флота и гражданской службы, включая сюда и представленіе отчета, отводится первое мѣсто въ порядкѣ дня, назначеннаго для этой цѣли.

Допускается всегда, что по предложенію министра Короны принимается рѣшеніе безъ всякихъ поправокъ или дебатовъ о добавочномъ времени не болѣе 3 дней, для разсмотрѣнія денежныхъ вопросовъ до или послѣ 5 августа. накануне послѣдняго дня въ 10 ч. вечера чѣрменъ долженъ поставить на обсужденіе всѣ необходимые вопросы, на которые Комитетъ еще не обратилъ вниманія; въ, послѣдній изъ установленныхъ дней, т. е. не ранѣе, чѣмъ 20-ый, спикеръ долженъ въ 10 ч. предложить рѣшить всѣ необходимые вопросы, чтобы заполнить свой отчетъ о бюджетѣ (Report of Supply).

Спикеръ снова занимаетъ тогда свое мѣсто, и чѣрмень Комитетовъ докладываетъ: 1) что Комитетъ принялъ нѣкоторыя рѣшенія; палата тогда приказываетъ, чтобы доклады были доставлены въ назначенный день; 2) что Комитетъ проситъ позволенія засѣдать снова; тогда Палата рѣшаетъ, что въ назначенный день она снова соберется въ Комитетъ.

Когда настаетъ время для принятія доклада, различные кредиты (items), предназначенные къ ассигнованію, докладываются Палатѣ, а она рѣшаетъ, что каждый изъ нихъ долженъ быть предоставленъ Его Величеству для указанныхъ цѣлей.

Къ концу сессіи всѣ резолюціи этого рода, прошедшія въ это время, заключаются въ Актъ о распредѣленіи суммъ (Appropriation Act) ¹⁾, къ разсмотрѣнію котораго мы приступимъ ниже.

§ 3. Комитетъ Путей и Средствъ.

Комитетъ Субсидій опредѣляетъ, какая сумма денегъ должна быть назначена Коронѣ и для какихъ цѣлей. Комитетъ Путей и Средствъ опредѣляетъ, какимъ образомъ требуемая деньги должны быть собраны и изъ какихъ источниковъ. Для того чтобы понять работу этого Комитета нужно составить себѣ представленіе о нѣкоторыхъ особенностяхъ относительно государственныхъ доходовъ.

Большая часть государственныхъ доходовъ не назначается ежегодно Общинами; она установлена и легализована статутами, которые не нуждаются въ ежегодномъ возобновленіи и подтвержденіи. Весьма значительное количество налоговъ переходитъ изъ года въ годъ, если только Парламентъ не рѣшитъ иначе, и эти поступления образуютъ такъ называемый консолидированный фондъ (Consolidated Fund).

Фондъ этотъ пополняется изъ взносовъ постоянныхъ налоговъ, или тѣхъ, которые ежегодно вотируются, или вновь созданныхъ. На обязанности Комитета Путей и Средствъ лежитъ составленіе резолюцій о назначеніи или пополненіи этого фонда и доклада о немъ Палатѣ. Комитетъ получаетъ отъ Канцлера Казначейства финансовое предположеніе о доходѣ и расходѣ на слѣдующій годъ. Онъ устанавливаетъ годовой расходъ въ соотвѣтствіи съ поступленіемъ постоянныхъ налоговъ, уплачиваемыхъ въ консолидированный фондъ, и плюсъ

¹⁾ Appropriation Act переводятъ иногда—Актъ усвоенія, но я нахожу что употребленное мной выраженіе болѣе объясняетъ смыслъ этого термина.

съ такими добавочными обложеніями податю, которыя онъ можетъ считать необходимыми предложить къ введенію. Поэтому обязанности Комитета Путей и Средствъ двоякія—идти на встрѣчу нуждѣ въ средствахъ назначеніемъ суммъ изъ консолидированнаго фонда и установить годовое обложеніе для того, чтобы сообразовать расходъ съ доходомъ. Комитетъ докладываетъ свои резолюціи въ концѣ каждаго засѣданія, какъ это бываетъ и въ Комитетѣ Субсидій; резолюціи Комитета разсматриваются въ одинъ изъ послѣдующихъ дней и принимаются или отвергаются Палатой. Если работа Комитета не окончена, то вотируется приказъ о томъ, чтобы въ назначенный день Палата снова собралась въ Комитетъ Путей и Средствъ.

Если только предложеніе Комитета о проектѣ новаго обложенія одобряется Палатой, то онъ переходитъ въ билль о введеніи такого обложенія. Точно также, если Палата одобряетъ мнѣніе Комитета о назначеніи средствъ изъ консолидированнаго фонда, то согласно съ нимъ составляется „билль Путей и Средствъ“ (Ways and Means Bill) или „билль консолидированнаго фонда“ (Consolidated Fund Bill), уполномочивающій произвести уплату изъ консолидированнаго фонда вотируемыхъ средствъ.

§ 4. Билль о распредѣленіи суммъ (Appropriation Bill).

Говоря объ актѣ о распредѣленіи суммъ, я не желаю предупредить того, что я скажу послѣ о Казначействѣ, Канцлерѣ и Контрольныхъ Департаментахъ (Audit Departments), равно какъ и о различныхъ способахъ, обеспечивающихъ, что парламентскія предначертанія относительно казенныхъ денегъ будутъ выполнены. Достаточно сказать, что ни гроша изъ казенныхъ денегъ, составляющихъ доходъ Короны, не выдается иначе, какъ въ силу парламентскаго разрѣшенія, и что почти $\frac{2}{3}$ изъ общей суммы годовыхъ государственныхъ доходовъ расходуется на спеціальныя цѣли, опредѣленныя биллемъ о распредѣленіи суммъ, прошедшимъ въ этомъ году.

Въ то время, какъ обложеніе нѣкоторыми налогами нуждается въ ежегодномъ законодательномъ утвержденіи, другіе налоги этого не требуютъ, равно какъ и для нѣкоторыхъ ассигнованій необходимо ежегодное разрѣшеніе, а для другихъ нѣтъ. Такимъ образомъ уплата процентовъ по національному долгу, равно какъ различныхъ жалованій и пенсій совершается, какъ должное, на основаніи тѣхъ статутовъ, которые установили соответствующую уплату денегъ. Этимъ

статьямъ расхода не нужно появляться ежегодно въ смѣтахъ и составлять предметъ спора въ Комитетѣ.

Но суммы, вотированныя по смѣтамъ на расходы по арміи, флоту и гражданской службѣ, не могутъ быть законно выдаваемы, пока онѣ не попадутъ въ Актъ о распредѣленіи суммъ, и Палата Общинъ для того, чтобы свести всѣ подлежащія ассигнованію кредиты на цѣлый годъ въ одинъ билль, откладываетъ вотированіе Appropriation Bill до конца сессіи.

Тѣмъ не менѣе, въ виду того, что деньги часто бываютъ нужны для государственныхъ потребностей до того времени, когда вотируется Актъ о распредѣленіи суммъ, и могутъ явиться затрудненія, въ видѣ задержки въ уплатѣ денегъ, по тѣмъ кредитамъ, которые уже вотированы Общинами, то существуетъ обыкновение давать статутное распоряженіе о такой уплатѣ изъ консолидированнаго фонда и дѣлать это послѣ того уже, какъ Общины дали свое согласіе на ту статью расхода, на которую дозволена выдача, но за нѣсколько мѣсяцевъ до принятія Appropriation Act. Это повторяется въ теченіе сессіи неоднократно, а въ концѣ ея эти предварительные акты консолидированнаго фонда или Путей и Средствъ вносятся въ общій Актъ, принимаемый при заключеніи сессіи, въ которомъ отдѣльныя статьи, уплата по которымъ была ранѣе уже дозволена, показываются со всѣми подробностями.

Когда билль о распредѣленіи суммъ получаетъ согласіе Лордовъ, онъ возвращается къ Общинамъ; а когда Палата собрана для пророгации, то этотъ билль относится спикеромъ къ рѣшеткѣ Палаты Лордовъ и передается имъ клерку Парламента для представленія на утвержденіе Короны.

Билль, которымъ назначаютъ деньги Коронѣ, принимаетъ ли при этомъ ассигнованіе форму обложенія налогомъ или предварительную выдачу денегъ изъ консолидированнаго фонда, излагается отлично отъ другихъ биллей въ формулѣ его опубликованія. Сравнимъ же эти формулы.

Актъ о взиманіи таможенныхъ и внутреннихъ пошлинъ и налоговъ.

„Всемиловѣйшій государь,

Мы, наивѣрнѣйшіе и покорнѣйшіе слуги Вашего Величества, Общины Соединеннаго Королевства Великобританіи и Ирландіи, собравшись въ Парламентъ для рассмотрѣній вопроса объ изысканіи необходимыхъ средствъ для уплаты издержекъ Вашего

Величества и объ увеличеніи государственныхъ доходовъ, рѣшили свободно и добровольно ассигновать въ распоряженіе Вашего Величества различные нижеупомянутые доходы съ налоговъ, и по-этому всепокорнѣйше просимъ Вашего утвержденія; на Высочайшее утверженіе Вашего Величества, по совѣту и съ согласія Лордовъ свѣтскихъ и духовныхъ и Общинъ, собравшихся въ настоящемъ Парламентѣ, представляется слѣдующее:“

Актъ о распредѣленіи суммъ.

„Все милостивѣйшій государь,

Мы, наивѣрнѣйшіе и покорнѣйшіе слуги Вашего Величества, Общины Соединеннаго Королевства Великобританіи и Ирландіи, собравшись въ Парламентѣ, для разсмотрѣнія вопроса о назначеніи средствъ, которыя мы отъ всего сердца назначили Вашему Величеству въ настоящей сессіи Парламента, рѣшили ассигновать въ распоряженіе Вашего Величества нижеупомянутую сумму, и на этомъ основаніи всепокорнѣйше просимъ Вашего утверженія; на Высочайшее утверженіе Вашего Величества по совѣту и съ согласія Лордовъ свѣтскихъ и духовныхъ и Общинъ, собравшихся въ настоящемъ Парламентѣ, представляется слѣдующее:“

О Т Д Ъ Л Ъ IV.

Законодательство по частнымъ биллямъ.

§ 1. Историческій очеркъ.

Процессъ частнаго билля въ настоящее время носитъ характеръ частью законодательный, частью судебный. Такой билль начинается петиціей; онъ возбуждается лицами, не принадлежащими къ составу Палаты, такъ называемыми „promoter“, которыя заинтересованы въ принятіи билля; онъ затрагиваетъ обыкновенно дѣла индивидуальнаго, мѣстнаго и корпоративнаго характера. Хотя онъ проходитъ тѣ же стадіи, какъ и публичный билль, и хотя всѣ онъ для него также существенны, однако, наиболѣе интересный и важный моментъ для него, это—его представленіе Комитету, который избранъ спеціально для законодательства по частнымъ биллямъ изъ той или другой Палаты. Этотъ особый Комитетъ (Select Committee) дѣйствуетъ, какъ судебный трибуналъ, предъ которымъ promoter или оппоненты разсматриваемаго билля могутъ представлять свои аргументы.

Исторія законодательства по частнымъ биллямъ можетъ привести насъ къ большому количеству весьма интересныхъ изслѣдованій въ области парламентскихъ древностей ¹⁾, но мы можемъ говорить здѣсь о затрунутомъ вопросѣ только въ общихъ чертахъ. Петиція, которая клала начало биллю въ средніе вѣка, была единственнымъ способомъ для признанія правъ или подтвержденія ихъ, въ тѣхъ случаяхъ, когда суды дать этого не могли. Если кто-либо жаловался на несправедливые поступки по отношенію къ собственности или договорамъ, онъ подавалъ петицію Коронѣ или Коронѣ въ Канцлерскомъ Отдѣленіи. Если онъ жаловался на насиліе или притѣсненіе, не подсудныя обыкновеннымъ судамъ, онъ обращался къ Коронѣ въ Совѣтѣ. Если же онъ не искалъ справедливости и суда, а желалъ измѣненія закона въ благопріятномъ для себя смыслѣ, онъ подавалъ петицію Парламенту, обращаясь то къ Королю, Лордамъ и Общинамъ, то къ Лордамъ и Общинамъ, иногда только къ Общинамъ, иногда, наконецъ, къ Королю, или Королю въ Совѣтѣ.

Петиціи, которыя положили начало законодательству по частнымъ биллямъ, берутъ свое начало съ царствованія Генриха IV, когда вошло въ практику обращаться къ Парламенту, къ Лордамъ или Общинамъ ²⁾. Такія петиціи не передавались, какъ это было при первоначальномъ ходѣ дѣлъ, спеціальнымъ лицамъ, занимавшимся приѣмомъ и разсмотрѣніемъ петиціи (Receiver и Trier) и назначаемымъ (такъ какъ они были назначаемы до 1886 г.) въ началѣ cadaго Парламента. Онѣ поступали въ Палату, въ которую они были адресованы, обыкновенно Общинѣ, и послѣ разсмотрѣнія въ ней передавались съ надписью „soit baillé aux seigneurs“. Такія петиціи были сначала чисто личнаго характера: о наказаніи смертной казнью, объ отмѣнѣ смертнаго приговора или вообще о наложеніи наказанія въ отдѣльномъ случаѣ. Затѣмъ стали возбуждаться вопросы, касавшіеся мѣстнаго законодательства: регулированіе рыбныхъ ловель, судоходство по рѣкамъ, устройство гаваней, предупрежденіе наводненій и огораживаніе общинныхъ земель. Наконецъ появляются законодательные проекты, составленные торговыми обществами, облеченными юридическими правами, требующими для осуществленія цѣли своей дѣятельности вмѣшательства въ права частныхъ лицъ. Таковы, напр., акты, предоставляющіе права желѣзнодорожнымъ, газовымъ и трамвайнымъ компаниямъ, которые каждая сессія создаетъ въ огромномъ количествѣ.

Акты первой изъ этихъ 3 вышеназванныхъ группъ въ настоящее

¹⁾ Съ исторической точки зрѣнія въ этомъ отношеніи интересно сог. Clifford-Private Bill Legislation.

²⁾ Stubbs, Const. Hist. III. 460.

время отличаются от остальных названіемъ „частные акты“ (Private Act) и относятся къ натурализаціи, имѣніямъ управляемымъ по довѣренности (trust estates) и въ нѣкоторыхъ случаяхъ къ разводамъ. Акты же двухъ послѣднихъ соединены подъ общимъ именемъ „мѣстные акты“ (Local Acts) и объемлютъ собой всю остальную область этого законодательства, возбужденнаго частными биллями.

§ 2. Порядокъ разсмотрѣнія частныхъ биллей.

Было бы невозможнымъ, не входя въ техническія подробности, не соотвѣтствующія объему и характеру этой книги, попытаться сдѣлать что-либо болѣе, чѣмъ дать общій очеркъ процесса законодательства по частному биллю. Вполнѣ, достаточно, по моему мнѣнію, указать характеръ этихъ полузаконотельныхъ, полусудебныхъ процессовъ и ту заботу, съ которой Палаты охраняютъ это свое право въ интересѣ частныхъ лицъ или корпорацій съ ущербомъ для индивидуальныхъ интересовъ, если только онѣ убѣждены, что результаты принимаемыхъ ими мѣропріятій, ради которыхъ приходится поступаться интересами отдѣльныхъ лицъ, будутъ настолько полезны для общаго блага, что могутъ вполнѣ компенсировать понесенныя потери.

Къ 21 декабря, предшествующаго тому года, въ который билль долженъ быть внесенъ, петиція о биллѣ должна быть представлена въ Канцелярію Частнаго Билля (Private Bill Office) Палаты Общинъ, вмѣстѣ съ копіей билля и извѣстными объяснительными документами, требуемыми постояннымъ регламентомъ Палаты.

Сюда же посылаются и замѣчанія отъ сторонъ, заинтересованныхъ въ отклоненіи билля, содержація въ себѣ указанія на то, что не соблюдены условія, требуемая регламентомъ Палаты при представленіи петиціи, билля и документовъ.

18 января петиціи и замѣчанія разсматриваются двумя ревизорами, спеціально для этого назначенными (Examiner), изъ которыхъ одинъ назначенъ Палатой Лордовъ, другой—спикеромъ. Если никто не явится для поддержки петиціи, то они вычеркиваются изъ списка; но, обыкновенно, лицо, заинтересованное во внесенномъ биллѣ, доказываетъ, что требованія регламента соблюдены. Заявленія же тѣхъ, которые представляли записки противъ билля, выслушиваются не по поводу сущности билля, но по предварительному вопросу о соблюденіи постановленій регламента. Приглашаются свидѣтели, и по выслушаніи сторонъ, петиція надписывается разсматривавшимъ ее лицомъ и возвращается въ

Канцелярію Частнаго Билля. Если надпись удостовѣряетъ, что нѣтъ противорѣчій съ постановленіями регламента, то болѣе не возбуждается никакихъ иныхъ вопросовъ; но если разсматривавшій рѣшаетъ, что петиція несогласна съ ними, онъ дѣлаетъ объ этомъ докладъ Палатѣ Общинъ и посылаетъ письменное завлечіе въ Палату Лордовъ съ указаніемъ несоблюденныхъ постановленій регламента.

Но предварительное разсмотрѣніе еще не окончено и билль еще не можетъ быть отвергнутъ. разъ вышеназванное лицо нашло несоотвѣтствія съ требованіями регламента. Во всякомъ случаѣ петиція представляется Палатѣ Общинъ членомъ ея черезъ три дня послѣ того, какъ ехімінеръ сдѣлалъ свою помѣтку на биллѣ; если же докладъ разсматриваваго направленъ противъ билля, то послѣдній, переносится въ Комитетъ Регламента (Standing Orders Committee), состоящій изъ 11 членовъ Палаты, который разсматриваетъ вопросъ, существенно ли нарушеніе требованія регламента; но даже если и Комитетъ сдѣлаетъ свой докладъ противъ билля, то его докладъ можетъ быть измѣненъ Палатой.

Правила Палаты проявляютъ большую заботливость о томъ, чтобы всѣ лица, заинтересованныя въ предложенномъ биллѣ, могли быть всесторонне освѣдомлены о происходящемъ и имѣли возможность разсмотрѣть документы, касающіеся предложеннаго билля.

Билль читается въ первый разъ, а затѣмъ по назначеніи времени для вторичнаго чтенія, переходитъ обратно въ Канцелярію Частнаго Билля для разсмотрѣнія, какъ бы форма его изложенія не нарушала регламентъ или не отклонялась отъ тѣхъ границъ, въ которыхъ было дано позволеніе на его внесеніе.

Затѣмъ приступаютъ къ чтенію его во второй разъ, и вотъ именно въ этотъ моментъ, и обсуждается въ Палатѣ общій принципъ билля. Но значеніе второго чтенія здѣсь не заключается въ утвержденіи принципа билля, какъ это бываетъ по отношенію къ публичному биллю, оно только указываетъ, что билль не вызываетъ противъ себя никакихъ серьезныхъ возраженій.

Послѣ второго чтенія билль законченъ. Если онъ касается желѣзной дороги или канала, то переходитъ въ существующій особый комитетъ по этимъ дѣламъ; если онъ этого не касается, то идетъ въ комитетъ для выборовъ (Committee of Selection)¹⁾, который клас-

¹⁾ Этотъ Комитетъ состоитъ изъ члена комитета Регламента и 7 другихъ членовъ.

сифицируетъ билли и распредѣляетъ ихъ по комитетамъ, состоящимъ изъ 4 членовъ и 1 посредника (referee).

Но существуетъ еще предварительная стадія, прежде чѣмъ комитетъ разсмотритъ билль. Чэрмень Путей и Средствъ отъ Общинъ и чэрмень комитетовъ отъ Палаты Лордовъ разсматриваютъ всѣ билли, прежде чѣмъ они прошли черезъ комитеты. Они могутъ составить докладъ объ особыхъ обстоятельствахъ, связанныхъ съ биллемъ, или Палатѣ или чэрмену подлежащаго комитета или могутъ предложить, чтобы билль, который не вызвалъ противъ себя возраженій, считался бы раскритикованнымъ. Они могутъ внести поправку въ предѣлахъ билля; поправки могутъ быть внесены и государственными департаментами, заинтересованными въ биллѣ, какъ, напримѣръ, Министерствомъ Торговли въ желѣзнодорожномъ биллѣ.

Процессъ въ Комитетѣ является дѣйствительно интересной и живой частью хода частнаго билля, такъ какъ здѣсь Палата является судомъ въ обсужденіи предлагаемаго вопроса и судебный характеръ ея выражается не въ томъ, чтобы установить согласованность съ формой процедуры, какъ это видимъ мы въ первоначальной стадіи билля, но въ выслушаніи оживленныхъ преній о достоинствахъ билля въ связи съ изложеніемъ взглядовъ, какъ возбудившихъ билль, такъ и его противниковъ, и показаніи свидѣтелей, приведенныхъ къ присягѣ.

Но оппоненты билля должны бывать пройти черезъ различныя формальности, прежде чѣмъ они получаютъ позволеніе выступить въ качествѣ таковыхъ. Оппонентъ билля долженъ, прежде всего, представить петицію въ Канцелярію Частнаго Билля въ теченіе 10 дней послѣ перваго чтенія. Затѣмъ, онъ долженъ быть готовымъ встрѣтить возраженія со стороны лицъ, возбудившихъ билль, на его право быть выслушаннымъ, и такія возраженія представляются въ судъ посредниковъ (court of referees), состоящей изъ чэрмена комитетъ и 3 лицъ, назначенныхъ спикеромъ для опредѣленія locus standi лицъ, подающихъ петиціи противъ билля. Вопросы locus standi разсматриваются передъ этимъ судомъ и оппоненту дается право быть выслушаннымъ въ комитетѣ и высказаться или противъ всего билля вообще, или противъ какой-либо его части.

Таковъ порядокъ, который опредѣляетъ и ограничиваетъ право оппозиціи биллю или его части. Когда этотъ вопросъ исчерпанъ, комитетъ открываетъ засѣданіе для выслушанія сторонъ; сторонники билля и его оппоненты возражаютъ другъ другу, разсматриваются свидѣтельскія показанія и, говоря вообще, ведется настоящій судебный процессъ передъ трибуналомъ, весьма мало знакомымъ съ судебными функціями.

Если всѣ эти предварительныя занятія заканчиваются благопріятнымъ рѣшеніемъ комитета, то переходятъ къ разсмотрѣнію билля по-статейно, если же рѣшеніе комитета неблагопріятно, то билль считается отвергнутымъ.

Когда комитетъ разсмотрѣлъ билль, то объ этомъ дѣлается докладъ Палатѣ, и послѣдующія стадіи его развитія похожи на публичный билль, за исключеніемъ описанной ниже формы, въ которой онъ получаетъ королевское утвержденіе.

Многое можно было бы еще сказать о классификаціи частныхъ биллей и о деталяхъ ихъ разсмотрѣнія; но такъ какъ это не представляетъ особеннаго интереса съ конституціонной точки зрѣнія и легко можетъ быть найдено въ книгахъ, излагающихъ парламентскую практику или въ опубликованныхъ регламентахъ, то я не нахожу нужнымъ углубляться въ разсмотрѣніе этого вопроса.

Въ виду того, что обыкновенная законодательная работа зависитъ большей частью отъ правилъ, которыя каждая Палата устанавливаетъ для регулированія своего распорядка, то слѣдуетъ отмѣтить, что эти правила раздѣляются на три вида.

Во-первыхъ, постоянный регламентъ (*standing orders*), созданный изъ резолюцій, относящихся до внутренняго распорядка, которыя каждая Палата опредѣляетъ какъ постоянныя, а равно и тѣхъ, которыя, хотя и могутъ быть во всякое время отмѣнены или приостановлены въ своемъ дѣйствіи резолюціей, переходятъ отъ одного Парламента къ другому безъ всякихъ измѣненій.

Во-вторыхъ, наказъ сессіи (*sesional orders*)—правила, которыя имѣютъ силу только въ теченіе сессіи и возобновляются въ началѣ каждой сессіи.

И, наконецъ, *indeterminate orders*; этимъ именемъ называются резолюціи, объясняющія практику и обычай, которые прекращаются вмѣстѣ съ сессіей, въ которую они возникли. Они не являются въ техническомъ смыслѣ регламентомъ, хотя и переходятъ отъ сессіи до сессіи и имѣютъ тоже дѣйствіе, какъ и постоянный регламентъ.

О Т Д Ъ Л Ъ V.

Временные приказы („*Provisional Orders*“) и иныя статутныя правила.

Я не имѣю права заключить обзоръ процесса законодательства, не упомянувъ о полномочіяхъ законодательной власти, предоставляемыхъ правительственнымъ департаментамъ; эта весьма важная и изъ

года въ годъ увеличивающаяся практика. Такія законодательныя полномочія примѣнимы иногда безо всякаго отношенія къ Парламенту, иногда же примѣненіе ихъ подвергается въ большей или меньшей степени парламентскому контролю.

Временные приказы (Provisional Orders) среди этихъ формъ департаментскаго законодательства наиболѣе близко подходятъ къ частнымъ биллямъ. Они создаются правительственными департаментами, дѣйствующими въ силу статутныхъ опредѣленій, и предметомъ ихъ является утвержденіе проектовъ и предложеній различныхъ мѣстныхъ учреждений и компаній, подчиненныхъ въ первой инстанціи одобренію департамента, а затѣмъ уже Парламента.

Такіе приказы распределяются въ группы департаментомъ, изъ котораго они поступаютъ, и сгруппированные такимъ образомъ помещаются въ спискахъ биллей, которые представляются Палатамъ Парламента на утвержденіе. Послѣ перваго чтенія такихъ биллей они преподносятся ревизорамъ (examiners), о которыхъ уже упоминалось въ предыдущемъ отдѣлѣ, для того, чтобы они удостовѣрили соблюденіе требованій регламента. Если является какое-либо возраженіе по этому поводу, то „билль, представляемый на утвержденіе, отсылается особому Комитету (select Committee), и приказъ, о которомъ идетъ рѣчь, разсматривается уже какъ частный билль; правильность предварительныхъ дѣйствій должна быть удостовѣрена указаннымъ способомъ, и лица, возбудившія билль, хотя и освобождены отъ уплаты парламентскихъ расходовъ (House fees), но подлежатъ всякимъ другимъ издержкамъ по веденію дѣла въ Парламентѣ, за исключеніемъ расходовъ по веденію дѣла въ департаментѣ“¹⁾.

Примѣрами приказовъ, подчиненныхъ указанному порядку, служатъ тѣ, которые предоставляютъ право сооруженія пристаней, гаваней, трамваевъ, устройства электрическаго освѣщенія, образованія новаго административнаго округа или устройства санитарныхъ округовъ.

Временной приказъ, представляя собой только видъ частнаго билля законодательства, не имѣетъ никакой силы до тѣхъ поръ, пока разсматриваемый билль, къ которому онъ присоединенъ, не проходитъ обѣ Палаты Парламента и не получаетъ королевскаго согласія.

Резюмируя, можно сказать, относительно временныхъ приказовъ, что они издаются правительственными департаментами, на основаніи статута; что они присоединяются къ биллю, который проходитъ всѣ стадіи, необходимыя для обращенія билля въ актъ; разъ противъ нихъ

¹⁾ Clifford, Private Bill Legislation, II, 677.

возраженія спеціально не возбуждаются, то они не обсуждаются, и принимаются Палатой, довѣряющей авторитету департамента, отъ котораго они исходятъ.

Слѣдующій примѣръ представитъ характеръ временнаго приказа и билля, который его утверждаетъ:

БИЛЛЬ,

утверждающій нѣкоторыя временныя указы министерства мѣстнаго управленія, относящіеся къ городу Манчестеру и бургамъ Миддлтонъ и Стаффордъ.

Принимая во вниманіе, что министерство мѣстнаго управленія составило нижеизложенные временныя указы согласно опредѣленіямъ Акта объ Общественномъ Здравіи (Public Health Act) 1875 г., и во вниманіе къ потребности въ утвержденіи названныхъ приказовъ Парламентомъ, представляется на утвержденіе Высочайшей власти по совѣту Лордовъ Духовныхъ и Свѣтскихъ и Общинъ, собравшихся въ настоящемъ парламенѣ, слѣдующее:

1. Приказы, здѣсь приведенные, должны быть утверждены и всѣ опредѣленія, отсюда вытекающія, должны имѣть полную силу и примѣненіе.

2) Настоящій актъ можетъ носить имя „Акта утвержденія временныхъ приказовъ министерства мѣстнаго управленія“ (Local Government Board's Provisional Orders Confirmation Act 1889 г.“)

Издаются еще ежегодно и другіе указы, которые не проходятъ подъ формой временныхъ приказовъ. Они весьма многочисленны и часто относятся къ важнымъ вопросамъ.

Характеръ ихъ весьма различенъ.

Нѣкоторые изъ нихъ издаются извѣстными корпораціями, учрежденными на время и облеченными властью издавать обязательныя постановленія, каковы комиссары общественныхъ школъ и университетовъ (Public Schools Commissioners, University Commissioners); другіе создаются правительственными департаментами. Нѣкоторые носятъ чисто мѣстный характеръ, таковы, на примѣръ, предположенія, составленныя церковными уполномоченными, или указы, которые опредѣляютъ границы приходовъ или утверждаютъ особыя постановленія муниципальныхъ корпорацій; другіе носятъ общественный и общій характеръ, какъ, напр., правила, издаваемая судьями согласно опредѣленіямъ Judicature Acts; нѣкоторые занимаютъ среднее мѣсто между мѣстными или частными и публичными или общими узаконеніями, та-

ковы статуты, издаваемые университетскими комиссарами для университетовъ и коллегій согласно университетскому Акту (Universities Act) 1877 г.

Продолжительность дѣйствія этихъ приказовъ также различна.

Нѣкоторые носятъ временный характеръ; таковы приказы издаваемые Комитетомъ Тайнаго Совѣта или Министерствомъ Земледѣлія (Board of Agriculture) относительно ввоза скота или ношенія собаками намордниковъ. Другія носятъ характеръ болѣе постоянный; таковы, напримѣръ, хартіи, которыя выдаетъ Корона по совѣту Тайнаго Совѣта о созданіи корпорацій для цѣлей предусмотрѣнныхъ и опредѣленныхъ статутомъ; сюда слѣдуетъ отнести еще и приказы, запрещающіе погребенія на извѣстныхъ кладбищахъ или опредѣляющіе границы приходовъ. Нѣкоторые приказы мѣняются время отъ времени, какъ напримѣръ, приказы, издаваемые департаментомъ Народнаго Просвѣщенія Тайнаго Совѣта (Education department of the Privy Council).

Различаются они, наконецъ, и по тому порядку ихъ разсмотрѣнія и утвержденія, который даетъ имъ исполнительную силу.

Нѣкоторые изъ нихъ должны быть представлены Тайному Совѣту, и если они тамъ не разсмотрѣны, то должны быть положены на столы обѣихъ Палатъ въ теченіе опредѣленнаго времени. Таковъ порядокъ при созданіи временныхъ учреждений, надѣленныхъ правомъ изданія постановленій постоянного характера. Комиссары, которые обязаны слѣдить за состояніемъ университетовъ Оксфордскаго и Кэмбриджскаго и ихъ коллегій, обладаютъ правомъ изданія статутовъ, касающихся этихъ учреждений, но статуты эти должны быть представлены Коронѣ въ Совѣтъ и если они тамъ, на основаніи оппозиціонныхъ петицій, не получили утвержденія, то черезъ 12 недѣль должны быть внесены въ обѣ Палаты Парламента; и вотъ если тогда, въ теченіе послѣдующихъ за этимъ срокомъ еще 12 недѣль обѣ Палаты не обратятся къ Коронѣ съ адресомъ объ отклоненіи статутовъ, то они получаютъ одобреніе Его Величества въ Совѣтѣ. Комиссары, назначенные на основаніи Акта о публичныхъ школахъ (Public Schools Act) 1868 года, не обязаны представлять передъ Парламентомъ статуты, изданные для урегулированія школьныхъ вопросовъ, если только они не изданы безъ участія правящихъ комитетовъ этихъ школъ.

Другіе приказы представляются Парламенту безъ вмѣшательства въ это дѣло Тайнаго Совѣта; таковы постановленія Высшаго суда (Supreme Court), изданныя судьями, или извѣстные постановленія Государственныхъ Секретарей и Индійскаго Совѣта.

Другіе приказы, наконецъ, могутъ быть переданы въ Парла-

ментъ, если Король въ Совѣтѣ получить адресъ съ просьбою направить ихъ туда. Таковы, на примѣръ, проекты, составленные Коммиссией Благотворительности (Charity Commission), дѣйствующей въ силу правъ, представленныхъ сначала комиссарамъ школъ, содержащихся на пожертвованные вклады (Endowed Schools Commissioners).

Наконецъ, нужно замѣтить, что наибольшая масса этихъ приказовъ, съ характеромъ статута (statutory orders) приводится въ исполненіе немедленно, безъ всякаго представленія Королю въ Совѣтѣ или Парламентѣ ¹⁾.

Г Л А В А VIII.

Корона въ Парламентѣ.

Я отмѣтилъ ходъ билля до того момента, когда онъ одобренъ обѣими Палатами, Лордами Духовными и Свѣтскими и Общинами, собранными въ Парламентѣ. Но для того, чтобы онъ сталъ закономъ требуется еще королевское утвержденіе (assent), необходимо, чтобы законъ былъ изданъ по повелѣнію короля („enacted by the King's most excellent Majesty“).

Мы подходимъ теперь къ функціямъ Короны въ Парламентѣ. Разсматривая ихъ, я не намѣриваюсь ограничиться разсмотрѣніемъ дѣйствій Короны въ законодательствѣ, но постараюсь обратить вниманіе и на отношеніе Короны съ Парламентомъ и по инымъ вопросамъ; эти отношенія можно сгруппировать подъ 3 отдѣлами:

Во-первыхъ, мы должны разсмотрѣть Корону, какъ создающую Парламентъ и какъ распускающую его.

Во-вторыхъ, мы должны разсмотрѣть Корону въ ея сношеніяхъ съ Парламентомъ во время его засѣданій.

И въ-третьихъ, мы должны разсмотрѣть Корону, какъ часть законодательной власти, дающую исполнительную силу предложеннымъ Парламентомъ законамъ и обращающую билль въ актъ.

§ 1. Корона, создающая Парламентъ.

Корона создаетъ Парламентъ; Палаты собираются по королевскому приглашенію: онѣ собираются въ королевскомъ Вестминстерскомъ

¹⁾ Наибольше важные изъ этихъ статутныхъ правилъ и приказовъ опубликовываются каждый годъ и знакомство съ ними облегчается благодаря Index to the Statutory Rules and Orders in force on January 1 st. 1891.

дворцѣ ¹⁾; онѣ открываютъ свои засѣданія съ королевскаго дозволенія, и продолжаютъ ихъ до тѣхъ поръ, пока это угодно королю. Я достаточно описалъ уже въ одной изъ предыдущихъ главъ порядокъ созыва, открытiя, отсрочки и роспуска Парламента. Поэтому, я ограничусь здѣсь указанiемъ на тѣ обязательства, которыя лежатъ на Коронѣ по созванiю Парламента и, послѣ его сбора, по покровительству его засѣданiямъ.

Статутовъ, касающихся этихъ обязательствъ было принято четыре, изъ нихъ въ силѣ остается только одинъ; столь скудна законная гарантiя частыхъ созывовъ и сессiй Парламента.

Первый изъ этихъ статутовъ относится къ 4 году царствованiя Эдуарда III (4 Эдуар. III. ch. 14) и опредѣляетъ, что „Парламентъ долженъ собираться одинъ разъ каждый годъ, и чаще, если это необходимо“. Этотъ статутъ былъ подтвержденъ въ 36-й годъ этого же царствованiя, но слова, „если это необходимо“, разсматривались, какъ относящiяся ко всему этому опредѣленiю, и Парламенты не собирались иногда въ теченiе нѣсколькихъ лѣтъ. Этотъ статутъ былъ отмѣненъ въ 1863 г. по Statute Law Revision Act.

Второй статутъ—былъ актомъ Долгаго Парламента (16 Карл. I, с. I). Этимъ актомъ предусматривалось, что разъ король не созывалъ Парламентъ въ теченiе 3 лѣтъ, пэры имѣли право разослать призывныя грамоты, и, если пэры этого не дѣлали, то избиратели имѣли право сами по себѣ избрать Палату Общинъ. Вѣрноподданническiя чувства послѣдующаго царствованiя послужили основанiемъ къ отмѣнѣ этого статута, въ 1664 году, какъ „уменьшающаго законныя права Его Величества и прерогативу, принадлежащую Коронѣ государства“. Въ дѣйствительности этотъ статутъ былъ основанъ на весьма разумной идеѣ, хотя и противорѣчащей исторiи, что Лорды и Общины собирались не потому, что король нуждался въ ихъ совѣтѣ, но потому что они желали и желали выборщики членовъ Палаты Общинъ, чтобы дѣйствiя министровъ обсуждались лицами, которые хотя и не отвѣтственны за веденiе общественныхъ дѣлъ, но заинтересованы въ правильномъ ихъ ходѣ.

Однако актъ 16 Карла II, с. I не только отмѣнилъ актъ Долгаго Парламента, онъ, кромѣ того, предусмотрѣлъ еще, что „засѣданiя (sitting and holding) Парламента не должны быть прерываемы или

¹⁾ Въ статутѣ 30 и 31 Викт. с. 40. дворецъ Парламента названъ „новымъ дворцомъ Ея Величества въ Вестминстерѣ, извѣстнымъ обыкновенно подъ именемъ Палаты Парламента—House of Parliament. См. также дѣло Combe v. Delabere 22 Ch. D 333.

прекращаемы до истечения по крайней мѣрѣ 3 лѣтъ“. Последнее постановление было отмѣнено въ 1887 году по Statute Law Revision Act.

Четвертый статутъ—статутъ 6 Вильгельма и Маріи с. 2 опредѣляетъ:

„Что въ теченіе времени, не превосходящаго 3 лѣтъ съ момента роспуска настоящаго Парламента, и также и на будущее время въ теченіе того же времени послѣ окончанія всякаго Парламента, призывныя грамоты съ приложеніемъ Большой Печати должны быть разосланы по приказанію Вашихъ Величествъ, Вашихъ наслѣдниковъ и преемниковъ для созванія другаго Парламента“.

Повидимому, независимо отъ общихъ выраженій акта Эдуарда III, единственныя статутныя гарантіи, которыя мы когда-либо имѣли относительно многократности созванія и засѣданій Парламента изложены въ актѣ Карла II, опредѣляющемъ, что Парламентъ долженъ засѣдать по крайней мѣрѣ разъ въ 3 года и актѣ Вильгельма и Маріи, гласящемъ, что мы не должны оставаться болѣе 3 лѣтъ безъ Парламента.

Статуты эти впрочемъ ничего не говорятъ, что должно восполѣдовать, если Корона не осуществитъ эти положенія. Долгій Парламентъ придумалъ хитрость на этотъ случай, но послѣдующіе Парламенты казалось считали преступнымъ предвидѣть возможность неисполненія закона со стороны Короны.

Иногда говорятъ, что нужда въ средствахъ побуждаетъ Корону къ ежегоднымъ созывамъ Парламента. Но я уже имѣлъ случай указывать, говоря о Комитетѣ Путей и Средствъ, какъ много изъ нашихъ налоговъ носятъ постоянный характеръ, а поэтому правительство можетъ вполне законно ихъ собирать и обойтись безъ тѣхъ пошлинъ, которыя въ каждую сессію то увеличиваются, то уменьшаются.

Не нужда въ средствахъ, но необходимость распредѣленій ихъ для расходованія по соответствующимъ статьямъ и Акта объ Арміи (Army Act) требуетъ ежегодныхъ засѣданій Парламента. Если Парламентъ не назначаетъ годичныя денежныя поступленія на расходование на спеціальныя цѣли, то деньги, которыя поступаютъ по различнымъ статьямъ обложенія налогами, не могутъ быть законно выплачиваемы на удовлетвореніе годичныхъ службъ, за исключеніемъ расходовъ утвержденныхъ разъ навсегда статутами; такъ, напр., постоянные проценты на національный долгъ могутъ быть уплачиваемы, но жалованіе матросамъ, служащимъ на корабляхъ Его Величества, и деньги на

содержаніе сухопутныхъ силъ Его Величества не подлежатъ выдачѣ безъ утверженія Парламента. Можно уплатить жалованіе судьямъ, но не жалованіе короннымъ юристамъ (law officers) или вообще лицамъ, состоящимъ на гражданской службѣ, или покрыть расходы на обстановку и ремонтъ зданій, находящихся въ вѣдѣніи департаментовъ. Денегъ можетъ поступать достаточно на покрытіе многихъ, хотя и не всѣхъ этихъ статей расходовъ, но требуется дозволеніе для уплаты $\frac{2}{3}$ національныхъ обязательствъ, и никто не имѣетъ права произвести безъ согласія Парламента такую уплату, не совершивъ нарушенія долга и закона.

Отсутствіе авторитетной власти, санкціонирующей уплату жалованія офицерамъ и солдатамъ арміи Его Величества. еще не единственное затрудненіе, которое арміи можетъ быть причинено, если засѣданіе Парламента будетъ прервано на годъ. Существованіе постоянной арміи въ мирное время противорѣчитъ закону. Она устанавливается ежегодно и на одинъ годъ, на основаніи Army Act. Наказанія и мѣры для поддержанія дисциплины въ войскахъ противорѣчатъ общему закону страны, какъ это и опредѣляютъ различные статуты. Всѣ эти положенія дѣлаются законными только въ силу того же Army Act, который устанавливаетъ ежегодно на 1 годъ впередъ силу дѣйствія кодекса военныхъ законовъ. Это единственное практическое обезпеченіе созыва Парламента, но нѣтъ никакой спеціальной гарантіи на тотъ случай, если Корона не пожелаетъ исполнить статутныхъ предписаній относительно разсылки призывныхъ грамотъ.

Больше ничего не требуется говорить о коронной прерогативѣ созыва Парламента и приведеніи въ дѣйствіе его механизма. Прерогатива роспуска возбуждаетъ иногда довольно трудные и запутанные вопросы.

Право короля роспускать Парламентъ по собственному желанію неоспоримо; но примѣненіе этого права во всякое данное время можетъ или не можетъ быть конституціоннымъ; и слово „конституціонный“ въ этомъ отношеніи значитъ почти то, что обозначается словомъ „благоразумный“ (reasonable) при заключеніи договора. Тамъ, гдѣ двѣ стороны спорятъ о смыслѣ условій договора, которыя они понимаютъ въ двухъ различныхъ смыслахъ, споръ можетъ быть улаженъ только тѣмъ толкованіемъ, которое представитъ благоразумный человѣкъ, равно какъ и тамъ, гдѣ двѣ стороны различно смотрятъ по существу на роспускъ Парламента въ данный моментъ, вопросъ можетъ быть разрѣшенъ только такимъ благоразумнымъ лицомъ, которое установило бы, что въ данное время существующая Палата Общинъ не

представляет мнѣнія большинства выборщиковъ. Въ концѣ концовъ *φρόνιμος* Аристотеля долженъ наконецъ опредѣлить, что конституціонно и что нѣтъ.

Разсматривая прецеденты, мы находимъ, что не считалось существеннымъ обращаться къ выборщикамъ, когда шель вопросъ о томъ, чтобы представить въ Парламентъ новыя и важныя мѣропріятія. Акты Соединенія съ Шотландіей и Ирландіей, Семилѣтній Актъ, Акты о Реформѣ, Отмѣна Хлѣбныхъ законовъ (*Repeal of the Corn Laws*), *Home Rule*, предложенный въ 1886 г. для Ирландіи, не составляли части министерской программы законодательства, представленной избирателямъ, въ тотъ моментъ, когда члены, которыми эти мѣропріятія обсуждались и принимались, были избираемы для службы въ Палатѣ Общинъ.

Большое измѣненіе въ составѣ избирателей разсматривалось, какъ необходимый стимулъ для обращенія къ новымъ выборщикамъ и новымъ избирательнымъ коллегіямъ, въ наискорѣйшій срокъ послѣ законодательства, которое совершаетъ это измѣненіе. Таковыя случаи имѣли мѣсто въ 1832, 1868 и 1885 г.г.

И однако роспуска Парламента не послѣдовало послѣ принятія Актовъ Соединенія. Королевѣ Аннѣ были даны права статутомъ объявить прокламаціей подъ Большой Печатью, что члены Палаты Общинъ въ англійскомъ Парламентѣ будутъ также членами отъ тѣхъ же избирательныхъ округовъ и въ Парламентѣ Великобританіи. Шотландскіе избирательные округа избрали своихъ членовъ и, когда Парламентъ былъ такимъ образомъ пополненъ, онъ открылъ засѣданія; но онъ даже не считался за новый Парламентъ, иначе это повлекло бы за собой переизбраніе депутатовъ, занимавшихъ должности, стоящія въ зависимости отъ Короны.

Актъ Соединенія съ Ирландіей далъ Георгу III тѣ же права, которыя были предоставлены Аннѣ по отношенію къ членамъ Палаты Общинъ Великобританіи. Тѣ ирландскіе депутаты, которые были избраны въ Парламентъ Соединеннаго Королевства, сохранили свои мѣста безъ переизбранія, тамъ же, гдѣ избирательный округъ посылалъ двухъ депутатовъ, съ этого времени онъ получилъ право на избраніе впредь только одного, причемъ вынужденъ жеребья въ публичной и торжественной обстановкѣ рѣшалось, кто изъ двухъ въ этотъ моментъ долженъ былъ сохранить званіе депутата.

Такимъ образомъ прецеденты не указали намъ ничего особеннаго, такъ какъ мы можемъ изъ нихъ же видѣть и такіе факты, когда крупныя конституціонныя или экономическія реформы предста-

влялись въ Парламентъ безъ предварительнаго обращенія по этому поводу къ выборщикамъ, а равно и такіе случаи, когда большія измѣненія, касавшіяся состава избирателей, не сопровождались производствомъ новыхъ общихъ выборовъ.

Поэтому я оставляю въ сторонѣ процедуры, которые не могутъ быть намъ полезными, и попытаюсь установить нѣкоторыя правила относительно интересующаго насъ вопроса.

Во-первыхъ, прерогатива роспуска можетъ быть использована Короной по совѣту министровъ или безъ него. Какъ въ выборѣ министровъ, такъ и здѣсь, Корона имѣетъ болѣе широкую дискреціонную власть, чѣмъ въ другихъ актахъ исполнительной власти.

Во-вторыхъ, время для осуществленія принадлежащаго Коронѣ права роспуска наступаетъ согласно конституціи тогда, когда король имѣетъ основаніе предполагать, что его Парламентъ не представляетъ въ настоящій моментъ дѣйствительнаго мнѣнія страны.

Мы осмѣлимся даже и классифицировать обстоятельства, которыя могутъ оправдать увѣренность короля, что Парламентъ не представляетъ мнѣнія страны.

а) Политика министровъ Кѣроны можетъ быть пріемлема Палатой Общинъ, но король можетъ думать, что она не пріемлема страной.

в) Политика коронныхъ министровъ можетъ быть не пріемлема Палатой Общинъ, но король можетъ думать, что она одобряется страной.

с) Палата Общинъ, за недостаткомъ политическаго интереса или въ силу партійныхъ отношеній, можетъ говорить неправильно и неопредѣленно, можетъ перестать представлять послѣдовательную политику или давать постоянную поддержку какому-либо министерству.

Въ первомъ случаѣ, Корона обращается къ странѣ противъ министровъ и Парламента; во второмъ она обращается за поддержкой министровъ и противъ Парламента; въ третьемъ она обращается къ странѣ для избранія извѣстнаго рода большинства, которое могло бы содѣйствовать правительству въ веденіи государственныхъ дѣлъ.

Первый изъ перечисленныхъ мною случаевъ не можетъ возникнуть ранѣе того момента, когда правительство партіи начинаетъ правильно функціонировать. Примѣръ этого можемъ найти у Маколея ¹⁾— Вильгельмъ III въ 1701 г., взвѣсивъ не безъ колебанія всѣ послѣдствія роспуска Парламента, рѣшилъ на свою собственную отвѣтственность распустить его, въ ожиданіи, что будетъ избрано большинство

¹⁾ History of England. 293.

изъ виговъ и что онъ получить возможность сохранить министерствъ, которымъ онъ довѣрялъ. Мы видимъ здѣсь пользованіе прерогативой въ полной независимости отъ министерскаго совѣта.

Но по условіямъ новѣйшей конституціи Корона должна дѣйствовать исключительно по совѣту своихъ министровъ. Отсюда въ тѣхъ немногихъ случаяхъ за послѣдніе два вѣка, всякій разъ какъ король имѣлъ основаніе предполагать, что его министры и его Парламентъ одинаково противоположны политическимъ взглядамъ большинства страны, онъ перемѣнялъ свое министерство и, взявъ на службу министровъ, не располагавшихъ большинствомъ въ Парламентѣ, обращался по ихъ совѣту къ странѣ.

Такъ дѣйствовалъ Георгъ III въ 1784 г. и Вильгельмъ IV въ 1834 г. Въ обѣихъ этихъ случаяхъ король призывалъ къ власти министровъ, не располагавшихъ поддержкой большинства въ Палатѣ Общинъ. Питтъ, который принялъ портфель въ декабрѣ 1783 г. боролся въ теченіи 3 мѣсяцевъ противъ большинства въ началѣ весьма значительнаго, но постепенно уменьшавшагося, и когда въ мартѣ 1784 г. Парламентъ былъ распущенъ, назначеніе королемъ Питта было въ полной мѣрѣ оправдано выборной побѣдой его министерства.

1834 г. Робертъ Пиль (Robert Peel), призванный къ власти послѣ удаленія лорда Мельбурна (Melbourne) и его товарищей¹⁾ счелъ себя неспособнымъ вести государственныя дѣла при оппозиціонномъ большинствѣ Палаты Общинъ. Поэтому онъ по принятіи должности былъ принужденъ посовѣтовать роспускъ. Большинство виговъ было весьма значительно уменьшено, но все-таки осталось большинствомъ. Пиль вышелъ въ отставку послѣ 2-хъ мѣсячной борьбы съ новымъ Парламентомъ.

Такимъ образомъ, призывая къ дѣламъ Питта, король не обманулся относительно настроенія страны; когда же король призвалъ Пила онъ также не былъ не правъ, такъ какъ популярность виговъ уменьшалась, но результаты выборовъ не создали достаточныхъ оправданій для принятаго имъ рѣшенія. Въ обоихъ случаяхъ перемѣна министер-

¹⁾ Изъ Melbourne Papers стр. 218—228 явствуетъ, что министерство Мельбурна вышло въ отставку вовсе не благодаря свободно принятому рѣшенію короля, какъ объ этомъ часто говорятъ. Лордъ Мельбурнъ первый предложилъ отставку кабинета, когда лордъ Althorp пересталъ быть лидеромъ Палаты Общинъ, и рѣшеніе явилось слѣдствіемъ соглашенія между королемъ и министромъ. Однако Пиль думалъ, что министерство было уволено королемъ по собственной волѣ и что, принимая министерскій портфель, онъ вмѣстѣ съ тѣмъ и бралъ отвѣтственность за эту отставку. Sir R. Peel's, Memoirs II. 31.

ства предшествовала роспуску, и въ обоихъ случаяхъ роспускъ былъ совершенъ по совѣту отвѣтственныхъ министровъ.

Изъ этихъ примѣровъ мы видимъ, что въ тѣхъ случаяхъ, когда король имѣетъ основаніе считать политику его министровъ, пріемлемую Парламентомъ, не соотвѣтствующей взглядамъ страны, онъ не обращается непосредственно къ странѣ, но замѣною своего министерства другимъ, которое считаетъ болѣе согласованнымъ со взглядами избирателей, дѣлаетъ предварительное обращеніе къ Палатѣ Общинъ, за которымъ уже слѣдуетъ, если Палата не поддержитъ новыхъ министровъ, обращеніе къ странѣ.

Примѣрами третьяго рода случаевъ могутъ служить роспуски 1807, 1857, 1859 и 1886 г.г., когда, или въ силу композиціи партій, (какъ въ 1807 г. 1857 и 1859 г.) или новости вводимой мѣры, какъ въ 1886 г., министръ былъ неспособенъ обезпечить себѣ поддержку, которую онъ искалъ въ Палатѣ, и избиратели были призваны Короной высказать свое мнѣніе о людяхъ и предполагаемыхъ мѣропріятіяхъ.

§ 2. Корона въ сношеніи съ Парламентомъ.

Если Корона желаетъ имѣть сношенія съ той или другой Палатой Парламента, то она можетъ это дѣлать только посредствомъ тронной рѣчи при открытіи и закрытіи сессіи или черезъ свое посланіе въ той или другой формѣ. Въ дѣйствительности, хотя королю и принадлежитъ мѣсто на тронѣ въ Палатѣ Лордовъ во время засѣданій, но онъ не можетъ принимать въ нихъ участія. Тронная рѣчь, которою начинаются и заканчиваются занятія Парламента, представляла нѣкогда адресъ, прочитываемый лично королевемъ, и могла содержать увѣщанія или упреки, сообразно съ тѣмъ, что должно было быть или уже было въ теченіе сессіи.

Эти рѣчи содержатъ въ настоящее время фѳормальныя сообщенія относительно международныхъ отношеній страны, объ имѣющихъ быть предложенными министрами законодательныхъ проектахъ, о торговомъ положеніи государства, объ урожаѣ, а при окончаніи сессіи выраженіе благодарности за назначенныя средства и поздравленіе за успѣшную работу, выразившуюся въ видѣ прибавленія къ книгѣ статутровъ новыхъ законоположеній, созданныхъ во время сессіи.

Присутствіе короля въ засѣданіяхъ Палаты Лордовъ въ средне-вѣковомъ Парламентѣ было, повидимому, обычнымъ явленіемъ ¹⁾. Рѣ-

¹⁾ Stubbs, Const. Hist. III. 480.

шение Генриха IV, относящееся къ исключительному праву Общинъ обсуждения вопроса о назначеніи средствъ, было названо «Indemnity of the Lords and Commons»¹⁾ и оно содержитъ, между прочимъ, позволеніе Лордамъ обсуждать дѣла въ отсутствіе короля; это, какъ кажется, указываетъ на то, что Палата Лордовъ въ царствованіе Генриха IV еще удерживала характерныя черты Королевскаго Совѣта, хотя бы въ томъ, что присутствіе короля считалось необходимымъ для должнаго отправленія дѣлъ.

Но, какъ бы то тамъ ни было, практика эта къ началу царствованія Карла II стала столь необычна, что Лорды не знали, какія дѣла могли слушаться въ присутствіи короля. Однажды, Карль явился неожиданно въ Палату, когда она засѣдала, какъ Комитетъ, и поэтому было возобновлено засѣданіе Палаты. Но король сказалъ, „что онъ пришелъ возобновить обычай его предшественниковъ, долгое время не приводимый въ исполненіе, присутствовать при дебатахъ Палаты, но безъ всякаго намѣренія нарушать ихъ свободу, а поэтому онъ желаетъ, чтобы Лорды сѣли, одѣли свои шляпы и продолжали прерванныя занятія“. Послѣ этого „Лорды снова заняли свои мѣста, одѣли свои шляпы и опять Палата была обращена въ Комитетъ“.

Карль II часто присутствовалъ при дебатахъ: изъ 89 засѣданій сессіи 1672—73 г.г. онъ присутствовалъ на 43; однажды даже на одномъ засѣданіи сессіи 1671 г., онъ порицалъ Лордовъ за ихъ безпорядочное поведеніе, приглашая ихъ „не оскорблять его присутствія такимъ безпорядкомъ, но, оставаясь на своихъ мѣстахъ, слѣдить за занятіями, согласно требованіямъ устава Палаты“²⁾.

Со смерти королевы Анны, король или королева перестали присутствовать при парламентскихъ дебатахъ. Церемоніи открытія, отсрочки или роспуска Парламента и изъявленія королевскаго согласія на билли стали единственными случаями, когда король присутствуетъ въ Палатѣ Лордовъ.

Присутствіе его во время дебатовъ въ Палатѣ Общинъ явилось бы чѣмъ-то инымъ, нежели возрожденіемъ забытой практики. Карль I, единственный монархъ³⁾, который пытался такимъ образомъ нару-

¹⁾ Rot. Parl. III. 611.

²⁾ 12. Lord's Journals, 413.

³⁾ Gardiner. History of England X. 139. Однако Stubbs (Lectures on Mediaeval and Modern History p. 281) рассказываетъ какъ въ 1532 г. Генрихъ VIII счелъ голосованіе Annates Bill недействительнымъ, присутствуя два раза въ Палатѣ Лордовъ и одинъ разъ въ Палатѣ Общинъ. При голосованіи Нижняя Палата высказалась противъ, поэтому онъ настоялъ на голосованіи по отдѣламъ—

шить право Общинъ относительно свободы и секрета дебатовъ. Журналы Палаты отъ 4-го января 1642 г. содержатъ единственный примѣръ такого рода событія, несомвѣстнаго съ достоинствомъ короны и привилегіями Палаты.

Изложеніе разбиравашагося вопроса въ журналѣ прервано и мы читаемъ:

„Его Величество вошелъ въ Палату и занялъ мѣсто спикера:

„Джентельмены, Я весьма сожалѣю, случайно прядя къ вамъ“....

Здѣсь журналъ внезапно обрывается и это молчаніе можетъ означать весьма многое.

Поэтому Корона, за исключеніемъ уже упомянутыхъ мной случаевъ, не можетъ сноситься съ Палатами иначе, какъ посредствомъ посланій. Послѣднія могутъ быть или чисто формальныя за собственноручной подписью, передаваемыя Лордомъ Канцлеромъ одной Палатѣ, а спикеромъ другой, и передаются членамъ той и другой Палатѣ, стоящимъ съ непокрытой головой, или менѣе формальнаго характера, докладываемыя устно министромъ или придворнымъ чиномъ Палатѣ, въ которой онъ состоитъ членомъ; наконецъ, дозволяется министру сообщать Палатѣ во время хода дебатовъ извѣщеніе отъ Короны, но только, „если оно относится къ вопросамъ факта и не имѣетъ вліяніе на сужденіе Палаты и если на изложеніе этого извѣщенія высказано согласіе Палаты“¹⁾.

Кромѣ этихъ адресовъ Корона не обладаетъ никакими средствами для сношенія съ Парламентомъ. Но и они примѣняются только въ опредѣленныхъ случаяхъ. Король можетъ обратить вниманіе Палатъ на извѣстные вопросы въ рѣчи при открытіи Парламента. Онъ можетъ во время ихъ засѣданій представить требованіе денежныхъ ассигнованій или передать на рѣшеніе страны нѣкоторые вопросы, касающіеся интереса Короны или ея прерогативы; онъ можетъ, наконецъ, при окончаніи сессіи, если желаетъ, высказать свое мнѣніе о веденіи занятій и ходѣ законодательныхъ работъ. Всѣ мѣропріятія, внесенныя или поддерживаемыя королевскими министрами, считаются одобренными королемъ для представленія ихъ на разсмотрѣніе зако-

практика непринятая въ это время. [Dr. Stubbs отсылаетъ для выясненія этого вопроса къ Domestic State Papers, Henry VIII. v. V. № 898. Неясно, присутствовалъ ли король лично въ засѣданіи Палаты Общинъ или приглашалъ ихъ къ себѣ].

1) Hansard 3-с. v. 228. p. 2037.

нодательнаго органа, но намекать въ дебатахъ въ той или другой Палатѣ на личныя желанія короля или употреблять имя Его Величества такимъ образомъ, который могъ бы имѣть вліяніе на сужденія членовъ, противорѣчить правиламъ Парламента.

Въ сессіи 1876 г., одинъ изъ членовъ Палаты Общинъ на публичномъ митингѣ объявилъ, что проектъ, находившійся на разсмотрѣніи Палаты, былъ внесенъ въ нее изъ уваженія къ личнымъ желаніямъ королевы. Дизраэли, бывшій тогда первымъ министромъ, пожелалъ возражать на это утвержденіе отъ имени королевы и съ ея позволенія. Онъ сказалъ: „Я могу говорить только съ согласія Палаты. Ея Величество уполномочила меня сдѣлать сообщеніе отъ Ея имени; но въ то же самое время, я считалъ своимъ долгомъ обратить вниманіе Ея Величества на тотъ фактъ, что дѣйствующій регламентъ не дозволяетъ произносить имя короля во время дебатовъ безъ позволенія Палаты, — а поэтому обязанность Палаты отвѣтить, долженъ ли я продолжать. Если Палата этого желаетъ—я это сдѣлаю“.

Спикеръ отвѣтилъ на это: „Какъ извѣстно Палатѣ, одно изъ ея правилъ состоитъ въ томъ, что внесеніе имени королевы въ дебаты, съ видами вліять на рѣшеніе Палаты, не допускается. Но въ то же самое время, если сообщеніе высокоуважаемаго господина составляетъ вопросъ факта и не имѣетъ цѣлью вліять на сужденіе Палаты, я не возражаю противъ, что съ согласія Палаты, онъ можетъ внести имя Ея Величества въ свою декларацию“ ¹⁾.

Палата въ этомъ дѣлѣ имѣетъ высшую власть и можетъ не соблюдать признанныя ей самой положенія, если это ей угодно, и если этого требуютъ обстоятельства.

§ 3. Участіе Короны въ законодательствѣ.

Намъ остается еще разсмотрѣть роль Короны въ законодательствѣ. Взглянувъ назадъ на исторію этого вопроса и отмѣтивъ, какъ мы уже сдѣлали, широкое участіе въ законодательной работѣ, которая нѣкогда принадлежала Коронѣ, мы способны забыть, что проходили иногда такія законы, на которые не было дано королевскаго согласія. Нужно только вспомнить эпизоды изъ временъ республики; реставрацію Карла II; резолюцію Лордовъ и Общинъ о томъ, что Корона должна быть предложена, послѣ отреченія Іакова II, Вильгельму и Маріи; странное заключеніе, къ которому пришелъ Лордъ Канцлеръ Thurlow,

¹⁾ Hansard, 3-rd series v. 228. p. 2037.

во время умопомѣшательства Георга III въ 1788 г., что онъ можетъ прикладывать Большую Печать къ документу объ открытіи Королевской Коммисіи, которая могла бы уполномочить его давать королевское согласіе на акты Парламента.

Мы можемъ оставить въ сторонѣ разсмотрѣніе тѣхъ измышлений, къ которымъ обращаются теоретики конституціоннаго права при разсмотрѣніи ими такого положенія дѣлъ, когда тронъ свободенъ или занимающій его душевно боленъ. Все, что можетъ быть сдѣлано въ этомъ случаѣ, это заполнить насколько это возможно, недостатки конституціонныхъ опредѣленій. Принимая въ расчетъ всѣ тѣ ужасы катастрофы, которыя могутъ явиться слѣдствіемъ обстоятельствъ такого рода, мы, не колеблясь, можемъ присоединиться къ мнѣнію второго Парламента Карла II въ отрицаніи правильности той доктрины, „что объ Палаты Парламента, или одна изъ нихъ, имѣютъ законодательную власть безъ короля“, доктрина, которую нельзя поддерживать, не навлекая на себя наказанія за *praemunire* въ силу этого же статута.

Когда билль прошелъ черезъ всѣ тѣ необходимыя стадіи, о которыхъ я уже выше говорилъ, онъ готовъ для воспріятія королевскаго утвержденія (*assent*); послѣднее дается королемъ лично или черезъ комиссію.

Если король является въ Парламентъ лично, каждый билль, который предлагается на королевское утвержденіе, долженъ быть ему представленъ для утвержденія или отклоненія и не можетъ быть задержанъ Парламентомъ. Точно также и въ томъ случаѣ, когда учреждается комиссія для изъявленія королевскаго согласія, каждый билль, который готовъ, долженъ быть включенъ въ списокъ, приложенный къ приказу о комиссіи. Никакой изъ биллей не можетъ быть законченъ, послѣ того какъ назначена комиссія, такъ какъ иначе нужно измѣнить приказъ объ ея открытіи и внести въ списокъ этотъ билль.

Одно время, повидимому, считалось невыясненнымъ, не закрываетъ ли Корона своимъ согласіемъ на отдѣльный билль сессію Парламента ¹⁾; въ 1670 г. въ одинъ актъ была внесена оговорка, что „согласіе Его Величества на представленный билль не оканчивается этимъ настоящею сессію Парламента“ ²⁾. Но сомнѣніе это разсѣялось благодаря установившейся практики безъ всякаго спеціального узаконенія или

¹⁾ Gardiner History of England IV, 127.

²⁾ 22 и 23. Карл. II ch. 1.

рѣшенія по этому вопросу, и въ настоящее время королевское согласіе дается на билли тотчасъ, какъ скоро они приготовлены для этого. Дѣйствительность королевскаго согласія, передаваемого комиссіей удостовѣрено актомъ 33 Генриха VIII с. 21—объ осужденіи королевы Екатерины Говардъ (Catherine Howard).

Въ этомъ актѣ объявленс:

„Что королевское согласіе, выраженное въ патентахъ подъ Большой Печатью, *подписанное имъ собственноручно* и объявленное въ его присутствіи Лордамъ духовнымъ и свѣтскимъ и Общинамъ, собраннымъ въ этой Высокой Палатѣ, имѣеть ту же силу, какъ будто король присутствовалъ лично и далъ публично и лично свое согласіе“.

И еще къ этому прибавлено:

„Что настоящее королевское согласіе равно и всякое другое, данное послѣ этого королемъ и объявленное вышесказаннымъ образомъ, должно быть принимаемо и считается за правильное и дѣйствительное во всѣхъ случаяхъ безо всякаго сомнѣнія, хотя бы оно и противорѣчило существующему обычаю“.

Опредѣленіе этого Акта всегда соблюдалось и приказъ объ утверженіи законовъ черезъ комиссію подписывается собственноручно королемъ съ приложеніемъ къ нему Большой Печати. Единственное отступленіе отъ закона по этому вопросу было допущено въ Биллѣ о Регентствѣ (Regency Bill) 1811 г., когда Георгъ III сталъ неспособнымъ выражать какія-либо разумныя намѣренія и тѣмъ не менѣ комиссія была составлена подъ Большой Печатью для изьявленія королевскаго согласія на билль.

Существуютъ три формы выраженія королевскаго согласія на билль. Публичный билль становится закономъ послѣ выраженія на него королевскаго согласія въ той самой формѣ, въ которой короли XIV в. имѣли обыкновеніе отвѣчать на петиціи о законодательствѣ. Благопріятный отвѣтъ выражался словами: „le roy le veult ¹⁾“; но если король не желалъ издавать законъ, и не хотѣлъ обижать рѣзкимъ отказомъ, а желалъ вѣжливо отклонить этотъ вопросъ, то это дѣлалось словами: „le roy s'avisera“ ²⁾.

Эти слова, которыя равнозначущи veto въ законодательствѣ, рѣдко употреблялись съ тѣхъ поръ, какъ законодательный процессъ принялъ новую форму, исключая случаевъ, имѣвшихъ мѣсто въ царствованіи Вильгельма III.

1) Король этого желаетъ.

2) Король подумаетъ.

Частое употребленіе этой формы veto Вильгельмомъ III явилось, очевидно, слѣдствіемъ новыхъ ограниченій, наложенныхъ Биллемъ о Правахъ на суспензивную и диспензивную власть Короны. Его положеніе отличалось въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ отъ положенія его предшественниковъ и наслѣдниковъ.

Тюдоры съ наполненными ихъ креатурами Парламентами не подвергались большому риску, когда испрашивалось ихъ согласіе на законодательные акты, не одобряемые ими, хотя Елизавета воспользовалась правомъ отверженія биллей всего только одинъ разъ ¹⁾. Стюарты съ ихъ экзальтированными идеями о прерогативѣ легко соглашались на законодательные акты, которые они считали для себя не обязательными, пользуясь широко своей суспензивной и диспензивной властью.

Если однако Корона въ настоящее время не одобряетъ законодательныхъ проектовъ, она должна заранѣе уже высказать свою оппозицію. Король можетъ сообщить своимъ министрамъ, что билль, который они намѣрены предложить, ему непріятенъ и что онъ не можетъ допустить его. Если же министры настаиваютъ на немъ, король можетъ дать имъ отставку и призвать другихъ, въ надеждѣ, что Парламентъ ихъ поддержитъ. Такимъ образомъ, онъ апеллируетъ на своихъ министровъ къ Парламенту. Если же Парламентъ отказывается въ своемъ довѣрїи новымъ министрамъ и оставляетъ ихъ въ меньшинствѣ при обсужденіи важныхъ вопросовъ, то король имѣетъ подъ руками еще одно средство. Онъ можетъ распустить Парламентъ и апеллировать къ странѣ. Если же избиратели выберутъ новый составъ Парламента, склонный къ принятію законопроекта, неодобряемаго королемъ, то отпадаетъ тогда и послѣднее средство. И королю ничего не остается, какъ послѣдовать словамъ Маколея: „уступить, отречься, или бороться“.

У Вильгельма III не было ни покорнаго Парламента, ни диспензивной власти, ни отвѣтственнаго министерства. Онъ не могъ излагать черезъ министровъ свои желанія посредствомъ внесенія билля; и будучи связанъ необходимостью соблюдать законы, на которые онъ далъ свое согласіе, онъ старался быть осмотрительнымъ въ изъявленіи своего согласія. Націю, привыкшей къ произвольнымъ дѣйствіямъ Стюартовъ, примѣненіе Вильгельмомъ veto не считалось нарушеніемъ конституціонной практики. Этимъ можно объяснить, что отказъ на такіе важные вопросы, какъ Place Bill и билль о трехгодичномъ Пар-

¹⁾ Parl. Hist. I. 905.

ламентъ, когда они были представлены ему въ первый разъ, вызвали только извѣстное разочарованіе. Но въ этомъ отношеніи его царствованіе должно разсматриваться, какъ переходный періодъ. Анна при-мѣнила право veto только одинъ разъ въ 1707 г., когда она не дала своего согласія на билль о шотландской милиціи (Scotch Militia Bill). Съ этихъ поръ слова „le roy s'avisera“ болѣе не употреблялись.

Частный билль получаетъ королевское утвержденіе въ отличной отъ вышеописанной формы, что указываетъ на его характеръ частной петиціи, въ словахъ:

„soit fait, comme il est desiré“ ¹⁾.

Притязаніе на право утверждаетъ въ формѣ, близко похожей на послѣднюю. Петиція о Правахъ получила утвержденіе Карла I въ словахъ— „soit Droit fait comme il est desiré“. Эта петиція была притязаніемъ на публичныя права, и отвѣтъ, данный въ этомъ выраженіи дѣлаетъ ея статутомъ, къ которому присоединены различныя объясненія.

Финансовый билль есть вотированіе денежныхъ средствъ, предоставляемыхъ Общинами Коронѣ, или распредѣленіе ихъ (appropriation) и требуетъ для своей дѣйствительной силы согласія Лордовъ и Короны. Форма утвержденія такого билля слѣдующая: „Le Roy (la Reyne) remercie ses bons sujets, accepte leur benevolence et ainsi le veult“ ¹⁾.

Какъ дается королевское согласіе на билль комиссіей, мы можемъ видѣть изъ журнала Палаты Лордовъ за 1880 г.

Лордъ-Канцлеръ 2 сентября этого года увѣдомилъ Лордовъ, что „Ея Величеству угодно было назначить комиссію изъ различныхъ нижепоименованныхъ Лордовъ для выраженія Ея Королевскаго согласія на различные акты принятыя обѣими Палатами Парламента“.

Лорды-Коммиссары приглашаютъ Палату Общинъ, и члены послѣдней являются согласно описанной въ одной изъ предыдущихъ главъ церемоніи, сопровождая спикера, несущаго съ собою билль о распредѣленіи суммъ (Appropriation Bill). Тогда Лордъ-Канцлеръ говорить:

Лорды и Джентльмены Палаты Общинъ,

ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВО, не находя возможнымъ для себя присутствовать здѣсь въ настоящее время, соблаговолила издать приказъ подъ Большой Печатью для изъясненія Ея Королевскаго согласія на различные акты, принятыя обѣими Палатами Парла-

¹⁾ Да будетъ исполнено, какъ этого желаютъ.

²⁾ Король (Королева) благодаритъ своихъ добрыхъ подданныхъ, принимаетъ ихъ приношеніе и утверждаетъ его.

мента, заглавія которыхъ отдѣльно перечислены, и приказала намъ объявить Ея Королевское согласіе на перечисленные акты въ присутствіи васъ, Лордовъ и Общинъ, собранныхъ для этой цѣли; чтеніе этого приказа вы сейчасъ услышите“.

Затѣмъ читается приказъ и списокъ заглавій тѣхъ актовъ, которые должны получить королевское утвержденеіе и Лордъ Канцлеръ говорить снова:

„Въ исполненіе повелѣній ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВА и на основаніи только что прочитаннаго приказа, который вы слышали, мы объявляемъ вамъ, Лордамъ духовнымъ и свѣтскимъ и Общинамъ, собраннымъ въ Парламентѣ, что ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВО соизволила дать свое королевское согласіе на акты, въ списокѣ упомянутые, и на этомъ основаніи обращаемся къ клеркамъ съ просьбой вписать обычныя слова утвержденеія“.

Затѣмъ клеркъ Парламента, получивъ финансовый билль изъ рукъ спикера, несетъ его къ столу. гдѣ клеркъ Короны читаетъ заглавіе его, равно какъ и другихъ, предназначенныхъ къ утвержденеію биллей, а именно:

Appropriation Act (сессія 2) 1880.

На этотъ билль королевское утвержденеіе объявлено клеркомъ Парламента въ слѣдующихъ словахъ:

La Reyne remercie ses bons sujets, accepte leur benevolence et ainsi le veut.

Затѣмъ клеркъ Короны у стола читаетъ заглавія другихъ, требующихъ утвержденеія, биллей:

Почтовый Актъ—Post Office (Money Orders) Act 1880.

Doctor's (Scotland) Act 1880.

и нѣкоторые другіе.

На эти билли королевское утвержденеіе объявляется клеркомъ Парламента въ словахъ:

La Reyne le veut.

Lord Plunket's Indemnity Act 1880.

На этотъ билль королевское утвержденеіе объявляетъ клеркомъ Парламента:

Soit fait comme il est désiré.

Въ 1876 г. возникло сомнѣніе о дѣйствительности королевскаго согласія, изъясняемаго приказомъ во время пребыванія королевы на континентѣ. Статуть 2 Вильгельма и Маріи давалъ силу „актамъ,

утверждаемымъ Королевской властью“ (acts of royal power), во время отсутствія короля изъ государства, и не было сочтено необходимымъ создавать Лордовъ—судей (Lords Justice) съ делегированными правами или снова издавать законъ по этому вопросу ¹⁾).

До 1793 г. всякій актъ Парламента начиналъ свое дѣйствіе съ перваго дня сессіи, въ которую онъ прошелъ. Статутъ 33 Георга III с. 13 опредѣлилъ, что день, въ который билль получилъ королевское утверждене, долженъ быть отмѣченъ на немъ клеркомъ Парламента, и что „эта надпись должна считаться частью акта и служить числомъ, съ котораго его постановленія вступаютъ въ законную силу, если только не назначенъ спеціально иной срокъ“.

ГЛАВА IX.

Конфликтъ между исполнительной и законодательной властями.

Я описалъ внутреннее устройство нашего Парламента и его участіе въ законодательствѣ. Я желаю теперь рассмотреть тѣ различные пути, которыми одинъ изъ трехъ элементовъ законодательной власти пытался дѣйствовать независимо отъ двухъ другихъ въ области законодательства, или подчинить своему контролю или вліянію законодательную дѣятельность. Я не считаю то вліяніе, которымъ пользуется Палата Общинъ настоящаго времени по отношенію къ двумъ другимъ отраслямъ законодательства за какое-либо особенное преимущество. Это преимущество основано на естественныхъ причинахъ и на томъ фактѣ, что Палата Общинъ представляетъ большее число населенія, болѣе крупныя политическіе интересы или ярко выраженные нужды. Темой моего настоящаго изложенія явится нарушеніе одной частью законодательной власти правъ другой, какъ путемъ прямого вторженія въ сферу ея правъ или присвоеніемъ ихъ, такъ равно и путемъ косвеннаго давленія надъ тѣми, кто обязанъ быть ихъ защитниками. Периодъ, когда появляются конфликты этого рода, начинается послѣ установленія правъ Короны, Лордовъ и Общинъ въ законодательствѣ, описанныхъ въ главѣ VII этой книги. Прямые нападенія со стороны

¹⁾ May. Parl. Pract. 485.

Короны на конкурирующую законодательную и финансовую власть Парламента продолжаютъ въ теченіе XVI и XVII в. в.; косвенное вліяніе, оказываемое исполнительной властью на законодательную и спеціально на Палату Общинъ, относится преимущественно къ XVIII в.

Корона, будучи исполнительной и въ то же время частью законодательной власти, довольно часто и разнообразными путями старалась присвоить себѣ исключительное право на изданіе законовъ или, по крайней мѣрѣ, расширить свою законодательную дѣятельность. Возможно различить и классифицировать тѣ формы, въ которыхъ выражались эти попытки Короны.

Корона выражала притязаніе законодательствовать независимо отъ Парламента; она пыталась отмѣнять законодательство Парламента, освобождая въ отдѣльныхъ случаяхъ отъ исполненія того или иного статута или сразу приостанавливая его дѣйствіе. Она пыталась собирать деньги безъ парламентарнаго согласія. Она пыталась лично или черезъ министровъ вліять на законодательную власть подкупомъ членовъ или ихъ избирателей. Можно сгруппировать всѣ попытки Короны въ этомъ отношеніи подъ 4 рубриками:

1. Притязаніе на независимость отъ Парламента въ области законодательства.
2. Вмѣшательство въ парламентскую законодательную дѣятельность.
3. Притязаніе на независимость отъ Парламента въ обложеніи налогами.
4. Вліяніе на выборы членовъ или на ихъ самихъ.

§ 1. Королевскія Прокламаціи.

Стремленіе Короны присвоить себѣ независимую законодательную власть имѣетъ нѣкотораго рода основаніе въ тождествѣ въ раннее время исполнительной и законодательной власти—короля въ Совѣтѣ и короля въ Парламентѣ. Король въ Совѣтѣ ранѣе издавалъ законы и, какъ мы видѣли, продолжалъ законодательствовать путемъ указовъ нѣкоторое время послѣ того, какъ Парламентъ приобрѣлъ законодательную власть, причемъ такая законодательная дѣятельность часто имѣла мѣсто съ согласія и одобренія Парламента. О законодательномъ характерѣ указа, какъ отличающемся отъ статута, я уже говорилъ, также какъ и о томъ чувствѣ ревности, которое создала эта практика независимаго законодательства Короны въ Совѣтѣ. Это чувство проявилось какъ только стало яснымъ смѣшеніе исполнительной и зако-

нодательной властей, и Парламентъ, а особенно Общины прекрасно поняли важность исполненія условій статута Эдуарда II, по которому согласіе прелатовъ, графовъ, бароновъ и общинъ государства требовалось по отношенію къ дѣламъ, которыя касались „короля, королевства и народа“.

Законодательство путемъ указовъ, которое появилось къ концу XIV вѣка и исчезло въ теченіе XV-го, ожило въ XVI в., въ формѣ законодательства королевскими прокламаціями.

Мы уже говорили о новой формѣ прокламаціи въ одной изъ предыдущихъ частей этой книги, но прокламаціи государей изъ дома Тюдоровъ были большей частью болѣе, чѣмъ министерскіе акты о созывѣ или отсрочки Парламента и пользованіе властью предоставленной Коронѣ статутомъ. Они создавали новые законы и облагали наказаніемъ дѣянія, до этого времени не считавшихся преступными, подчинивъ рѣшеніе этого рода дѣлъ юрисдикціи Звѣздной Палаты.

Генрихъ VIII, весьма ловкій въ изобрѣтеніи способовъ для расширения своей дискреціонной власти законными путями и въ полученіи отъ Парламента увеличенія тѣхъ правъ, которыя стояли подъ контролемъ послѣдняго, заставилъ въ 1539 году принять статутъ о прокламаціяхъ ¹⁾. Главной цѣлью этого статута было предоставленіе права исполнительной власти въ то время, когда Парламентъ не засѣдалъ, издавать акты, если это требуется обстоятельствами. Онъ объявлялъ защиту законовъ и обычаевъ королевства, личности и частной собственности. Какъ бы то ни было, онъ опредѣлялъ, что прокламаціи, изданныя королемъ согласно съ мнѣніемъ его высокаго совѣта или его большинства, „должны быть соблюдаемы и уважаемы, какъ будто бы онѣ были актами Парламента“, а для того, чтобы ихъ дѣйствія имѣли обязательную силу, онъ устанавливаетъ за неисполненіе ихъ штрафы и наказанія, какія король и совѣтъ найдутъ нужнымъ. Такой актъ былъ, какъ говоритъ Stubbs, „какъ бы скрытымъ отрѣшеніемъ Парламента отъ существенной его обязанности, какъ законодательнаго учрежденія; законодательная власть, пріобрѣтенная Парламентомъ отъ Короны, служила къ тому, чтобы уполномочить короля законодательствовать безъ Парламента“ ²⁾.

Статутъ о прокламаціяхъ сохранилъ силу въ теченіе короткаго времени; онъ былъ отмѣненъ закономъ Эдуарда VI c. 12, s. 4; но установившаяся практика продолжалась, и хотя королевскія прокламаціи не имѣли

¹⁾ 31 Генр. VIII. c. 8.

²⁾ Stubbs, Cons. Hist. II. 588.

болѣ силы закона на основаніи статута, однако, благодаря имъ были введены нѣкоторыя измѣненія въ церковную организацію и изданы нѣкоторыя постановленія соціального и экономическаго характера: неисполненіе ихъ каралось штрафомъ, заключеніемъ въ тюрьму и даже каторжными работами на галерахъ ¹⁾. Въ царствованіе Маріи неоднократно возбуждался вопросъ о дѣйствительной силѣ этихъ прокламацій, и судьи, не колеблясь, признали ихъ комментаріями существующихъ законовъ, отвергнувъ ихъ значеніе, какъ новыхъ законодательныхъ велѣній.

„Король, говорилось, можетъ издать прокламацію *quo ad terrorem populi* для того, чтобы возбудить въ своихъ подданныхъ боязнь его неудовольствія, но не для того, чтобы наложить какой-либо штрафъ, конфискацію или заключить въ тюрьму; такъ какъ никакая прокламація не могла создать новаго закона, а только подтвердить существующій“ ²⁾.

Тѣмъ не менѣ королевы изъ династіи Тюдоровъ продолжали законодательствовать путемъ изданія прокламацій болѣе свободно, чѣмъ короли XIV в. осмѣливались это дѣлать путемъ ордонансовъ. Налогами были обложены ввозимые предметы, были изданы правила противъ роскоши и правила относительно постройки домовъ и изготовления нарядовъ; нарушеніе установленныхъ торговыхъ правилъ стало наказываться болѣе строгими взысканіями, чѣмъ тѣ, которыя налагались по обычному праву.

Іаковъ I пользовался этимъ способомъ законодательства съ такою же свободой. Въ прокламаціи, которой онъ созвалъ свой первый Парламентъ, онъ пытался оказать вліяніе на производство выборовъ описаніемъ качествъ долженствующихъ быть избранными кандидатовъ, а равно и на дѣйствіе шерифа приказаніемъ, чтобы грамоты не посылались городамъ, потерявшимъ населеніе. Путемъ прокламацій онъ собиралъ пошлины съ товаровъ; этотъ вопросъ я еще подробнѣе разсмотрю, когда мнѣ придется говорить о королевскихъ притязаніяхъ собирать деньги безъ согласія Парламента. Онъ различными способами вмѣшивался въ личную свободу и свободу торговли ³⁾, приказывая дворянамъ, живущимъ въ деревнѣ, (*country gentleman*) покинуть Лондонъ, отправиться домой и тамъ принимать своихъ гостей, или еще запрещая увеличеніе построекъ вокругъ Лондона и выдѣлку крахмала

1) Hallam, Hist. of England I. 37.

2) Hallam, Hist. of Eng. I. 337.

3) См. примѣры этого рода прокламацій у Rymer старое изд. XVII. 417. 607.; гаагское изд. т. VII. часть 4-ая, стр. 16, 143.

изъ пшеницы. Но прокламаціи по этимъ послѣднимъ вопросамъ вызвали, наконецъ, судебное рѣшеніе, которое должно быть принято, какъ окончательное толкованіе закона по этому предмету. Коку было предложено высказать свой взглядъ о законности прокламацій; онъ просилъ позволенія Совѣта обсудить этотъ вопросъ совмѣстно съ нѣсколькими изъ своихъ товарищей-судей, и 3 судьи были назначены ему въ помощь. Въ результатъ своихъ совѣщаній они пришли къ слѣдующимъ выводамъ:

1) Король своей прокламаціей не можетъ събѣвить то дѣяніе преступнымъ, которое до этого времени таковымъ не считалось, такъ какъ въ этомъ случаѣ онъ можетъ измѣнить законъ страны, вводя штрафы и наказанія за то, что до этого момента не считалось преступленіемъ.

2) Король не имѣетъ никакой другой прерогативы, кромѣ той, которая предоставлена ему закономъ страны.

3) Но тѣмъ не менѣе король для предупрежденія преступленій можетъ посредствомъ прокламацій убѣждать своихъ поданныхъ, чтобы они соблюдали законы и не нарушали ихъ подъ страхомъ законнаго наказанія: игнорированіе такими прокламаціями должно разсматриваться, какъ увеличивающее вину обстоятельство.

4) Если преступное дѣйствіе не было подсудно Звѣздной Палатѣ, то запрещеніе его прокламаціей не передаетъ подвѣдомственность этого рода дѣлъ суду этой Палаты.

Мы находимъ здѣсь изложеніе въ немногихъ словахъ различныхъ характерныхъ чертъ нашей конституціи, и это изложеніе интересно потому, что оно было составлено въ то время, когда особенно чувствовалась необходимость въ выясненіи тѣхъ вопросовъ, которые приводили къ столкновеніямъ между Короной и Парламентомъ, и лучший путь, которымъ можно было уладить недоразумѣнія, возникшія на почвѣ конституціи, было ясное представленіе объ ихъ причинѣ.

Прерогатива короля была ясно опредѣлена закономъ и имъ же ограничена. Король не можетъ ни создать новые, ни измѣнить существующіе законы, ни опредѣлить новый видъ преступныхъ дѣяній, ни учредить новые суды для разсмотрѣнія дѣлъ, входящихъ въ компетенцію другихъ судебныхъ учреждений. Королю принадлежитъ исполнительная власть, его дѣло заставлять приводить въ дѣйствіе существующіе законы. Если онъ считаетъ, что онъ можетъ сдѣлать это болѣе успѣшно путемъ изданія прокламацій, то онъ не встрѣчаетъ препятствій въ ихъ опубликованіи. Судьи, призванные произнести приговоръ надъ нарушителями закона, о которомъ шла рѣчь въ такой прокламаціи,

имѣють право объявить, что названная прокламація можетъ увеличить степень наказуемости преступнаго дѣянiя.

Такимъ образомъ объявляя, что роль Короля заключается въ надзорѣ за соблюденiемъ законовъ, а не въ ихъ изданiи. Кокъ излагаетъ предъ нами различiе дѣятельности Короны въ Совѣтѣ и Короны въ Парламентѣ.

Если кто-либо спроситъ насъ, гдѣ долженъ быть найденъ тотъ законъ, который опредѣляетъ границы прерогативы короля, то мы отвѣтимъ: „въ статутахъ, въ судебныхъ рѣшенiяхъ и въ обычаяхъ государства“. Если кто-либо спроситъ, какая власть въ государствѣ можетъ дѣлать то, что, по словамъ Кока, король не можетъ дѣлать, мы отвѣтимъ, что Корона въ Парламентѣ можетъ издавать, отмѣнять и измѣнять законъ, исполненiе котораго возлагается на Корону въ Совѣтѣ.

Неясно опредѣленная юрисдикція Звѣздной палаты была въ это время однимъ изъ открытыхъ вопросовъ конституціи, и Кокъ по этому поводу высказался, что какова ни была бы эта юрисдикція, она не можетъ быть увеличена путемъ прокламацій.

Прокламаціи продолжали издаваться не только Іаковомъ I, но и Карломъ¹⁾, и до тѣхъ поръ пока Звѣздная Палата продолжала существовать было трудно воспрепятствовать, чтобы прокламаціи не заключали въ себѣ разнаго рода уголовныхъ санкцій. Когда эта юрисдикція была уничтожена Долгимъ Парламентомъ, и остались обыкновенные суды, предъ которыми было возможно начать процессъ противъ нарушителей королевскихъ прокламацій, *dicta* Кока и его товарищей соотвѣтствовали не только законамъ, въ томъ видѣ, въ какомъ они были изданы, но и законамъ въ томъ видѣ, какъ они стали примѣняться, и мы не слышимъ уже болѣе о присвоенiи Короной принадлежащихъ Парламенту правъ.

Въ исторiи XVIII в. мы можемъ найти эпизодъ, объясняющій различiе между законными и незаконными прокламаціями.

Когда лордъ Чэтэмъ (*lord Chatam*) и его товарищи вступили въ исполненiе своихъ обязанностей лѣтомъ 1766 г., они счли себя обязанными принять мѣры въ виду большого недостатка хлѣба, явившагося слѣдствiемъ плохого урожая. По ихъ совѣту были изданы двѣ королевскія прокламаціи.

Въ книгѣ статутовъ существовали нѣкоторые законы противъ барышниковъ и скупщиковъ, поднимавшихъ цѣну на хлѣбъ и держав-

¹⁾ Hallam Hist. of Engl. II. 25.

шихъ ее на извѣстной высотѣ или перевозившихъ хлѣбъ изъ одной части страны въ другую для того, чтобы воспользоваться выгодою высокихъ цѣнъ тамъ, гдѣ былъ недостатокъ въ хлѣбѣ. Каковы бы ни были экономическія заслуги этихъ законовъ, но Корона была во всякомъ случаѣ въ правѣ издать прокламаціи, относившія къ нимъ и положить наказаніе за нарушеніе ихъ. Такая прокламація была предупрежденіемъ о наказаніи за совершеніе преступнаго дѣянія, т. е. мѣрою, которая, согласно мнѣнію Кока, не превышала законнаго пользованія прерогативой.

Но министерство шло далѣе. Не ожидая созванія Парламента оно посовѣтывало королю наложить эмбарго прокламаціей на всѣ суда, нагруженныя пшеничнымъ зерномъ и мукой. Такой поступокъ противорѣчилъ опредѣленіямъ статутовъ, которые объявляли экспортъ хлѣба свободнымъ. Когда Парламентъ собрался, министерство подверглось сильнымъ нападкамъ за совѣтъ Коронѣ нарушить законъ, и слѣдуетъ замѣтить, что оно ни одинъ моментъ не пыталось защищать законность прокламаціи. Оно объявило, что оно дѣйствовало такъ, какъ считало за лучшее въ этомъ дѣлѣ, и лордъ Кэмбденъ (Cambden) сказалъ, „что эта была только 40-дневная тиранія“. Послѣ бурныхъ дебатовъ былъ принятъ актъ о ненаказуемости (act of indemnity) по отношенію къ министрамъ, которыя посовѣтывали наложить эмбарго и должностнымъ лицамъ, которые приводили его въ исполненіе.

Изложенное нами дѣло представляетъ примѣръ такого затруднительнаго положенія, которое можетъ иногда возникнуть и которое статутъ Генриха VIII хотѣлъ предусмотрѣть. Обыкновенно, законъ долженъ предвидѣть всѣ могущія возникнуть обстоятельства, но можетъ оказаться и такой случай, когда исполнительной власти придется дѣйствовать вопреки законодательнымъ велѣніямъ. Актъ Генриха VIII разрѣшалъ эту трудную задачу предоставленіемъ Коронѣ въ Совѣтѣ дискреціонной законодательной власти. Было бы болѣе рационально предоставить исполнительной власти дѣйствовать на свой рискъ въ надеждѣ на актъ о ненаказуемости. И хотя боязливые министры могутъ отказаться дѣйствовать на свой рискъ и свою отвѣтственность, когда необходимо принять экстренныя и энергичныя мѣры, однако намъ приходится выбирать между возможностью преступнаго бездѣйствія и серьезной опасностью поставить Корону и ея министровъ выше законовъ страны.

§ 2 (а). Диспензивная власть (Dispensing power).

Право Короны на законодательство путем изданія прокламацій, на которое оно притязало, отличается отъ диспензивной власти въ томъ, что первое дозволяетъ Коронѣ издавать новые законы, а вторая только исправлять несообразности, возникающія при примѣненіи существующихъ законовъ. Но такъ какъ право на независимую законодательную власть никогда не было признано за Короной, и когда объ этомъ возникалъ вопросъ, то оно объявлялось незаконнымъ, между тѣмъ какъ власть диспензивная по отношеніи къ дѣйствіямъ статутовъ, какъ кажется, въ извѣстныхъ предѣлахъ никогда не была оспариваема. Эта власть могла представить и нѣкоторое практическое удобство, такъ какъ, по словамъ Галлама ¹⁾, „языкъ старыхъ статутовъ былъ обыкновенно лакониченъ и неясенъ, въ нихъ вовсе не было опредѣленій, долженствующихъ разрѣшить тѣ или иныя затруднительныя обстоятельства, и которыя даже въ настоящее время, несмотря на кажущійся навыкъ въ законодательныхъ вопросахъ оказываются несовершенными; но такъ какъ сессіи никогда не были правильны, а иногда даже прерывались на нѣсколько лѣтъ, то было необходимо или, по крайней мѣрѣ, весьма полезно въ нѣкоторыхъ случаяхъ отклоненіе отъ общаго характера запретительныхъ нормъ“. Но Галламъ добавляетъ, что болѣе часто какой-либо особый интересъ или пристрастіе побуждали Корону къ нарушенію границъ закона. И, казалось, не было никакого сомнѣнія въ томъ, что въ средневѣковой конституціи „прощенія“ и изыятія, относившіяся къ статьямъ статутовъ, были чѣмъ-то инымъ, чѣмъ только способомъ облегченія въ отдѣльныхъ случаяхъ затрудненій и излишнихъ притѣсненій.

Въ 1347 году Общины протестовали противъ выдачи большого количества хартій (charter of pardon), дававшихъ прощеніе убійцамъ, разбойникамъ и другимъ преступникамъ ¹⁾, и король обѣщалъ примѣнять съ этихъ поръ эту свою прерогативу на честь и пользу народу и разсмотрѣть въ совѣтѣ тѣ случаи, когда прощеніе было уже дано. Но въ 1351 году снова потребовалось подобнаго рода протестъ, такъ какъ число этихъ хартій было такъ велико, что власти въ графствахъ не осмѣливались даже преслѣдовать преступниковъ. Прощеніе давалось не послѣ осужденія, но до обвиненія, и просьба, обращенная къ королю, заключалась въ томъ, чтобы такого рода хартіи не

¹⁾ Hallam, Hist. of England III, 60.

¹⁾ Rot. Parl. II. 172.

давались отнынѣ гнуснымъ преступникамъ и убійцамъ, ни всякому иному лицу, когда это было не сообразно съ королевской присягой и совѣстью короля, и чтобы преступники и убійцы могли подвергаться карѣ закона для общаго спокойствія и благоденствія страны ¹⁾.

Для того, чтобы предупредить такія поспѣшныя дарованія прощенія за преступленія, сущность которыхъ едва была извѣстна королю, въ 13 годъ царствованія Ричарда II прошелъ статутъ, опредѣлявшій, что никакая милость этого рода не можетъ быть дарована, если имя преступника и точный характеръ преступления не будутъ ясно указаны въ хартіи. И въ то время какъ Общины высказывались противъ примѣненія диспензивной власти въ описанной формѣ, суды старались установить нѣкоторыя правила для ея ограниченія. Было высказано, что король не можетъ пользоваться диспензивной властью, когда дѣло *mala in se*, т. е. когда на лицо имѣется фактъ нарушенія *common law*, или въ томъ случаѣ, когда эта власть старается измѣнить статуты, принятыя съ цѣлью воспрепятствовать дѣяніямъ *mala in se*, т. е. иными словами измѣнить нормы общаго права, изложенныя въ формѣ статута; и, наконецъ, въ тѣхъ случаяхъ, когда затронуты права отдѣльныхъ лицъ или корпорацій. Но было весьма трудно опредѣлить диспензивную власть короля въ области уголовныхъ статутовъ, и затрудненія этого рода могутъ быть наилучшимъ образомъ иллюстрированы двумя случаями, имѣвшими мѣсто въ концѣ XVII в.

Дѣло *Thomas v. Sorrell* ²⁾ было возбуждено изъ за тѣхъ наказаній, которыя налагались за перепродажу вина въ розницу вопреки статуту 12 Карла II, с. 25.

Актъ царствованія Эдуарда VI запрещалъ продажу вина въ розницу всѣмъ тѣмъ, кто не получилъ на это спеціальнаго дозволенія отъ извѣстныхъ властей.

Іаковъ I содѣйствовалъ образованію (*incorporated*) Общества виноторговцевъ (*Vintners' Company*) и предоставилъ ему право продажи вина оптомъ и въ розницу въ районѣ, границы котораго не должны отстоять далѣе 3 миль отъ Лондонскаго Сити, а равно и въ другихъ мѣстахъ, не взирая на статутъ Эдуарда VI.

Статутъ Карла II, который налагалъ новыя наказанія за продажу вина въ розницу, сохранилъ права Общества виноторговцевъ, къ числу которыхъ принадлежалъ и отвѣтчикъ Соррелль.

Суду предстояло рѣшить вопросъ: являлся ли патентъ Іакова I

¹⁾ Rot. Parl. II. 229.

²⁾ Vaughan 330.

недѣйствительнымъ при своемъ изданіи, если же нѣтъ, то не кончилась ли его сила вмѣстѣ со смертью короля, если же его дѣйствіе этимъ не прекращалось, то не освобождала ли его оговорка статута 12 Карла II с. 25 отъ дѣйствія этого статута. Для суда не представляло никакой трудности рѣшить, что патентъ не потерялъ силы и что статья статута Карла II его подтверждала.

Поэтому оставалось рѣшить, было ли первоначальное распоряженіе дѣйствительно. При разсмотрѣніи этого вопроса судья Воганъ (Vaughan) выказалъ много эрудиціи и изобрѣтательности. Онъ различалъ „изъятія изъ дѣйствія закона“ (dispensation), т. е. освобожденіе отъ всѣхъ послѣдствій незаконнаго дѣйствія совершеннаго или задуманнаго отъ „разрѣшенія“ (license), которое дозволяетъ извѣстному лицу совершить дѣйствіе при условіи полученія этого разрѣшенія и „прошенія“ (pardon), т. е. освобожденія послѣ осужденія отъ наказанія за совершенный поступокъ. Dispensation можетъ быть дано до или послѣ совершения незаконнаго акта и въ отличіе отъ прошенія (pardon) должно быть дано „такимъ образомъ, чтобы преступникъ вовсе не былъ привлекаемъ къ отвѣтственности“. Различіе между mala prohibita и mala in se онъ отвергаетъ, какъ дающее поводъ къ разнаго рода запутаннымъ толкованіямъ, и вполне резонно, такъ какъ никакой актъ не есть по закону malum, если онъ имъ не запрещенъ. Онъ отвергаетъ право Короны конкурировать въ своихъ распоряженіяхъ съ какимъ-либо общимъ уголовнымъ закономъ и старается опредѣлить власть Короны въ этомъ отношеніи, ограничивая примѣненіе ее въ отдѣльныхъ случаяхъ нарушенія уголовныхъ статутовъ, при которыхъ третья сторона не теряетъ права на искъ и нарушеніе не имѣетъ постояннаго характера. Штрафы, наложенные судомъ, шли въ пользу короля. Никакое частное право не было поэтому нарушаемо предоставленіемъ изъятія отъ дѣйствія налагающаго имущественный штрафъ закона. Примѣненіе его нисколько не противорѣчило основной идеѣ акта Эдуарда VI, который не запрещалъ продажу вина, но старался воспрепятствовать „каждому вновь пришедшему его продавать, какъ это было возможно во время изданія этого акта“. Такимъ образомъ „король не могъ лучше поступить, дѣйствуя въ согласіи съ цѣлями, намѣченными актомъ, какъ предоставить исключительное право продажи жителямъ Лондона“¹⁾.

Рѣшеніе Вогана указываетъ, сколь трудно опредѣлить границы власти, принадлежащей Коронѣ. Его заключеніе, казалось, въ сущно-

1) Vaughan, 355.

сти сводилось къ тому, что король можетъ примѣнять диспензивную власть по отношенію къ отдѣльнымъ случаямъ нарушенія уголовного статута, когда этимъ никому не нанесено вреда или при постоянныхъ нарушеніяхъ уголовного статута, установленнаго исключительно въ его пользу. Хотя это сужденіе и можетъ быть рассмотрѣно, какъ резюме всего того, что знали въ это время о диспензивной власти, нельзя однако сказать, чтобы это изложеніе было удовлетворительно съ правовой точки зрѣнія, хотя можетъ быть и было невозможно представить его въ болѣе ясной и удовлетворительной формѣ.

Дѣло *Godden v. Hales*, въ пользу котораго король сдѣлалъ изъятіе изъ требованія закона, носило характеръ постоянного нарушенія общаго уголовного статута, изданнаго въ интересахъ Англійской Церкви.

Причиной иска послужилъ долгъ въ 500 франковъ стерлинговъ, и весь процессъ заключался въ слѣдующемъ. Отвѣтчикъ, занимая коронную военную должность, не принесъ присягу верховной власти и на вѣрноподданство и не принялъ причастія по обычаю Англійской Церкви, согласно требованію закона 25 Карла II с. 2. За это онъ былъ осужденъ въ мартѣ 1686 г. въ Рочестерѣ судомъ присяжныхъ, а лицо, начавшее процессъ, получило право на полученіе штрафныхъ денегъ въ размѣрѣ 500 фун. стерлинг., согласно опредѣленію статута. Сэръ Е. Hales представилъ въ свою защиту патентъ подъ Большой Печатью, полученный отъ короля до дня обвиненія и освобождавшій его отъ принесенія присяги и принятія причастія и другихъ требованій закона 25 Карла II с. 2.

Этотъ случай разсматривался въ Судѣ Королевской Скамьи, всѣмъ судьямъ было предложено высказать свое мнѣніе и 11 изъ 12 высказались въ пользу королевскаго притязанія на освобожденіе отъ соблюденія опредѣленій послѣдняго акта. Они не смущались тонкими различіями, которыя запутали вопросъ, при обсужденіи его Воганомъ, но сказали смѣло, что законы суть королевскіе законы и что послѣдній можетъ освобождать отъ подчиненія имъ, если онъ это находитъ болѣе лучшимъ, не будучи никому обязаннымъ отдавать никакого въ этомъ отчета.

Какovy бы ни были практическія затрудненія въ опредѣленіи конституціонныхъ границъ существовавшей въ 1685 г. диспензивной власти, осуществляемой королемъ, легко однако увидать различіе въ примѣненіи ея въ дѣлѣ *Thomas v. Sorrell* и въ дѣлѣ *Godden v. Hales*. Въ первомъ изъ нихъ король въ интересахъ торговли освободилъ отъ обложенія штрафомъ, установленнымъ въ его пользу, въ другомъ король въ интересахъ религіи, не тождественнымъ съ интересами

націи, приостановилъ дѣйствіе уголовныхъ законовъ, созданныхъ для обезпеченія національной религіи.

Не было никакого сомнѣнія въ томъ, что король стремился поставить самого себя выше закона, и, независимо отъ всѣхъ законныхъ интерпретацій диспензивной власти, не считаться съ опредѣленіемъ статутовъ, когда ему это было угодно. Напримѣръ, онъ объявилъ Парламенту въ началѣ сессіи 1685 г. о своемъ намѣреніи назначить на нѣкоторыя должности въ арміи лицъ, не имѣющихъ на это право по закону. Общины обратились къ нему съ адресомъ по этому поводу и предложили внести актъ о ненаказуемости (act of indemnity) по отношенію къ тѣмъ лицамъ, которыхъ онъ желалъ назначить, какъ не имѣющихъ право по закону 25 Карла II с. 2; они кромѣ того объявили, что „занятіе такими лицами на продолжительное время должностей безъ парламентскаго акта равнозначуще освобожденію ихъ отъ соблюденія этого закона, слѣдствіемъ чего могутъ явиться непріятныя послѣдствія какъ по отношенію къ правамъ всѣхъ вѣрныхъ и покорныхъ подданныхъ Вашего Величества, такъ и къ законамъ, изданнымъ для защиты религіи“.

На эти указанія король отвѣтилъ выговоромъ Общинамъ за недостатокъ довѣрія къ нему. И казалось бы, что разъ диспензивная власть, примѣняемая такимъ образомъ и съ такими цѣлями, согласно извѣстнымъ толкованіямъ была бы введена, какъ это, повидимому, Hallam ¹⁾ считаетъ возможнымъ, въ кругъ законныхъ правъ Короны, то были бы совершенно напрасны старанія опредѣлять границы власти, которая стала въ дѣйствительности выше Парламента.

Такъ думалъ и Парламентъ, который сочинилъ Билль о Правахъ, такъ какъ этотъ билль вопросъ о диспензивной власти поставилъ въ такія рамки, что сдѣлалъ съ этого времени невозможнымъ примѣненіе ея. Онъ объявилъ и постановилъ:

1) Что присвоиваемая себѣ королемъ власть освобождать отъ дѣйствія законовъ и исполненія ихъ, какъ это дѣлалось и узурпировалось въ недавнемъ прошломъ—незаконна.

2) (Въ s. 2). Что, начиная съ сессіи настоящаго Парламента, никакое освобожденіе по формѣ non obstante отъ дѣйствія какого-либо статута или части его не должно быть даровано, и что всякое освобожденіе такого рода должно быть разсматриваемо, какъ не имѣющее никакого значенія, если только самъ статутъ не дозволяетъ отмѣну изложенныхъ въ немъ постановленій и тѣхъ случаевъ, когда это спе-

¹⁾ History of England III. 62.

ціально опредѣлено однимъ или нѣсколькими биллями, прошедшими въ настоящую сессію Парламента ¹⁾.

Изъ этихъ опредѣленій Билля о Правахъ можно ввести слѣдующія положенія:

Изъятія изъ дѣйствія существующихъ законовъ, допущенныя Іаковомъ II, были незаконны.

Существовали нѣкоторыя изъятія изъ требованій закона болѣе стараго времени, которыя Билль о Правахъ не намѣревался уничтожить.

Со дня утвержденія Билля о Правахъ никакое изъятіе изъ дѣйствія какого-либо статута или части его не будетъ считаться дѣйствительнымъ, если только Парламентъ не внесъ по этому вопросу оговорку въ самый статутъ. Слова *non obstante* были только техническимъ терминомъ, употребляемымъ Короной при установленіи ею изъятія изъ дѣйствующихъ законодательныхъ велѣній; смыслъ ихъ могъ быть переданъ слѣдующей фразой: „не смотря на статью или оговорку какого бы ни было статута, противорѣчащую предоставляемому изъятію“. Что же касается до биллей, которые Парламентъ долженъ былъ вотировать „до конца настоящей сессіи“, то они никогда не были внесены.

Поэтому мы можемъ сказать, что всякое примѣненіе диспензивной власти послѣ изданія Билля о Правахъ могло имѣть мѣсто только въ силу авторитета Парламента, а не въ силу прерогативы Короны. Мы должны обратиться къ знаменательному времени до 1688 г., если мы желаемъ найти примѣры примѣненія диспензивной власти, которые считались-бы законными.

Дѣло Этонскаго колледжа (Eton college) ¹⁾ 1815 г., представляетъ примѣръ такого рода изъятія изъ законодательныхъ постановленій. Статуты этого колледжа запрещали его членамъ (*fellow*), совмѣщать исполненіе церковныхъ обязанностей съ званіемъ *fellow* Этонскаго колледжа. Королева Елизавета дала позволеніе принимать бенефиціи извѣстной цѣнности, сохраняя званіе *fellow*, „*non obstante* всѣ статьи и оговорки статутовъ, относящихся къ нашему вышеназванному колледжу, которыя могли противодѣйствовать данному позволенію“. Было высказано, что примѣненіе диспензивной власти въ данномъ случаѣ

¹⁾ Эта статья отсутствовала въ первоначальной Декларациі о Правахъ (*Declaration of Right*); она была внесена въ Билль о Правахъ только тогда, когда Парламентъ опубликовать его снова 16 декабря 1689 г.

²⁾ Это дѣло изложено Williams'омъ (1816 г.). Съ общими чертами его можно познакомиться у Broom, *Constitutional Law*, въ примѣчаніи о дѣлѣ Т епископовъ.

было законно, такъ какъ „оно получило осуществленіе съ давняго времени“, а Билль о Правахъ не отмѣнялъ того, что было установлено въ силу диспензивной власти Короны за 100 лѣтъ до его изданія. Visitor колледжа по совѣту своихъ ассесоровъ W. Grant и W. Scott позволилъ fellow пользоваться представленными имъ диспензивной властью льготами.

§ 2. (b). Власть приостанавливать дѣйствіе законовъ (suspending power).

Нужно помнить, что въ эпоху Стюартовъ диспензивная власть, о которой мы только что говорили, не всегда примѣнялась только по аналогіи съ прецедентами и въ случаяхъ извѣстнаго рода удобства и быстроты. Корона притязала на право диспензивной власти потому, что король, согласно извѣстному мнѣнію, былъ источникомъ, отъ котораго происходятъ законы, и обладателемъ дискреціонной власти, которая дозволяла ему тогда, когда онъ находилъ необходимымъ для интересовъ государства, измѣнять законы или не считаться съ ихъ велѣніями. На этомъ принципѣ было основано рѣшеніе суда по дѣлу *Godden v. Hales*. Въ 1687 г. Іаковъ II рѣшилъ дѣйствовать въ согласіи съ мнѣніемъ, высказаннымъ судьями объ его прерогативѣ для того, чтобы освободить себя отъ необходимости устанавливать изъятія изъ законовъ только въ отдѣльныхъ случаяхъ или приостанавливать дѣйствіе всѣхъ уголовныхъ законовъ, относящихся къ религіи.

„Мы объявляемъ“, гласитъ извѣстная *Declaration of Indulgence*, „что такова наша королевская воля и желаніе, чтобы отнынѣ примѣненіе уголовныхъ законовъ, касающихся проступковъ религіознаго характера какъ-то: непосѣщеніе церкви или непринятіе причастія, а равно и другія неисполненія велѣній установленной религіи или вопросы, затрагивающіе такъ или иначе религіозную область, должно быть немедленно приостановлено и дальнѣйшія преслѣдованія по этимъ уголовнымъ законамъ прекращены“.

Декларация продолжаетъ: „присяга верховной власти и на вѣрноподданство, а равно различныя присяги (*tests*) и деклараціи, упомянутыя въ актахъ Парламента, изданныхъ въ 25-й и 30-й годы царствованія покойнаго августѣйшаго нашего брата короля Карла II, отнынѣ не должны быть требуемы и подписываемы лицами, назначаемыми на какую-либо должность, военную или гражданскую“.

Вопросъ о законности такого притязанія былъ возбужденъ косвеннымъ путемъ предъ судомъ по дѣлу о 7 епископахъ: 6 епископовъ.

съ архієпископомъ кэнтерберійскимъ во главѣ подали королю петицію о томъ, чтобы онъ не настаивалъ на прочтеніе ими этой деклараціи и на распространеніи ея по ихъ епархіямъ, какъ это было приказано королемъ въ Совѣтѣ. За это они были привлечены къ Суду Королевской Скамьи, какъ за составленіе мятежнаго пасквиля (seditious libel). Они указывали въ свою защиту на то, что, по смыслу изданной королемъ деклараціи, онъ имѣлъ намѣреніе уничтожить уголовные статуты, касающіеся религіи. Подобное предложеніе совершенно равнозначуще объявленію о желаніи нарушить законъ, а вѣрные подданные могутъ прямо и безъ всякаго мятежнаго намѣренія ходатайствовать противъ принужденія ихъ къ опубликованію незаконной деклараціи.

Ихъ петиція не ссылалась на ложныя факты, она была составлена безо всякаго дурного намѣренія; если королевскій актъ былъ дѣйствительно незаконенъ или давалъ поводъ сомнѣваться въ его дѣйствительности, то петиція вовсе не имѣла мятежнаго характера. Поэтому единственнымъ пунктомъ, на которомъ судьи могли особенно настаивать передъ присяжными заключался въ томъ, была ли законность деклараціи столь неоспорима, что петиція противъ нея была мятежнымъ актомъ. Тутъ мнѣнія судей раздѣлились: двое стали на сторону закона, а двое другихъ старались поддержать намѣреніе короля. Изъ первыхъ Powell представилъ дѣло въ весьма опредѣленныхъ чертахъ:

„Если“, говоритъ онъ, „король не имѣетъ никакой диспензивной власти, то онъ и не можетъ называть мятежной представленную ему петицію, заявляющую, что декларація, основанная на такой присвоенной власти, незаконна. Дѣло идетъ объ измѣненіи закона, а можетъ быть и о совершенной отмѣнѣ всѣхъ законовъ, такъ я не вижу и не знаю разницы между королевской властью устанавливать изъятія изъ законовъ, касающихся церкви, и его властью допускать изъятія изъ какихъ то бы ни было законовъ. Если это однажды будетъ допущено, тогда нѣтъ и никакой нужды въ Парламентѣ. Вся законодательная власть будетъ въ рукахъ короля. Вопросъ этотъ заслуживаетъ внимательнаго разсмотрѣнія; что же касается до рѣшенія, то это принадлежитъ Богу и вашей совѣсти“.

Чтобы то тамъ ни пришлось говорить объ основаніяхъ практическихъ удобствъ, которыя могутъ допустить возможность примѣненія диспензивной власти, ясно, что, суспензивная власть въ томъ видѣ, какъ на нее претендовалъ и пользовался ею Іаковъ II была несовмѣ-

стима съ Парламентомъ, какъ законодательнымъ органомъ. Лорды и Общины могли собираться для вотирования денежныхъ средствъ, для изложенія жалобъ, критики министровъ Короны, но было бы безцѣльно заставлять ихъ издавать законы, которые король могъ ежеминутно объявлять недѣйствительными. Поэтому Билль о Правахъ положилъ конецъ примѣненію суспензивной власти, опредѣляя:

„Что притязанія на власть пріостанавливать дѣйствія законовъ или исполненіе ихъ, подобно тому, какъ это недавно примѣнялось въ силу королевскаго авторитета безъ согласія Парламента—незаконны“¹⁾.

§ 3. Обложеніе податями.

Притязаніе Короны собирать налоги безъ согласія Парламента весьма тѣсно связано съ притязаніемъ ея издавать законы независимо отъ Парламента. Вѣдь только благодаря взятію въ свои руки надзора надъ источниками экстраординарныхъ доходовъ Общины получили вліяніе на законодательство.

Не слѣдуетъ забывать, что я не намѣренъ заниматься разсмотрѣніемъ источниковъ королевскихъ доходовъ, я только говорю о томъ правѣ, на которое одновременно заявлялись притязанія со стороны Короны и Парламента—на испрашивание денегъ у народа для нуждъ правительства. Исторія этого спора, общія основанія котораго я постараюсь сейчасъ развить, можетъ быть изложена при разсмотрѣніи дѣлъ *Bate* и о корабельныхъ деньгахъ (*shipmoney*), которыя представляютъ намъ различныя фазы этого вопроса.

Король въ XIV в. располагалъ извѣстными источниками дохода: феодальныя пошлыны, коронныя земли, штрафы и тому под., и Парламенты этого времени требовали, чтобы король жилъ „на свои собственныя средства“ (*of his own*). Это обозначало, что король имѣлъ достаточно дохода для покрытія расходовъ и не долженъ былъ требовать болѣе. Но на практикѣ было нежелательно, чтобы король жилъ „на свои собственныя средства“. Если бы онъ поступалъ такъ, то онъ былъ бы слишкомъ могущественъ для свободъ страны и слишкомъ слабъ для собственной безопасности; онъ могъ быть достаточно богатымъ, чтобы сдѣлать себя независимымъ отъ Парламентовъ или слишкомъ бѣднымъ, а поэтому и призрѣннымъ со стороны своихъ заграничныхъ соперниковъ и домашнихъ вассаловъ. Мы можетъ быть никогда и не знали бы парламентарнаго правленія, если бы королю не

¹⁾ Вальг. и Мар. 2 сес. с. 2.

было нужно просить у народа денегъ, или можетъ быть Англія никогда и не была бы Соединеннымъ Королевствомъ, въ виду того, что монархія раздѣлилась бы между соперничавшими магнатами или стала бы добычей иноземнаго завоевателя.

Однако такого рода опасность была избѣгнута, потому что, по словамъ Stubbs, „никакой король изъ дома Плантагенетовъ не пытался сообразовать свои расходы со своими обыкновенными доходами“. Было бы неблагопріятно, какъ для нашихъ свободъ, такъ и для нашей государственной независимости и единства націй, если бы короли этой династіи не были склонны дѣйствовать такимъ образомъ.

Когда королю нужны были деньги, въ виду недостатка его ординарныхъ доходовъ, онъ могъ получить ихъ или путемъ обложения прямыми налогами, собираемыми съ оцѣненной стоимости земли и имущества, или косвенными въ видѣ пошлинъ съ предметовъ ввоза и вывоза. Изъ нихъ первые были собираемы подъ контролемъ національнаго собранія или Парламента въ силу различныхъ актовъ начинающая съ Magna Charta въ видѣ различныхъ формъ—scutage, aids, tasks и prises. Но не такъ легко было Парламенту осуществлять свой контроль надъ ввозимыми и вывозимыми пошлинами. Король претендовалъ на преимущественное право регулировать вопросы, касающіеся торговли, опредѣлять привилегіи иностранныхъ купцовъ, заключать договоры безъ участія Парламента съ купцами, какъ отдѣльнымъ классомъ.

Послѣ долгой борьбы Общины въ 1340 г. добились принятія статута ¹⁾, хотя и не вполне удовлетворяющаго ихъ по формѣ изложенія, которымъ ограничивалось право короля въ опредѣленіи размѣровъ пошлинъ, и устанавливался тотъ шахішм, который не можетъ быть измѣненъ безъ согласія Парламента по отношенію къ пошлинамъ на шерсть и другіе предметы, согласно древнимъ обычаямъ. Въ 1371 г. ²⁾ Общины создали статутъ, который положилъ конецъ борьбѣ изъ за шерсти; а, начиная съ 1373 г., онъ регулярно вотировали пошлины на вино и на товары, называвшіяся tunnage и roundage, или на опредѣленное количество лѣтъ или на все время царствованія короля.

Корона не заявляла никакихъ претензій на сборъ добавочныхъ пошлинъ, помимо тѣхъ, которыя были установлены Парламентомъ, въ теченіе почти 200 лѣтъ. Но въ 1557 г. Марія наложила пошлину на вывозимое платье и на ввозимыя французскія вина. Елизавета ввела

¹⁾ 14 Эдуар. III st. 2 c. 4.

²⁾ 15 Эдуар. III, c. 4.

³⁾ Stubbs, Const. Hist., II, 528.

пошлину на сладкія вина и она собиралась въ теченіе всего ея царствованія.

Обложеніе косвенными налогами. Дѣло объ обложеніи (The Case of Imposition).

Іаковъ положилъ начало существенному доходу отъ налоговъ этого рода. Онъ началъ съ опубликованія патентовъ, увеличивающихъ пошлину на табакъ съ 2 пенсовъ на 6 шиллинговъ 10 пенсовъ за фунтъ и на коринку съ 2 шил. 6 пенсовъ на 7 шил. 6 пенсовъ. Bate, занимавшійся торговлей съ Турцією, отказался уплатить добавочный налогъ, и Генераль Атторней возбудилъ противъ него процессъ въ Судѣ Казначейства. Bate ссыался на статутъ, опредѣлявшій пошлину въ 2 ш. 6 пенс., и доказывалъ, что онъ уплатилъ все, что отъ него требовалъ законъ. Приговоръ противъ него былъ вынесенъ на томъ основаніи, что торговля есть вопросъ общей политики и зависитъ поэтому отъ дискреціонной власти короля. Власть короля, по словамъ суда, можетъ имѣть двѣ стороны: обыкновенную и абсолютную; обыкновенная власть проявляется въ управленіи въ силу существующихъ законовъ, болѣе широкая и неопредѣлимая абсолютная власть намѣчаетъ политику правительства и не можетъ быть ограничиваема статутомъ или обычнымъ правомъ. Право контроля надъ торговлей было поставлено судомъ на одинъ уровень съ правомъ покровительства купцамъ отъ иностранныхъ притѣсненій и объявленія войны, въ случаѣ если такія притѣсненія будутъ продолжаться.

Рѣшеніе этого рода повидимому нисколько не шокировало ни судъ, ни общество, какъ довольно натянутое или пристрастное. Но дѣйствіе его было то, что король сталъ налагать пошлины на всѣ роды товаровъ. Дѣло Bate было рѣшено въ 1606 г., а большое увеличеніе пошлинъ было сдѣлано въ 1608 г., какъ это указываютъ тарифы, опубликованные въ этомъ году, и только въ 1610 г. Общины возбудили этотъ вопросъ. Депутатъ Hakewill въ замѣчательной по своему содержанію рѣчи предлагалъ проектъ адреса (remonstrance) королю по поводу введенія новыхъ налоговъ ¹⁾. Его рѣчь распадалась на три части: въ первой онъ старался доказать, что въ силу обычнаго права Корона не обладаетъ правомъ, на которое она выражаетъ свою претензію, вторая указываетъ, что такія притязанія, когда бы они ни возникали, всегда встрѣчали противодѣйствіе, третья перечисляетъ тѣ

¹⁾ Рѣчь Hakewill помѣщена въ State Trials, томъ II, стр. 407.

статуты, которые препятствуютъ Коронѣ облагать налогами. Въ заключеніе онъ разбираетъ причины, выставленныя Судомъ Казначейства постатейно (seriatim). Аргументъ, извлеченный изъ обычнаго права, въ сущности является двустороннимъ. Въ основаніе своего сужденія *Hakewill* принялъ то общее положеніе, что тѣ налоги, которые неустановлены статутомъ, существуютъ съ дозволенія обычнаго права, что всѣмъ издержкамъ правительства, которыя король считаетъ необходимыми, соотвѣтствуютъ спеціальныя источники дохода: „для содержанія судовъ—штрафы и другіе подобныя доходы, для содержанія находящихся подъ опекой и помѣщеній для помѣшанныхъ и сумасшедшихъ—доходы съ ихъ земель“, на расходы, вызываемыя потребностью покровительствовать торговлѣ, на устройство гаваней, на борьбу съ пиратствомъ, на содержаніе посольствъ — пошлины съ ввозимыхъ и вывозимыхъ товаровъ, установленныя закономъ.

Hakewill говоритъ, что эти доходы Короны, установленныя обычнымъ правомъ, или извѣстны, или могутъ быть легко приведены въ извѣстность. Было бы совершенно противорѣчиво духу обычнаго права, чтобы подданный былъ обязанъ платить пошлины и налоги, сумма которыхъ постоянно бы мѣнялась, устанавливалась произвольно и зависѣла отъ лица, заинтересованнаго въ ихъ сборѣ. Въ поддержаніе этого принципа онъ приводитъ многочисленныя примѣры штрафовъ, денежныхъ вспомошествованій, налоговъ и разныхъ другихъ источниковъ дохода и заключаетъ словами, что „таможенныя пошлины, равно какъ и вышеописанныя доходы, принадлежащіе королю въ силу обычнаго права, собираются съ собственности или доходовъ плательщика и опредѣляются въ извѣстномъ размѣрѣ, который король не имѣетъ власть увеличить“.

Во вторыхъ; доказательствомъ неосновательности королевскаго притязанія служить то, что помимо опредѣленныхъ налоговъ, доходы, установленныя обычнымъ правомъ, достаточны для покрытія всѣхъ расходовъ. Расходы, вызываемыя необходимостью поддержанія блеска двора, покрываются опредѣленными источниками королевскаго дохода и „въ размѣрахъ, опредѣленныхъ обычнымъ правомъ, что же касается до плательщика, то уплативъ всѣ возложенныя на него, опредѣленные налоги, онъ можетъ пользоваться остаткомъ своего имущества по своему собственному усмотрѣнію, не опасаясь принужденія къ уплатѣ какихъ-либо новыхъ повинностей“. Для экстраординарныхъ нуждъ, вызванныхъ войной, также предусмотрены источники доходовъ. Война можетъ быть оборонительная или наступательная. Разъ она оборонительная, король вполнѣ законно можетъ призвать cadaго изъ сво-

ихъ подданныхъ къ повинности служить лично и на свой счетъ. Наступательная же не можетъ вспыхнуть такъ неожиданно, чтобы король не могъ имѣть времени созвать Парламентъ для назначенія ему средствъ. Если же война будетъ „противъ Шотландіи, Уэльса или другихъ жителей пограничныхъ областей“, то ленные владѣльцы, согласно условіямъ владѣнія землей, обязаны оказать помощь.

Аргументы, составленные на основаніи обычнаго права, приводятъ къ тому, что произвольное обложеніе налогами въ томъ видѣ, какъ это дѣлалъ Іаковъ противорѣчитъ духу закона, что для покрытія нуждъ правительства ассигновано достаточно средствъ, и что король долженъ жить „на свои собственныя средства“, и если онъ не въ состояніи это дѣлать, то долженъ просить у Парламента дополнительныхъ ассигнованій.

Историческій аргументъ, который образуетъ вторую часть рѣчи *Hakewill*'я, уже болѣе слабъ. Депутатъ утверждаетъ, что со времени завоеванія Англии и до царствованія Маріи не было тѣхъ шести статей обложенія налогами, которыми хотѣлъ воспользоваться Іаковъ. Онъ опредѣляетъ обложенія этого рода, какъ „увеличеніе таможенныхъ пошлинъ по личному королевскому желанію, собираемыхъ по его приказанію въ то время, какъ проѣздъ черезъ границу доступенъ жителямъ всего міра“, и онъ отличаетъ эти пошлины отъ „приобрѣтенныхъ за деньги льготъ и дозволеній по экспорту товаровъ, воспрещенныхъ парламентскимъ актомъ къ вывозу“. Равнымъ образомъ онъ отличаетъ и рѣдкіе случаи требованій денежныхъ субсидій отъ купцовъ въ тяжелыя времена государства по приказанію короля и лордовъ безъ согласія Общинъ, принудительные займы у купцовъ, пожалованія купцамъ торговыхъ привилегій за уплату извѣстной суммы денегъ ¹⁾. Онъ весьма удачно указываетъ, что при всѣхъ цитируемыхъ

¹⁾ Тѣ названія изъ постановленій дѣйствующихъ законовъ, о которыхъ тутъ идетъ рѣчь, были допущены въ силу *dispensing power*, о которой мы уже говорили: Общины относились къ нимъ недоброжелательно и пытались отмѣнить ихъ въ порядкѣ наданія статута (27 Эдуар. III, st. 2, c. 7; 36 Эдуард. III c. 11). *Hakewill* приводитъ только одинъ случай обложенія налогами ордонацсомъ, который между прочимъ, былъ тотчасъ отмѣненъ, какъ только онъ вышелъ. Принудительные займы были законны, если они были заключены „*bona fide* и съ искреннимъ намѣреніемъ ихъ уплатить“. Практика обращенія къ купцамъ неоднократно вызывала возраженія со стороны Общинъ, и, наконецъ, была оставлена, см. *Rot. Parl.*, II, 229, 25 Эдуар. III. Общины ходатайствовали объ отмѣнѣ всякихъ денежныхъ субсидій со стороны купечества, такъ какъ въ концѣ концовъ народъ уплачивалъ эти суммы купцамъ, возвысившимъ цѣны на товаръ.

имъ случаевъ не обходилось безъ возраженій со стороны Палаты и что со смерти Эдуарда III и до вступленія на престолъ Маріи ни разу не было случая обложенія такими налогами. Его слова о сборѣ этихъ налоговъ при Маріи и Елизаветѣ не совсѣмъ ясны и не изложены подробно. Повидимому дѣло обстояло такъ: объ королевы ввели налоги на вывозимое платье и ввозимое вино, которые уплачивались въ теченіе всего времени ихъ царствованія, и никогда объ этомъ не возникало никакой рѣчи въ Парламентѣ ¹⁾.

Третья часть аргументаціи состоитъ въ изложеніи статута, которые по мнѣнію *Hakewill*'я, противорѣчили притязаніямъ Короны, но здѣсь опять трудно допустить, чтобы эти статуты могли дать поводъ къ какому-либо заключенію. Онъ начинается съ § 41 *Magna Charta*: „Всѣ купцы имѣютъ право безпрепятственнаго и безопаснаго въѣзда въ Англію и выѣзда изъ нея, пребыванія въ ней и поѣздокъ по странѣ во всѣ направленія какъ водой, такъ и сухопутными путями, право покупать и продавать сообразно съ древними добрыми обычаями, при чемъ никто не можетъ взимать съ нихъ незаконныхъ поборовъ, за исключеніемъ военнаго времени и когда они принадлежатъ къ народу, съ которымъ мы воюемъ“.

Противъ того предположенія, что тутъ рѣчь идетъ только объ иностранныхъ купцахъ, онъ цитируетъ законъ 2 года царствованія Эдуарда III с. 9: „Всѣ купцы-иностранцы и лица, связанная съ ними общностью торговыхъ интересовъ (*privies*) имѣютъ право въѣзда съ своими товарами въ Англію, согласно съ опредѣленіями Великой Хартіи“.

Затѣмъ онъ цитируетъ статутъ, такъ называемый *de Tallagio non concedendo* ²⁾, въ которомъ рѣчь идетъ объ *tallages* и *aids*, а не объ косвенныхъ налогахъ, и *Confirmatio Chartarum*, которая даетъ ему наилучшій аргументъ, такъ какъ здѣсь Эдуардъ отмѣняетъ налогъ, противъ котораго протестовали Общины и объявляетъ „за себя и своихъ наслѣдниковъ не собирать такихъ налоговъ безъ согласія Общинъ“, исключая нѣкоторыхъ таможенныхъ пошлинъ, назначенныхъ Общинами по этому же самому акту. Наконецъ онъ цитируетъ законъ 14 Эдуарда 3 с. 21, который былъ опубликованъ вслѣдствіе петиціи Общинъ противъ увеличенія пошлины на шерсть, шкуры,

¹⁾ *Hallam. History I. 317.*

²⁾ Петиція о Правахъ въ введеніи указываетъ на то, что этотъ актъ слѣдуетъ разсматривать, какъ статутъ; *Confirmatio Chartarum*, 25 Эдуард. I, с. 7 (1297 г.) правильно и законно утвержденный актъ, наъ котораго сдѣлано извлеченіе подъ именемъ „*de Tallagio non concedendo*“, *Stubbs Charters*, 497.

жю, олово и свинець. Король въ отвѣтъ на это требоваль субсидій, и статуть, излагающій требованія короля и Общинъ о назначеніи субсидіи, устанавливаетъ, что король не можетъ брать въ будущемъ болѣе 6 шиллинговъ 8 пенсовъ съ мѣшка шерсти, что же касается другихъ товаровъ, то онъ не увеличитъ размѣръ установленныхъ на нихъ древнихъ пошлинъ, безъ согласія Парламента.

Все разсужденіе *Hakewill*'я по вопросу объ обложеніи налогами есть прекрасная иллюстрація тѣхъ споровъ о конституціонныхъ правахъ, которые возникали при Стюартахъ. Ни прецеденты, ни статуты не имѣли рѣшающаго характера: каждая спорящая сторона считала законъ на своей сторонѣ, и каждая могла сослаться на бывшіе примѣры, хотя и старалась примѣнять статуть и прецеденты къ обстоятельствамъ, для которыхъ они никогда не были созданы. Недоразумѣнія возникли еще между королями изъ дома Плантагенетовъ и Общинами изъ за права короля облагать налогами и собирать ихъ; вопросъ этотъ рѣшался время отъ времени то въ томъ, то въ иномъ смыслѣ. Иногда король уступалъ въ этомъ по какому-либо отдѣльному предмету, иногда онъ соглашался на компромиссъ, иногда статуть устанавливалъ положенія дѣль. Когда подобное недоразумѣніе возникло 250 лѣтъ спустя, обѣ стороны ссылались на прежніе статуты и примѣры, и судьи должны были опредѣлять спорныя права. Точное и буквальное приложеніе закона въ томъ видѣ, какъ онъ былъ установленъ въ царствованіе Эдуарда III, къ обстоятельствамъ царствованія Іакова I, принимая при этомъ въ расчетъ недавніе прецеденты царствованія Маріи и Елизаветы, никоимъ образомъ не выясняли дѣло *Bate*. Но мы, которые разсматриваемъ вопросъ со стороны, можемъ видѣть, что статуты и прецеденты XIV в., если они вообще что-либо значили, обозначали то, что король не долженъ собирать деньги безъ согласія Парламента, что путь къ обложенію прямыми налогами былъ прегражденъ, равно какъ и къ обложенію пошлинами экспортируемыхъ предметовъ и что спеціальное парламентское назначеніе грузовыхъ и вѣсовыхъ сборовъ (*tunnage and poundage*) королю на годичный срокъ или пожизненно указываетъ о намѣреніи Общинъ и Короны до времени Маріи смотрѣть на пошлины съ предметовъ ввоза, также, какъ и на всякій другой родъ налоговъ. Рѣшеніе по дѣлу *Bate* нарушаетъ скорѣе духъ конституціи, чѣмъ букву закона.

Аргументація *Hakewill*'я привела къ тому, что Общины обратились съ запросомъ къ Коронѣ; послѣдняя, уменьшивъ въ теченіе извѣстнаго времени налоги, о которыхъ шла рѣчь, затѣмъ снова стала пользоваться ими для увеличенія своихъ доходовъ. Положеніе дѣль не

было затронуто Петиціею о Правахъ, въ которой рѣчь шла только „о дареніяхъ, займахъ, даяніяхъ или другихъ подобныхъ денежныхъ ассигнованіяхъ“, и оно оставалось въ такомъ видѣ до Долгаго Парламента, который уже и положилъ конецъ этимъ незаконнымъ поборамъ. Въ актѣ 1640 года, который назначилъ королю *tunnage* и *roundage* на этотъ годъ, были опредѣлены мѣры наказанія всякому должностному лицу, который сталъ бы собирать эти налоги безъ парламентскаго назначенія, и далѣе было „объявлено и утверждено, что согласно древнимъ правамъ подданныхъ государства никакая субсидія, налогъ или пошлина или иной какой-либо денежный сборъ не можетъ быть наложенъ на товары, ввозимые или вывозимые подданными, денезированными гражданами или иностранцами безъ общаго согласія Парламента“¹⁾.

*Обложеніе прямыми налогами. Дѣло о корабельныхъ деньгахъ.
(The Case of Shipmoney).*

Форма, въ которой выражался этотъ способъ обложенія налогами, заключалась въ грамотѣ съ приложеніемъ къ ней Большой Пезати, адресованной шерифу каждаго графства съ требованіемъ присылки для королевской службы одного или нѣсколькихъ кораблей, снаряженныхъ, снабженныхъ людьми, оружіемъ и провіантомъ, въ извѣстный день въ Портсмутѣ²⁾. Издержки на это падали на графства и нѣкоторые изъ его бурговъ и распредѣлялись между жителями шерифомъ, а въ бургахъ мѣромъ или назначеннымъ королемъ должностнымъ лицомъ въ бургѣ (*bailiff*). Доля Гэмдена въ уплатѣ требуемой суммы съ графства Bucks равнялась одному фунту стерлинговъ. Онъ отказался заплатить его и былъ призванъ для допроса въ Судъ Казначейства въ Троицкую сессію въ 15-й годъ царствованія Карла I³⁾.

Адвокатъ Гэмдена слѣдовалъ той же самой аргументаціи, которая была принята при обсужденіи въ Парламентѣ вопроса объ обложеніи.

Ресурсы, предоставляемые въ распоряженіе короля закономъ для защиты страны съ моря выражались въ назначеніи королю *tunnage* и

¹⁾ 16 Карл. 1, с. 8, s. 1.

²⁾ Первая грамота, требовавшая присылки корабельныхъ денегъ (*Shipmoney*) (1634) была адресована приморскимъ городамъ, вторая (1635) и третья (1636 г.) были разосланы по всему королевству.

³⁾ 3 State Trials 825.

roundage и дохода съ Cinque Ports ¹⁾. Если они не были достаточны, то единственный способъ увеличить ихъ заключался въ просьбѣ субсидіи, обращенной къ Парламенту.

Ссылки на прецеденты предъявлялись съ обѣихъ сторонъ. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ король собиралъ деньги или войска въ виду могущихъ возникнуть случайностей; въ другихъ случаяхъ онъ занималъ деньги для спеціальной цѣли или ожидалъ, пока соберется Парламентъ, который ватируетъ необходимыя субсидіи. Статуты имѣли рѣшающее значеніе въ этомъ дѣлѣ противъ притязаній Короны со времени Magna Charta и до Петиціи о Правахъ. Въ дѣйствительности не было необходимо разсматривать акты, предшествовавшіе Петиціи о Правахъ, принятую за 9 лѣтъ до разбора этого дѣла, въ которой, при изложеніи опредѣленія Magna Charta и статута de Tallagio non concedendo, было сказано, что Палаты просили и что король пожаловалъ, что бы никто отнынѣ не могъ быть принужденъ принести какой-либо даръ, согласиться на ссуду, дозволить обложить себя податью или какимъ-либо налогомъ безъ общаго согласія, выраженнаго въ актѣ Парламента ²⁾.

St. John, одинъ изъ защитниковъ Гэмпдена позволилъ себѣ нѣсколько смѣлыхъ допущеній. Онъ отказался установить какое-либо различіе между внутренними и береговыми графствами по отношенію къ ихъ обязанности защищать берега. Онъ допускаетъ далѣе, что королю было довѣрена защита страны и онъ былъ судьей въ выборѣ лучшихъ средствъ для осуществленія этой защиты. Наконецъ, онъ дѣлаетъ заявленіе слѣдующаго рода: „Какъ, съ одной стороны, англійскій законъ предусматриваетъ необходимость защиты страны противъ иноземцевъ и мѣры для ея осуществленія, такъ и, съ другой стороны, онъ облагаетъ для этой цѣли всѣхъ, принявъ за основаніе распределенія этого налога количество принадлежащаго каждому имуществу, поэтому слѣдуетъ допустить, что законъ предоставляетъ исключительно Его Величеству право судить объ опасности, угрожаемой со стороны иноземцевъ, и способъ ея предупрежденія, а также и то, что законъ даетъ ему власть разсылать грамоты съ приложеніемъ Большой Печати Англій, приказывая жителямъ cadaго графства предоставить ему корабли для защиты королевства, и принудить ихъ къ исполненію этого приказанія“.

1) Этими французскимъ выраженіемъ обозначаются 5 портовыхъ городовъ: Dover, Hastings, Hythe, Romney and Sandwich, на которыхъ во время войны воалагались особыя обязанности, но за то они пользовались особой льготой въ гражданскомъ судѣ и нѣкоторыми другими привилегіями. *Перевод.*

2) 3 Карла I, с. I. S. 10.

Можно было далеко зайти въ разсужденіи. Но St. John, признавъ, что король могъ одинъ измыслить способъ предотвратить угрожающую опасность, старается доказать, что только лишь черезъ Парламентъ могли быть получены необходимыя денежныя средства. Единственнымъ основаніемъ для того, чтобы не прибѣгать къ ассигнованію средствъ Парламентомъ и установить произвольное обложеніе, могла служить неизбѣжность угрожающей опасности, но защитникъ Гэмпдена безъ малѣйшаго затрудненія доказалъ не только то, что на лицо не было никакой угрожающей опасности, но и то, что въ грамотѣ не было никакой ссылки на это обстоятельство.

Holborne продолжаетъ разсмотрѣніе этого вопроса и устанавливаетъ границы болѣе узкія, чѣмъ это дѣлалъ St. John, дискреціонной власти Короны. „Если корабль поврежденъ штормомъ или течью настолько, что опасность велика, то корабельщикъ имѣетъ полное право выбросить за бортъ имущество; но если онъ видитъ, что поднимается облако и опасность шторма уменьшается и выбрасываетъ имущество, я сомнѣваюсь, чтобы судъ присяжныхъ нашелъ достаточно основанія для его оправданія“.

Судьи большинствомъ 7 противъ 5 рѣшили дѣло въ пользу Короны, нѣкоторые, какъ Finch и Weston, на томъ основаніи, что король былъ принужденъ или могъ быть принужденъ необходимостью защиты королевства собирать деньги, не дожидаясь пока Парламентъ соберется, другіе—ссылаясь на то, что король выше закона. Мнѣніе этихъ послѣднихъ было выражено въ словахъ Berkeley: „Законъ самъ по себѣ есть старый и вѣрный слуга королей, которые пользуются имъ для управленія народомъ. Я никогда не слыхалъ и не читалъ, чтобы Lex былъ Rex, но распространенный и вѣрный взглядъ, что Rex есть Lex, потому что онъ Lex loquens, живущій, говорящій и дѣйствующій законъ“¹⁾.

Въ этомъ вопросѣ объ обложеніи налогами, подобно тому какъ черезъ 50 лѣтъ въ дѣлѣ объ дискреціонной власти, судьи заявили, что акты Парламента объ обложеніи налогами вовсе не необходимы, такъ какъ король,—источникъ всѣхъ законовъ, и имѣетъ право, если онъ этого пожелаетъ, дѣйствовать безъ нихъ или не обращать на нихъ вниманія.

Долгій Парламентъ статутомъ 16 Карла I, с. 14 объявилъ рѣшеніе по дѣлу о корабельныхъ деньгахъ противорѣчащимъ закону и

1) States Trials III. 1098.

требовалъ соблюденія опредѣленій Петиціи о Правахъ; и Билль о Правахъ говорить:

„Что сборъ для Короны или на ея нужды, въ силу ея прерогативы денегъ безъ назначенія ихъ Парламентомъ на болѣе долгое время или инымъ образомъ, чѣмъ это самое постановлено или должно быть постановлено Парламентомъ—незаконенъ^{а 1)}).

Нужно замѣтить, что во всѣхъ спорахъ Короны и Парламента въ XVII в. поводъ къ нимъ былъ одинъ и тотъ же, но лицамъ не знакомымъ детально съ технической стороной этихъ споровъ онъ казался различнымъ.

Въ государствѣ должно быть какое-либо лицо или учрежденіе способное къ быстрымъ дѣйствіямъ въ случаяхъ крайней необходимости. Парламентъ, если онъ не засѣдаетъ въ данный моментъ, долженъ быть еще созванъ, да и вообще для обсужденія неотложныхъ и спѣшныхъ дѣлъ онъ является слишкомъ громоздкимъ учрежденіемъ.

Въ XVII в. представлялось два способа рѣшить спорный вопросъ: подчинить его исключительной компетенціи Парламента или предоставить Коронѣ большую и опасную власть. Но независимо отъ опасности угрожающей свободѣ,—признанія за Короной той власти, которую требовали для нея ея сторонники, существовало еще и практическое неудобство. Если король, воодушевленный самыми лучшими намѣреніями, совершаетъ одну ошибку за другой въ примѣненіи своей дискреціонной власти, то нѣтъ никакого средства противъ этого, кромѣ революціи.

Наша система кабинета позволила намъ выдти изъ того затруднительнаго положенія, въ которое Англія попала въ XVII в. Мы устанавливаемъ отвѣтственность для группы министровъ, которые могутъ быть удалены, если совершатъ ошибочный шагъ; мы не боимся, что они будутъ угрожать нашей свободѣ, и въ то же самое время мы ожидаемъ, что слуги Короны и націи не откажутся установить извѣстное мѣропріятіе изъ страха передъ отвѣтственностью, если обстоятельства потребуетъ принятія быстрыхъ и рѣшительныхъ мѣръ, осуществленіе которыхъ не можетъ быть отложено для представленія ихъ на разсмотрѣніе Парламента.

§ 4. Вліяніе исполнительной власти на законодательную.

Въ предыдущихъ отдѣлахъ этой главы я описалъ попытки сдѣланныя Короной взять снова въ свои руки тѣ функціи въ государствѣ,

¹⁾ I. Вильгел. и Мар. st. 2, с. 2.

которыя нѣкогда принадлежали ей въ Совѣтѣ до того времени, когда Парламентъ переросъ другія древнія учрежденія, а исполнительная и законодательная власть разграничили свой кругъ дѣйствія. Но я не долженъ оставить эту часть моего обозрѣнія, не отмѣтивъ другіе способы, которыми исполнительная власть старалась занять положеніе доминирующей по отношенію къ законодательной не путемъ вмѣшательства въ ея дѣла, но вліяніемъ на ея дѣйствія.

Вліяніе Короны на Общины.

Когда положеніе Парламента въ конституціи сдѣлалось опредѣленнымъ, когда участіе Общинъ въ обложеніи налогами и изданіи законовъ стало признаваться необходимымъ для того, чтобы налоги уплачивались и законамъ повиновались, когда участіе короля въ законодательствѣ свелось къ выраженію согласія или несогласія, то королю и его министрамъ нужно было считаться съ тѣмъ, насколько ихъ желанія могутъ быть осуществлены при посредничествѣ Парламента, въ особенности же Общинъ.

Средства, которыя употреблялись для этой цѣли, могутъ быть раздѣлены послѣдовательно на три группы. Во-первыхъ, намъ извѣстны попытки Тюдоровъ имѣть покорную Палату Общинъ путемъ искуснаго созданія избирательныхъ округовъ и давленіемъ на выборы. Первые Стюарты, за исключеніемъ попытки Іакова образовать придворную партію въ Парламентѣ, примѣняли методы болѣе соотвѣтствующіе ихъ понятію о прерогативѣ и ихъ презрѣнію къ конституціоннымъ формамъ правленія. Они оказывали вліяніе на дебаты, ограничивали свободу слова, но они предпочитали обходиться безъ всякихъ парламентскихъ формальностей и возвратиться къ той древней независимости Короны, о которой я говорилъ на первыхъ страницахъ настоящей главы. Третья стадія разсматриваемыхъ нами отношеній начинается съ реставраціи: король не можетъ болѣе пытаться создавать новые избирательные округа, ни вмѣшиваться непосредственно въ свободу дебатовъ въ Парламентѣ; тогда онъ обращается къ подкупу отдѣльныхъ членовъ мѣстами, пенсіями и подачками. Послѣ революціи этотъ способъ сталъ наиболѣе часто примѣнимымъ и систематическимъ, по мѣрѣ того какъ власть Палаты Общинъ увеличивалась, а отвѣтственность ея оставалась все та же.

Способъ воздѣйствовать на Парламентъ, какъ мы это отмѣтимъ вкратцѣ, достигаетъ наибольшаго развитія въ теченіе 50 лѣтъ, предшествовавшихъ дарованію независимости Американскимъ колоніямъ.

Вліяніе, оказываемое Тюдорами на Палату Общинъ, было двухъ родовъ: путемъ созданія новыхъ или возстановленіемъ въ правахъ старыхъ избирательныхъ округовъ, которые должны были быть послушны Коронѣ, или же путемъ общихъ или специальныхъ инструкцій шерифамъ или выборщикамъ, указывавшихъ въ какомъ духѣ должны быть произведены выборы.

Прибавленія, сдѣланныя Генрихомъ VIII къ бывшему доселѣ числу представителей страны, вполне свободны отъ малѣйшаго подозрѣнія въ какой-либо задней мысли со стороны Короны. Нельзя сказать того же самаго о 22 новыхъ членахъ, прибавленныхъ въ царствованіе Эдуарда VI. 14 изъ нихъ были избираемы 7 корнвалійскими бургами, а изъ числа лицъ имѣвшихъ право избирать своихъ представителей и изъ тѣхъ условій избирательнаго права, которое существовало въ 1816 г., можно заключить, допуская всевозможныя измѣненія въ составѣ населенія этихъ бурговъ, что изъ нихъ были образованы избирательные округа лишь въ виду легкости подкупа избирателей.

Вотъ каково было количество избирателей въ этихъ округахъ:

Bössiney: мэръ и избранные имъ фримены 9

Newport: burgage tenants, уплачивающіе налоги (scot and lot).. 62

Westlooe: корпорація изъ 12 человекъ, необязанныхъ жить въ этомъ округѣ 12

Grampond: мэръ, городской судья (recorder), альдерманъ и фримены 42

Saltash: мэръ и свободные граждане 38

St. Michael's: должностное лицо (portreeve), лордъ мэнора ¹⁾ и жители, платящіе scot and lot 18

Camelford: группа householder'овъ, живущихъ здѣсь и уплачивающихъ scot and lot 9

Марія добавила и воскресила права 14 бурговъ, Елизавета—31²⁾.

Эти прибавки имѣли ясную цѣль: созданіе въ Палатѣ Общинъ при-

¹⁾ Мэноръ—помѣстная единица въ феодальной системѣ, въ древне-англійскомъ правѣ названіе помѣстья, имѣвшаго права на содержаніе такъ назыв. баронскаго, (помѣщ.) суда. Въ той части мэнора, которую лордъ оставлялъ за собой, селились вилланы, обязанные обрабатывать известную долю земли въ пользу лорда; изъ такихъ виллановъ выработались копигольдеры.

Перевод.

²⁾ Изъ числа бурговъ, прибавленныхъ Маріей — 10, а прибавленныхъ Елизаветой—25, получили „льготу“ вновь. Такъ какъ въ это время депутаты уже перестали требовать отъ своихъ избирателей денегъ на свое содержаніе, то въ виду этого многіе изъ тѣхъ бурговъ, которые перестали избирать депутатовъ, просили о возстановленіи ихъ привилегій.

дворной партіи и занятіе парламентскихъ мѣстъ друзьями Короны или ея министровъ, чиновниками, которые вотировали бы такъ, какъ имъ приказано, и не имѣли никакого мѣстнаго интереса, что могло бы обезпечить ихъ выборъ въ другомъ мѣстѣ, нежели въ созданныхъ для нихъ округахъ.

Созданіе новыхъ бурговъ или возрожденіе правъ старыхъ не имѣло бы большой пользы для Короны, если бы она не принимала мѣръ къ выбору въ этихъ мѣстахъ депутатовъ по своему вкусу. Это дѣлалось или путемъ посылки шерифу инструкцій съ указаніемъ характера долженствующаго быть избраннымъ депутата или спеціальной рекомендаціи опредѣленнаго лица.

Циркуляръ, разосланный шерифамъ въ 1553 году, служитъ примѣромъ обѣихъ формъ вмѣшательства. Онъ приказываетъ шерифамъ объявить выборщикамъ, что въ принципѣ они должны выбирать мѣстныхъ жителей, выдающихся по своимъ знаніямъ или опыту, но разъ Тайный Совѣтъ рекомендуетъ спеціально какое-либо лицо, извѣстное по своему уму или учености, то такія указанія должны приниматься въ расчетъ.

Этого рода вмѣшательства въ производство выборовъ со стороны Тайнаго Совѣта, отдѣльныхъ министровъ Короны или знатныхъ людей не проходило безъ возбужденія извѣстнаго рода неудовольствія въ Общинахъ. Практика назначенія кандидатовъ изъ числа лицъ придворной партіи или чиновниковъ не согласовалась съ статутомъ Генриха V, который требовалъ отъ тѣхъ, кого предназначали въ члены Палаты постояннаго мѣстожителства въ избирательномъ округѣ, какъ необходимаго условія для выборовъ. Въ виду этого въ 1571 г. былъ внесенъ билль о дѣйствительности выборовъ лицъ, не живущихъ въ избирательномъ округѣ. Этотъ билль встрѣтилъ поддержку на томъ основаніи, что онъ предоставлялъ возможность всякому собранію выборщиковъ намѣчать кандидатовъ изъ болѣе широкаго круга лицъ, и такимъ образомъ, благодаря этому, былъ поднятъ вопросъ о томъ, представляетъ ли членъ общіе интересы всего королевства или только мѣстные интересы тѣхъ, кто его выбралъ. Оппоненты билля не ограничились тѣмъ возраженіемъ, что разъ требованіе мѣстожителства уничтожается, то отъ этого пострадаютъ мѣстные интересы, они указывали на рискъ этого мѣропріятія, такъ какъ при открывающейся въ этомъ случаѣ широкой возможности вмѣшательства въ выборное производство кандидаты могли быть назначаемы знатью и придворной партіей и „письменные приказанія лордовъ имѣли бы рѣшающее зна-

ченіе¹⁾. Билль восходилъ до комитета, но затѣмъ разсмотрѣніе его было прекращено.

Не трудно собрать и другіе примѣры вмѣшательства Короны или ея министровъ въ производствѣ выборовъ; но созданіе избирательныхъ округовъ en masse прекратилось со вступленіемъ на престолъ Іакова I. Увеличеніе числа представителей, сдѣланное въ его царствованіе, было совершено путемъ приглашенія къ выбору депутатовъ тѣхъ избирательныхъ округовъ, которые перестали выбирать членовъ Парламента и посылка грамотъ которымъ стала производиться вновь по приказаніямъ Палаты Общинъ. Это иллюстрируется, напр., случаемъ съ Pontefract и Ilchester въ 1620 г., по поводу котораго въ журналѣ Палаты Общинъ находится слѣдующая вставка изъ доклада Комитета привилегій²⁾.

По закону 26 Эдуарда I Pomfrett посылалъ гражданъ, но пересталъ это производить уже въ теченіе долгаго времени. Что онъ впалъ въ бѣдность послѣ войны бароновъ. Что по закону 10 Генриха VI онъ былъ освобожденъ отъ обязанности посылать гражданъ въ силу своей бѣдности.

Закономъ 4 Іакова I, король даруетъ имъ прежнія права и привилегіи.

Что комитетъ считаетъ нужнымъ согласно закону и справедливости посылку обоимъ округамъ грамотъ о выборѣ гражданъ.

Для Ilchester—до времени Генриха онъ посылалъ гражданъ.

По возбужденнымъ вопросамъ рѣшено: Pomfrett будетъ посылать гражданъ, Ilchester также и грамоты посылаются обоимъ.

Это указываетъ, что право посылки членовъ въ Парламентъ начинается цѣниться по мѣрѣ того, какъ Общины становятся все болѣе и болѣе независимыми, а общій интересъ къ политическимъ вопросамъ возрастающимъ съ каждымъ днемъ, а равнымъ образомъ и объясняетъ намъ, почему Стюарты должны были прибѣгнуть къ другимъ мѣрамъ для оказанія вліянія на Парламентъ. По совѣту Бэкона (Васон) Іаковъ I старался сформировать въ Палатѣ придворную партію не только изъ чиновниковъ или назначенныхъ (nominated) членовъ, но и изъ жаждавшихъ милостей двора и тѣхъ, которые могли бы оказывать вліяніе на Общинъ въ интересахъ короля. Эти депутаты назывались „предпринимателями“ (Untertaker). Такая группа членовъ, которая долженствовала образовать своего рода проводникъ въ сно-

1) O'Ewes, Journal, 168.

2) Commons Journals, II, 576.

шеніяхъ между Короной и Общинами, снова возникла при Карлѣ II и съ нѣкоторыми измѣненіями въ лицѣ королевскихъ друзей Георга III.

Но попытки вліять на Палату Общинъ не вполне согласовались со взглядами королей, которые утверждали, какъ наприимѣръ, это дѣлалъ Іаковъ, что привилегіи Палаты „зависѣли исключительно отъ милости и дозволенія его предковъ и его самого“ и могли быть „свободно ограничены“ по его желанію или тѣхъ, которые, подобно Карлу I, угрожали черезъ своихъ министровъ Палатѣ, заявляя, что, если Общины будутъ посягать на его прерогативу, то они могутъ „заставить его разлюбить Парламентъ“¹⁾.

Нарушеніе свободы дебатовъ, о которыхъ было говорено уже въ главѣ о парламентскихъ привилегіяхъ, и вторженіе въ область парламентской дѣятельности путемъ изданія законовъ и обложенія налогами въ силу собственной власти, таковы были грубыя мѣры воздѣйствія, къ которымъ прибѣгалъ Карлъ, и только послѣ реставраціи мы находимъ возвращеніе къ попыткамъ оказывать давленіе на отдѣльныхъ членовъ.

Карлъ II въ теченіе всего времени своего царствованія создалъ только одинъ новый избирательный округъ путемъ выдачи королевской хартіи, именно округъ Newark, что впрочемъ не обошлось безъ протеста со стороны Общинъ²⁾. Измѣненія и отмѣна установленныхъ въ хартіи бурговъ положеній въ концѣ царствованія Карла II и въ началѣ царствованія Іакова II являются послѣднимъ видомъ рѣшительнаго внѣшняго воздѣйствія со стороны короля, проявляемаго съ цѣлью измѣнить составъ представительства. Неуспѣшныя попытки Іакова II игнорировать установленныя конституціонныя формы выяснили, что разъ уже Палата Общинъ должна была служить орудіемъ политики Короны и ея министровъ, то слѣдовало избрать иные способы для того, чтобы держать Палату въ рукахъ, чѣмъ давленіе на производство выборовъ представителей страны и на свободу дебатовъ.

Послѣ революціи Палата Общинъ, путемъ контроля надъ денежными ассигнованіями и присвоеніемъ себѣ права рѣшать вопросъ о существованіи постоянной арміи, стала главной властью въ государствѣ. Для того, чтобы съ этого времени правительство могло осуществлять возложенныя на него обязанности сдѣлалось необходимымъ, чтобы министры Короны имѣли постоянную поддержку большинства въ Пар-

¹⁾ Gardiner, Hist. of England. VI. 110.

²⁾ Commons Journals IX, 403. Городъ и графство Durham также получили избирательныя права при Карлѣ II. (Stat. 25 Карла II, с. 9).

ламентъ. Но обезпечить себя такой постоянной поддержкой было не легко. Въ теченіе царствованія Вильгельма и Анны партійный духъ въ цѣломъ былъ достаточно силенъ, чтобы поддерживать до нѣкоторой степени партійную дисциплину. Однако подкупы членовъ Парламента мѣстами или деньгами стали обычнымъ явленіемъ, и давленіе на выборы, осуществляемое черезъ посредство комиссаровъ по выборамъ, было однимъ изъ важныхъ предметовъ министерскихъ заботъ ¹⁾.

Но только послѣ вступленія на престолъ ГанOVERской династии такого рода умѣніе держать въ рукахъ Парламентъ (Parliamentary management) сдѣлалось практической системой, установленной Вальполемъ. Онъ ясно представлялъ себѣ, сколь важно располагать дѣятельнымъ большинствомъ въ Палатѣ Общинъ и понималъ, насколько трудно было его сохранить.

Эта трудность была весьма серьезна. Важные политическіе вопросы XVII в. были по большей части оставлены въ покоѣ, политика не возбуждала настолько достаточно интереса, чтобы создалась дѣйствительная оппозиція партіи. Палата обсуждала дѣла при закрытыхъ дверяхъ и такимъ образомъ члены ея не боялись внѣшней критики. Коллегія избирателей во многихъ случаяхъ была или такъ мала или подкуплена, что нисколько не обращала вниманіе на то, что ихъ члены говорили или дѣлали. При отсутствіи внѣшняго контроля надъ поведеніемъ членозъ Палаты Общинъ и какихъ-либо реальныхъ политическихъ интересовъ, заставляющихъ партію дѣйствовать сплоченно и солидарно и при той политической деморализаціи, которая обязана отчасти нравственному состоянію общества послѣ реставраціи, отчасти неопредѣленности полной риска политической жизни страны въ теченіе послѣднихъ 40 лѣтъ, Вальполю было бы не легко составить парламентское большинство для поддержки его министерства путемъ комбинаціи противоположныхъ политическихъ мнѣній. Но онъ и не пытался этого дѣлать. Онъ обратился къ тѣмъ условіямъ, которыя предлагала ему общественная нравственность. Онъ составилъ и держалъ свое большинство путемъ разнаго рода сдѣлокъ и купли-продажи. Но то, что въ предшествовавшія царствованія примѣнялось изрѣдка, то Вальполь возвелъ въ принципъ и примѣнялъ его систематически. Не легко

¹⁾ Въ корреспонденціи Wentworth—стр. 136, поражение виговъ въ 1710 г. приписывается тактической ошибкѣ при выборахъ. Они рассчитывали, что выборы могутъ быть не ранѣе слѣдующаго года, а потому „они убѣдили Его Величество назначить повсемѣстно шерифовъ изъ торіевъ; что же касается до своихъ единомышленниковъ, то они берегли ихъ до будущаго года, когда они надѣялись воспользоваться ихъ содѣйствіемъ при парламентскихъ выборахъ“.

вѣдь доказать фактъ подкупа, когда обѣ стороны заинтересованы въ сохраненіи секрета. Наставленія, преподанныя Вальполемъ своему преемнику Пельгэму (Palham) о томъ, какимъ образомъ можно составить себѣ преданное большинство въ Палатѣ, совершенно достаточно указываетъ способъ, которымъ Палата Общинъ была подчинена (managed) министерству между 1721 и 1742 г.г. Политика Вальполя продолжалась при Генри Пельгэмѣ и его братѣ герцогѣ Ньюкэстльскомъ до тѣхъ поръ, пока Георгъ III не взялъ въ свои руки дѣло подкупа. Отмѣтить постепенную эмансипацію Палаты Общинъ отъ такихъ вліяній, — это значило бы написать политическую исторію Англии со смерти Генри Пельгэма до Билля о Реформѣ 1832 г.

Вильямъ Питтъ старшій первый доказалъ беззащитнымъ политикамъ XVII в., что помимо избирательныхъ коллегій существовало еще и общество, весьма заинтересованное въ политическихъ дѣлахъ. Члены партіи виговъ, группировавшіеся около своего вождя лорда Роккингема, стали указывать, что общее мнѣніе о способѣ веденія государственныхъ дѣлъ можетъ способствовать существованію партіи такъ же, какъ и тѣ узы, которыя являются слѣдствіемъ отношеній и желанія обезпечить взаимныя матерьяльныя выгоды. Противовѣсомъ политическихъ подкуповъ XVIII в. явилось пробужденіе и развитіе истинныхъ политическихъ интересовъ во всей странѣ. Такіе интересы должны были уменьшить необходимость давать взятки и склонность ихъ принимать, но только публичность дебатовъ и реформа представительной системы могли дать дѣйствительную гарантію въ томъ, что члены алаты Общинъ будутъ болѣе заботиться объ интересахъ страны, чѣмъ о своихъ собственныхъ. Когда депутаты отвѣтственны передъ своими избирателями и когда послѣдніе имѣютъ возможность узнать, что говорятъ избранные ими члены Парламента и какимъ образомъ они пользуются предоставленнымъ имъ правомъ вотирования, то министр можетъ надѣяться только на временную и случайную поддержку со стороны члена Палаты, которому онъ предложитъ какія-либо личныя преимущества или выгоды. Но я не нахожу нужнымъ прибавлять еще что-либо къ сказанному по этому вопросу. И тѣмъ не менѣе я постараюсь все-таки вкратцѣ изложить существенно разнообразныя способы подкупа и ту систему, которая ставила Парламентъ въ зависящее отъ воли министерства положеніе.

Способы воздѣйствія на членовъ Парламента.

Я уже говорилъ о правоограниченіяхъ, соединенныхъ съ занятіемъ извѣстныхъ должностей, когда рѣчь шла о тѣхъ лицахъ, кото-

рыя могуць быць выбраны въ Палату Общинъ; съ точки зрѣнія исторіи эти правоограниченія распадаются на 2 группы. Одни созданны по большей части въ XVIII в. съ цѣлью обезпечить независимость Парламента, другія, болѣе новыя, правоограниченія установлены съ тою цѣлью, чтобы принудить извѣстныхъ должностныхъ лицъ направить всю ихъ дѣятельность на ту работу, которая на нихъ возложена и поставить организацію постоянной гражданской службы въ независимое положеніе отъ перемѣнъ въ составѣ министерства и партійныхъ соображеній. Акты 5 Вильгельма и Маріи с. 7 и 12 и 13 Вильгельма III с. 10 объявили неизбираемыми сборщиковъ акцизныхъ сборовъ и таможенныхъ пошлинъ. Статутъ 6 Анны с. 7 (41 по пересмотрѣннымъ статутамъ) установилъ ограничивающія избирательное право условія, окоторыхъ мы уже говорили въ одной изъ предыдущихъ главъ. Далѣе, статутъ 1 Георга I, с. 56 лишилъ избирательныхъ правъ лицъ, получающихъ временную пенсію.

Законъ 15 Георга II с. 22, и билль о должностяхъ (place bill) 1742 г., единственная реформа, проведенная тѣми, кто низвергнулъ Вальполя, исключилъ лицъ, занимающихъ нѣкоторыя должности, числомъ болѣе 200, изъ Палаты Общинъ.

Статутъ 22 Георга III с. 82 уничтожилъ извѣстное количество придворныхъ должностей, которыя ранѣе были совмѣстимы съ занятіемъ мѣста въ Палатѣ Общинъ, и опредѣлилъ, что возстановленіе ихъ должно считаться за учрежденіе „новыхъ должностей“, въ смыслѣ, устанавливаемомъ Актомъ королевы Анны.

Этотъ статутъ можно считать послѣднимъ, который, создавая случаи неизбираемости, имѣлъ въ виду независимость Палаты Общинъ. Если кому угодно выяснить ту степень вліянія, которое Корона могла оказывать черезъ всѣ тѣ должности, которые были уничтожены или соединены съ лишеніемъ избирательнаго права, тому слѣдуетъ прочесть рѣчь Бэрка о экономической реформѣ, произнесенную съ цѣлью побудить Палату принять послѣдній изъ актовъ, о которыхъ я только что упоминалъ. Не трудно видѣть какою примѣненіе дѣлали изъ такихъ мѣстъ, когда реформа королевскаго двора встрѣтила оппозицію, потому что „вертель королевской кухни былъ членомъ Парламента“; когда министерство торговли (Board of Trade) можно было назвать „оранжереей, въ которой выращивались 8 членовъ Парламента, получавшихъ въ теченіе опредѣленнаго времени 1000 ф. ст. ежегоднаго содержанія для того, чтобы въ одно прекрасное время просить увеличенія содержанія до 2000 фунт., что и будетъ имъ дано вмѣстѣ

съ уменьшеніемъ работы за то, что они такъ долго трудились при исполненіи возложенныхъ на нихъ тяжелыхъ обязанностей“.

Другой формой подкупа, имѣвшей примѣненіе главнымъ образомъ по отношенію къ членамъ Палаты изъ купеческаго сословія, являлось предоставленіе правительствомъ такимъ лицамъ поставокъ по снабженію флота говядиной или армію одеждой.

Такой контрактъ заключался не въ видахъ пользы службы, но съ цѣлью обезпечить правительству поддержку въ Парламентѣ со стороны поставщиковъ. Обязательства по такимъ контрактамъ исполнялись плохо. Избиратели не могли заставить своихъ представителей обратить вниманіе на свои мѣстные или національные интересы, и такимъ образомъ ущербъ былъ нанесенъ всѣмъ, за исключеніемъ депутата, который благодаря заключенному контракту зарабатывалъ хорошіе деньги, и министра, который имѣлъ обезпеченный голосъ въ Палатѣ ¹⁾.

Этой практикѣ былъ положенъ конецъ закономъ 2 Георга III, с. 45, лишившимъ права быть избранными поставщиковъ правительства.

Система болѣе дорогого подкупа практиковалась въ послѣдней части XVIII в. при министерствахъ Бьюта, Графтона и Норта. Она состояла въ предоставленіи друзьямъ и сторонникамъ министерства участія въ правительственныхъ займахъ и лотереяхъ. Въ силу этого страна занимала деньги по процентамъ высшимъ, чѣмъ стоялъ въ это время курсъ, и по займу, заключенному лордомъ Нортомъ, потерпѣла убытокъ приблизительно въ 1 милліонъ фунтовъ стерлинговъ. Питтъ положилъ конецъ этимъ злоупотребленіямъ, и съ 1784 г., когда онъ сталъ министромъ, заключеніе займовъ въ тѣхъ случаяхъ, когда безъ нихъ нельзя было обойтись, происходило слѣдующимъ образомъ: Питтъ приглашалъ лицъ, желавшихъ реализовать заемъ, присылать ему предлагаемыя условія въ запечатанныхъ пакетахъ. Эти предложенія вскрывались въ присутствіи тѣхъ, кто ихъ дѣлалъ и наиболѣе выгодныя принимались ²⁾.

Но всѣ эти льготы, предоставляемыя сторонникамъ министерства, имѣли характеръ случайный по сравненію съ прямой системой подкупа, которая стала примѣняться начиная съ царствованія Карла II и до послѣднихъ дней министерства Лорда Норта въ 1782 г.

Многое сказано и иллюстрировано примѣрами относительно подкупа Парламента въ этотъ періодъ. Наибольшее примѣненіе его было

1) Parl. Hist. XX, 123—129 и XXI, 1333 и 1365.

2) См. May, Constitutional History, 325 и цитируемыхъ имъ авторовъ.

въ царствованіе Карла II и Вильгельма III, какъ объ этомъ свидѣтельствуеъ Бернетъ ¹⁾ и утверждаетъ Маколей ²⁾. Отдѣльные случаи выдачи денегъ членамъ той или другой Палаты за оказаніе поддержки министрамъ приводить въ примѣръ Мей ³⁾. Но образованіе и систематическая поддержка министерскаго большинства въ Палатѣ путемъ регулярной уплаты денегъ были исключительно изобрѣтеніемъ Вальполя. Очевидныхъ фактовъ въ этомъ отношеніи на лицо немного, но знаменателенъ совѣтъ Вальполя Генри Пельгэму, совѣтъ данный человѣкомъ, ухидившемъ отъ власти, своему преемнику. „Я считаю излишнимъ обращать ваше вниманіе на необходимость создать себѣ тотъ планъ дѣйствій, которымъ бы вы руководствовались въ вашей дѣятельности. *Необходимо, чтобы вы были поняты тѣми, отъ которыхъ вы зависите и, если это возможно, ихъ нужно побудить хранить свой секретъ*“ ⁴⁾. Этотъ совѣтъ даетъ намъ возможность понять, почему въ то время, когда первый министръ былъ членомъ Палаты Лордовъ, лидеры Палаты Общинъ просили „уполномочить ихъ вступить въ переговоры съ членами Палаты Общинъ относительно ихъ различныхъ желаній и претензій“. Раннимъ образомъ вышесказанное объясняетъ намъ, на какія нужды издерживались деньги изъ секретнаго фонда, установленнаго на удовлетвореніе извѣстныхъ парламентскихъ потребностей.

Георгъ III, который былъ своимъ собственнымъ министромъ, обращалъ много вниманія на эту отрасль министерскихъ обязанностей. Его переписка съ лордомъ Нортотъ показываетъ намъ не одинъ примѣръ обращенія средствъ изъ секретнаго фонда и изъ экономическихъ сбереженій съ королевскаго цивильнаго листа на подкупъ членовъ Палаты и избирателей.

Въ частности, когда Нортъ вышелъ въ отставку въ 1782 г., король писалъ ⁵⁾: „Я долженъ выразить мое удивленіе по поводу четвертныхъ счетовъ секретныхъ расходовъ, составленныхъ только до 5-го апрѣля 1780 г. Я полагаю, что никакія обстоятельства не могутъ служить извиненіемъ такого рода небрежности“.

„Когда я буду имѣть списокъ, по которому Робинсонъ платилъ пѣрамъ, я передамъ его первому Лорду Казначейства; но я не могу ругаться за то, что не послѣдуетъ отказа въ дальнѣйшихъ выдачахъ.“

1) Bernet, History of his Own Time, II, 144.

2) Macaulay, History of England, III, 511.

3) May—Const. Hist. of England. I. 312.

4) Cox's Pelham, 193.

5) Переписка Георга III съ Лордомъ Нортотъ т. II. 421—425.

денежныхъ суммъ на расходы, вызываемая потребностью вліять на членовъ Палаты. Что же касается до членовъ Палаты Общинъ, то выдача денегъ имъ не можетъ быть произведена, они могутъ обращаться если желаютъ, къ лорду Роккингему, но, судя по тому, что онъ мнѣ сказалъ, я не имѣю ни малѣйшаго сомнѣнія, что онъ откажется удовлетворить ихъ просьбы, равно какъ и всѣ тѣ, которыя вновь будутъ поступать изъ Палаты Общинъ“.

Лордъ Нортъ оправдывался въ задержкѣ „съ сердцемъ полнымъ глубокой скорби“.

„Списокъ секретнымъ расходамъ былъ всегда готовъ послѣ каждой четверти, а поэтому ему не можетъ быть вѣнено никакое обвиненіе въ замедленіи. Робинсонъ, списокъ котораго наиболѣе щепитильнаго свойства, записывалъ израсходованную сумму тотчасъ послѣ ея уплаты, и такимъ образомъ каждая статья его счета находится въ превосходномъ порядкѣ“.

Поэтому представляется, что тѣ члены обѣихъ Палатъ, которые желали поступить на службу министерства, обращались къ министру съ просьбой, чтобы онъ сообщилъ объ ихъ желаніи королю, министръ получалъ позволеніе на расходъ необходимой суммы денегъ, уплачивалъ ее и велъ счета въ книгѣ, которая каждые 3 мѣсяца должна была быть представляема королю.

Намекъ на списокъ Робинсонъ, какъ на „наиболѣе щепитильнаго свойства“ (of a nicer nature) указываетъ, что покупка пэрскихъ голосовъ и оказываемое на нихъ вліяніе требовало болѣе деликатнаго и секретнаго обращенія, чѣмъ это было нужно по отношенію къ коммонерамъ.

При этомъ ликвидированіи дѣлъ между королемъ и лордомъ Нортъ обнаруживаются и другія формы подкуповъ. Никакой другой министръ не дѣйствовалъ съ Георгомъ III такъ согласно въ этомъ политическомъ приѣмѣ, какъ лордъ Нортъ, и благодаря этому мы имѣемъ такую откровенную переписку.

Секретныя пенсіи получались членами при явномъ нарушеніи закона, и когда предвидился переходъ власти въ руки министра, который не былъ расположенъ одобрять этотъ родъ дѣйствій, то эти пенсіи были переводимы на имя женъ тѣхъ, которые были женаты. Бѣдный Георгъ Сельвинъ, который былъ холостъ, долженъ былъ совершенно отказаться отъ пенсіи. „Пусть подождетъ лучшихъ дней“, сказалъ король.

Но наиболѣе значительную статью расходовъ, какъ это видно изъ переписки, составляли издержки на производство выборовъ. „Если

лордъ Нортъ не забылъ, то послѣдніе общіе выборы стоили Коронѣ около 50,000 фунтовъ стерлинговъ, за исключеніемъ 1,000 ф. стр. ежегодной пенсіи лорду Montacute и 500 фунт. стерл. ежегодной пенсіи Сельвину за ихъ поддержку въ Midhurst и Ludgershall“. На одни добавочные выборы король въ 3 года истратилъ 13,000 фунт. стр. Но лордъ Нортъ говоритъ о членахъ, которые заняли депутатскія мѣста при правительственной поддержкѣ, „что они вели себя очень хорошо и до конца доказали свою вѣрность“.

Наиболѣе легко было обезпечить поддержку со стороны тѣхъ членовъ, которые были комиссіонерами арміи или флота, такъ какъ всегда представлялась возможность лишить ихъ поставокъ, если они вотировали противъ правительства. Я уже упоминалъ объ этомъ нарушеніи привилегіи свободы дебатовъ, противъ котораго, по словамъ Бэрка, неоднократно раздавались возраженія и которое совершенно было уничтожено въ короткое управленіе лорда Роккингэма въ 1765 г.

Когда не могли пользоваться грубыми способами подкупа — подкупомъ деньгами или запугиваніемъ, — то предлагали титулы и почести богатымъ людямъ и крупнымъ землевладѣльцамъ съ цѣлью побудить ихъ оказывать поддержку правительству. Въ то время многіе бурги, по крайней мѣрѣ, съ избирательной точки зрѣнія, составляли предметъ частной собственности, а поэтому голоса, которыми располагалъ собственникъ бурга, могли быть предоставлены имъ въ распоряженіе министра въ надеждѣ на полученіе пэрства или возвышенія въ высшій его рангъ. Этимъ способомъ Питтъ въ періодъ времени въ 1784 по 1801 г. не только укрѣпилъ свое положеніе въ Палатѣ Общинъ, но и измѣнилъ въ значительной степени политическую окраску Палаты Лордовъ созданиемъ и повышеніемъ въ рангъ 140 пэровъ.

Покупка или подкупъ избирательныхъ округовъ.

Всѣ эти способы вліять на членовъ Палаты были возможны только благодаря извѣстнаго рода условій существовавшей представительной системы. Графства были независимы, но они не могли выбирать внѣ круга семействъ графства, къ тому же и издержки по выборамъ были огромны. Во многихъ бургахъ не было выборщиковъ, способныхъ выразить одно мнѣніе, въ этихъ мѣстахъ можно было приобрести ихъ голоса за опредѣленную сумму. Такимъ образомъ мѣсто отъ бурга въ Парламентъ было большею частью предметомъ торговой сдѣлки, въ нѣкоторыхъ случаяхъ мѣста приобретались безъ особыхъ переговоровъ съ выборщиками, въ другихъ выборщики предъ-

являли свои собственные условия. Обѣ партіи въ государствѣ на перерывѣ другъ передъ другомъ старались пріобрѣсти себѣ тѣ избирательные округа, которые продавались за деньги, и тотъ, кто желалъ попасть въ Палату Общинъ и не имѣлъ никакихъ интересовъ въ мѣстности, которые обезпечивали бы ему выборы отъ графства, могъ добиться этого мѣста или по милости собственника бурга или просто покупкою этого мѣста.

Министры имѣли въ своемъ распоряженіи ресурсы, которые давали имъ возможность успѣшно конкурировать съ другими покупателями на мѣста, а домашняя экономія Георга III, какъ мы это и видѣли ранѣе, пошла на расходы по производству выборовъ. Но мы не разбираемъ здѣсь всѣхъ недостатковъ представительной системы, существовавшей до 1832 г., а рассматриваемъ ее только съ той точки зрѣнія, что Палата Общинъ была доступна вліянію со стороны Короны и министровъ.

Большее измѣненіе въ этомъ отношеніи начинается съ Билля о Реформѣ 1832 г. Въ новѣйшее время избиратели имѣютъ гораздо болѣе контроля надъ дѣйствіями своихъ представителей, чѣмъ министры на нихъ вліяніе. Корона не угрожаетъ уже болѣе независимости членовъ, и если мы имѣемъ какую-либо причину бояться, что поданные голоса не будутъ соответствовать правильной оцѣнкѣ вопроса, возбужденнаго въ Палатѣ, то это боязнъ скорѣе того, какъ бы этотъ голосъ не былъ поданъ подъ вліяніемъ мѣстныхъ фанатиковъ или интригановъ, чѣмъ въ надеждѣ на полученіе жалованья или награды, раздаваемыхъ министрами.

Вліяніе Короны на Лордовъ.

До сихъ поръ мы говорили главнымъ образомъ о вліяніи, оказываемомъ Короной на Палату Общинъ. Вліяніе ея на Палату Лордовъ было двухъ родовъ. Во-первыхъ, Лорды по своему положенію и образу жизни наиболѣе легко могутъ подчиниться выраженнымъ личнымъ желаніямъ Короны. Въ двухъ извѣстныхъ случаяхъ такое выраженіе королевскаго желанія опредѣлило положеніе Палаты Лордовъ по отношенію къ важнымъ вопросамъ.

Когда въ декабрѣ 1783 г. Индійскій билль Фокса прошелъ черезъ Палату Общинъ и находился на обсужденіи въ Палатѣ Лордовъ Георгъ III имѣлъ разговоръ съ лордомъ Темплемъ, впоследствии маркизомъ Бэкингэмомъ, и уполномочилъ его сказать, что „всякій, кто будетъ вотировать за Индійскій билль, не только не будетъ его дру-

гомъ, но будетъ сочтенъ имъ за врага, и если эти слова не будутъ достаточно строги, то лордъ Темплъ можетъ высказать эту мысль въ болѣе энергичной и рѣшительной формѣ“.

Эта декларация, написанная королемъ собственноручно была показана Темплемъ пэрамъ, которые колебались въ своемъ мнѣніи относительно билля, и пэрамъ, которые руководствовались въ своихъ политическихъ шагахъ желаніемъ короля. Результатъ былъ тотъ, что билль былъ отвергнутъ по предложенію о разсмотрѣніи его въ комитетѣ.

Подобное же давленіе было примѣнено на Палату Лордовъ въ 1832 г. съ цѣлью провести Билль о Реформѣ. Первый Билль о Реформѣ былъ проваленъ враждебной по отношенію къ нему резолюціей въ Палатѣ Общинъ, прежде чѣмъ перейти на разсмотрѣніе комитета. Второй же былъ отвергнутъ при второмъ чтеніи въ Палатѣ Лордовъ. Третій, прошедшій въ Палатѣ Общинъ и при второмъ чтеніи въ Палатѣ Лордовъ, былъ такъ видоизмѣненъ въ Комитетѣ, что совершенно затемнялась та цѣль, ради которой онъ былъ внесенъ министерствомъ. Лордъ Грей и его коллеги вышли въ отставку. Министерство торіевъ, которое лордъ Линдгурстъ и герцогъ Веллингтонъ старались образовать сдѣлалось невозможнымъ за отказомъ Пилля принять участіе въ проведеніи такой реформы, хотя бы и въ весьма умѣренномъ размѣрѣ. Лордъ Грей былъ призванъ снова, но настроеніе пэровъ оставалось враждебнымъ. Казалось, что является необходимымъ обратиться къ тому средству, который избрали Гарлей и Болингброкъ, и что созданіе пэровъ въ большемъ количествѣ, чѣмъ это потребовалось въ 1712 г., стало необходимымъ. Король неохотно согласился на этотъ шагъ, но въ то же самое время онъ прибѣгнулъ къ политикѣ Георга III. Его секретарь извѣстилъ герцога Веллингтона, что дѣло можетъ быть улажено декларацией въ Палатѣ Лордовъ отъ извѣстнаго числа пэровъ, что они пришли къ рѣшенію прекратить дальнѣйшую оппозицію Биллю о Реформѣ. Это сообщеніе заставило Веллингтона и вмѣстѣ съ нимъ и лидеровъ торійской оппозиціи въ Палатѣ Лордовъ воздержаться отъ дальнѣйшихъ нападокъ на билль и послѣдній скоро сдѣлался закономъ.

Корона воспользовалась только одинъ разъ для принятія законодательнаго проекта своимъ правомъ созданія пэровъ.

Въ 1712 г. было необходимо для предупрежденія оппозиціи Утрехтскому миру оставить виговъ въ Палатѣ Лордовъ въ меньшинствѣ. Дѣло это было быстро совершено королевой и ея совѣтниками, было назначено 12 новыхъ пэровъ и торійское большинство стало обеспеченнымъ. Возбужденіе, произведенное этимъ неожиданнымъ примѣненіемъ

королевской прерогативы, не вышло изъ круга высшаго общества и не вызвало никакой критики, если не считать шутливаго замѣчанія Уартона, который спросилъ 12 новыхъ пэровъ, предполагають ли они принять участіе въ голосованіи тотчасъ послѣ занятія своихъ мѣстъ, и „намѣрены ли они вотировать каждый отдѣльно или черезъ своего старшину“.

Какъ бы тамъ ни было, но существованіе этой прерогативы является любопытной чертой въ нашей конституціи, этотъ примѣръ скрытой власти (*puvoir dormant*), которая, будучи осуществлена, можетъ дать неожиданные результаты. Король, не выходя изъ предѣловъ своихъ законныхъ правъ, можетъ увеличить въ 2 или 3 раза число членовъ Палаты Лордовъ. Онъ можетъ сдѣлать это путемъ назначенія лицъ, которые выбираются имъ только въ силу личнаго желанія или каприза. Говорять иногда, что эта прерогатива служитъ въ защиту конституціи и средствомъ приведенія законодательной дѣятельности Палаты Лордовъ въ соотвѣтствіе съ желаніемъ народа, выраженнаго въ Палатѣ Общинъ. Въ одной изъ прежнихъ главъ мнѣ уже пришлось говорить о значеніи этого способа созданія гармоніи между обѣими развѣтвленіями законодательной власти. Нѣтъ никакого сомнѣнія, что слухъ о томъ, что Вильгельмъ IV серьезно разсматривалъ вопросъ о назначеніи въ большемъ количествѣ новыхъ пэровъ обезпечилъ принятіе Билля о Реформѣ. Но, какъ я уже выше высказалъ, примѣненіе этой прерогативы занимаетъ мѣсто на ряду съ *impeachment* и королевскимъ *veto* въ той категоріи правъ, которыя могутъ осуществляться, но по всей вѣроятности не будутъ осуществлены ¹⁾.

Если мы сравнимъ эту прерогативу съ другой, вышедшей уже совершенно изъ употребленія, прерогативой отказа въ согласіи на билли, принятые обѣими Палатами, то не трудно увидать насколько изъ этихъ другихъ грознѣе прерогатива увеличенія числа пэровъ. Власть измѣнять внутренній строй одной изъ двухъ Палатъ, если только она примѣняется, сохраняетъ дѣйствительную силу въ теченіе большого періода времени, чѣмъ наложеніе *veto*. Желаніе отдѣльнаго лица не можетъ выдержать долго противъ ясно выраженныхъ стремленій націи, тогда какъ общее направленіе законодательства и политики можетъ быть незамѣтно измѣнено во многихъ отношеніяхъ при измѣненіи характера одной изъ двухъ законодательныхъ Палатъ.

¹⁾ Это можетъ произойти, и такъ, въ дѣйствительности и бываетъ въ колоніяхъ, пользующихся самоуправленіемъ, которыя имѣють вторую Палату, назначаемую губернаторомъ по совѣту отвѣтственныхъ министровъ.

Г Л А В А X.

Высшій Судъ Парламента.

Законодательная власть Парламента есть можетъ быть самая характерная черта нашей конституціи для всякаго, кто старается сравнить способъ распредѣленія силъ въ различныхъ политическихъ обществахъ. Во всѣхъ другихъ странахъ, за исключеніемъ Англій, подъ конституціоннымъ правленіемъ понимается правленіе, обычная дѣятельность котораго регулируется писанной конституціей, такой конституціей, которая не можетъ быть измѣнена обыкновеннымъ законодательнымъ процессомъ, а нуждается для своего измѣненія въ особомъ способѣ выраженія національнаго согласія.

Но англійскій Парламентъ можетъ издавать законы, охраняющіе дикую птицу или рыбу, и въ эту же сессію установить отдѣленіе церкви отъ государства или дать политическія права 2 милліонамъ гражданъ и распредѣлить ихъ по новымъ избирательнымъ округамъ. Нѣтъ ничего удивительнаго, что, ясно представляя себѣ возможность всеобщей реформы въ обычномъ законодательномъ порядкѣ, мы совершенно теряемъ изъ вида тѣ функціи Парламента, которыя не имѣютъ чисто-законодательнаго характера.

Но, какъ я уже имѣлъ случай отмѣтить, говоря о королевскихъ прокламаціяхъ, объявляющихъ о собраніи Парламента, король созываетъ Парламентъ не съ ясно выраженнымъ намѣреніемъ законодательства, но для этого, чтобы „онъ могъ услышать совѣтъ народа“. И Парламентъ исполняетъ различныя важныя функціи, соответствующія тѣмъ, которыя входили въ кругъ обязанностей древняго совѣта Короны. Касаясь обязанностей Палатъ, какъ верховнаго суда Парламента, мы должны стараться отличать прямыя его функціи, т. е. разсматривать, что основано на законахъ и что выработано практикой.

§ 1. Судебная власть, принадлежащая Палатамъ прямо или косвенно.

Лордъ Кокъ, не колеблясь, говоритъ: „Лорды, въ своей Палатѣ, пользуются судебной властью, Общины, въ своей Палатѣ, пользуются судебной властью. Обѣ Палаты, соединенныя вмѣстѣ, пользуются судебной властью“ ¹⁾. Но мы должны ясно и точно охарактеризовать

¹⁾ IV Inst. c. 1. 23. —

различныя судебныя функціи, принадлежащія, какъ каждой Палатѣ въ отдѣльности, такъ и объёмъ вмѣстѣ. — Каждая изъ нихъ, какъ мы уже это видѣли, пользуется юрисдикціею по отношенію къ своимъ членамъ, а равно и къ лицамъ, не входящимъ въ ея составъ, въ случаѣ явнаго нарушенія ея приказаній. Обѣ Палаты пользуются извѣстной судебной властью въ вопросахъ, затрагивающихъ ихъ внутреннее устройство или право на занятіе депутатскаго мѣста въ Парламентѣ. Палата Лордовъ можетъ судить своихъ собственныхъ членовъ за совершенныя ими преступленія или государственную измѣну; кромѣ того она является высшимъ апелляціоннымъ судомъ Соединеннаго Королевства. Наконецъ, при совмѣстной дѣятельности Палатъ, Лорды могутъ разсматривать уголовныя преступленія и выносить вердикты по возбужденнымъ Общинами обвиненіямъ и вотировать вмѣстѣ съ ними Bill of Attainder, представляемый на утверженіе Коронѣ.

Кромѣ вышеуказанной власти, никѣмъ у Палатъ неоспариваемой, Лорды и Общины претендовали и на право судоговоренія въ качествѣ суда первой инстанціи.

Палата Лордовъ выступала иногда въ нѣкоторыхъ дѣлахъ первой государственной важности, по которымъ суды Общаго Права (Common Law Courts) не могли вынести надлежащаго приговора. Такъ, напр., по предложенію Короны Лорды взяли на себя разборъ спора, возникшаго въ 1667 г. между Скиннеромъ и Остъ-Индской Компаніей. Скиннеръ жаловался на то, что Компанія завладѣла его кораблемъ и товарами и отобрала у него домъ и небольшой островъ близъ Суматры. Судьи сообщили Лордамъ, что Скиннеръ могъ возбудить въ Вестминстерскомъ Судѣ дѣло о захватѣ корабля и товаровъ, но не о присвоеніи Компаніей его дома и острова.

Лорды заслушали это дѣло и въ апрѣлѣ 1668 г. вынесли приговоръ, по которому Компанія должна была уплатить въ пользу Скиннера 5,000 фунт. стерл.; а въ маѣ 1669 г. они приговорили вице-губернатора этой Компаніи Самуэля Бернардистона къ уплатѣ штрафа въ 300 фунт. и къ аресту до уплаты означенной суммы за нарушеніе привилегіи подачей петиціи Общинамъ съ протестомъ противъ вмѣшательства Лордовъ въ это дѣло. Между тѣмъ, Общины вотировали резолюцію, объявлявшую дѣйствія Палаты Лордовъ незаконными, а привилегію Палаты Общинъ нарушенной, такъ какъ многіе изъ членовъ Остъ-Индской Компаніи въ ней занимали депутатскія мѣста.

Пророгація 1669 г. не положила конца спорамъ обѣихъ Палатъ. Они возобновились при открытіи новой сессіи въ февралѣ 1670 г.

Тогда король принялъ на себя роль примирителя, и по его тре-

бованію обѣ Палаты согласились вычеркнуть изъ своихъ журналовъ все, что касалось этого дѣла. Этимъ Лорды признали, что имъ не принадлежитъ право судоговоренія, въ качествѣ суда первой инстанціи, и что петиція, поданная Общинамъ съ выраженіемъ протеста противъ попытки Палаты Лордовъ выступить въ роли суда первой инстанціи, была представлена согласно признанному за всѣми подданными праву петицій ¹⁾).

Палата Общинъ также выказывала попытки принимать на себя обязанности суда первой инстанціи по политическимъ преступленіямъ. Журналы этой Палаты въ теченіе всего XVII вѣка содержатъ въ себѣ многочисленныя примѣры захвата этого рода юрисдикціи, но самый замѣчательный изъ нихъ, къ счастью, былъ и самымъ послѣднимъ. Это произошло въ 1721 г., когда Палата приказала заключить въ Ньюгэтъ ²⁾ какого-то Миста, издававшаго журналъ, въ которомъ выражалась надежда о возстановленіи Стюартовъ. Здѣсь не было ничего такого, что дало бы поводъ предположить, что Мистъ арестованъ за нарушение привилегіи; Палата имѣла въ виду дѣяніе, чисто политическаго характера ³⁾. Съ этого времени Палата перестала претендовать на присвоеніе себѣ судебныхъ функцій; но нельзя не отмѣтить того, что въ XVIII в., когда парламентскія привилегіи были расширены въ ущербъ свободѣ обсуждения, Палаты, не стѣсняясь, дозволяли себѣ разсматривать вопросы частнаго права при возникавшихъ недоразумѣніяхъ между слугами депутатовъ и публикой ⁴⁾).

Если въ случаяхъ, подобныхъ бывшему съ Скиннеромъ, Лорды претендовали на исполненіе судебныхъ обязанностей, то это является, очевидно, результатомъ исчезновенія той юрисдикціи, которая съ успѣхомъ примѣнялась Звѣздной Палатой, привлекавшей къ своему суду важныхъ преступниковъ. Расширеніе привилегій за предѣлы установленныхъ границъ было дѣломъ двухъ безотвѣтственныхъ, но не воодушевленныхъ желаніемъ общаго блага учреждений въ тотъ періодъ нашей исторіи, когда выгоды и преимущества, предоставляемые властью, цѣнились больше, чѣмъ исполненіе своего долга. Я не намѣренъ входить въ разсмотрѣніе спорныхъ и исключительныхъ случаевъ примѣненія судебной власти, равнымъ образомъ я не вижу никакой необходимости снова заниматься неоспоримыми правами Палатъ под-

¹⁾ О деталяхъ этого спора см. предисловіе Hargrave въ сочиненіи Hale *Jurisdiction of the House of Lords*, стр. СIII—СXXIV.

²⁾ Названіе одной изъ лондонскихъ тюремъ.

Перевод.

³⁾ Hallam, *Const. Hist.* III. 276.

⁴⁾ См. примѣры у Pemberton-Privilege, стр. 87.

держивать свое достоинство путемъ заключенія въ тюрьму за неуваженіе къ нимъ и неисполненіе ихъ приказаній и заботиться о томъ, чтобы лица, не обладающіе установленнымъ закономъ цензомъ, не приняли участія въ засѣданіяхъ Парламента. Я не хочу также здѣсь заранѣе говорить о томъ, о чемъ придется говорить, когда зайдетъ рѣчь о судахъ съ уголовной юрисдикціей,—о правѣ cadaго пѣра быть судимымъ судомъ своихъ равныхъ.

Но уголовная юрисдикція, осуществляемая Парламентомъ въ процессѣ предъявленія обвиненія (impeachment), составляетъ характерную черту его судебной дѣятельности. Апелляціонная юрисдикція Палаты Лордовъ составляетъ, несомнѣнно, пережитокъ судебныхъ функцій Curia Regis и того времени, когда сессію Парламента нельзя было отличить отъ сессіи Magnum Consilium. Обычай подавать петиціи въ Парламентъ устанавливается съ того времени, когда Парламентъ, повидимому, призывается разсматривать отдѣльные случаи правонарушеній. Другое проявленіе судебной власти со стороны Парламента истекаетъ изъ того факта, что нѣкоторыя должностныя лица, зависящія отъ исполнительной власти, могутъ быть смѣщаемы по адресу Коронѣ обѣихъ Палатъ. Таковы законныя обязанности Парламента, какъ верховнаго суда. Другія обязанности основаны на вошедшихъ въ практику обычаяхъ и на договорахъ; таково, напр., обыкновеніе возлагать на парламентскія коммиссіи производство разслѣдованія объ образѣ дѣйствій отдѣльныхъ лицъ или департаментовъ, объявлять исполнительную власть лишенной довѣрія страны путемъ вотированія порицанія или отверженіемъ внесенныхъ въ Парламентъ законопроектъ первой государственной важности. Критика и порицаніе исполнительной власти не составляютъ акта чисто судебного характера, и только въ переносномъ смыслѣ можно видѣть здѣсь примѣненіе функцій Высшаго Суда Парламента. И, однако, нужно признаться, что члены Палаты Общинъ избираются для того, чтобы оказать министру или политикѣ поддержку условную или неограниченную и что контроль, осуществляемый, хотя и косвеннымъ образомъ, Парламентомъ надъ выборомъ Короной министровъ и надъ дѣйствіями послѣднихъ составляетъ часть обязанностей Парламента, какъ Великаго Слѣдователя (Grand Inquest) націи.

§ 2. Impeachment.

Impeachment или возбужденіе Общинами обвиненія предъ судомъ Палаты Лордовъ, возникаетъ въ царствованіе Эдуарда III. Повидимому,

нѣтъ никакого основанія считать это обыкновеніе за развитіе системы возбужденія обвиненія въ Парламентѣ (Appeal in Parliament), къ чему прибѣгали отдѣльныя лица, желавшіе, чтобы обвиняемая ими судились судомъ Парламента ¹⁾. Лорды объявили въ 1387 г., что всякое важное преступленіе, совершенное по отношенію къ государству или къ личности короля перомъ, хотя бы и въ сообщничествѣ съ другими лицами, должно быть судимо въ Парламентѣ, согласно съ его законами и обычаями ²⁾. Подобнаго рода судъ, не связанный никакими опредѣленными правилами и не считающійся съ высказанными ранѣе сужденіями судей, могъ создать новый родъ наказуемыхъ дѣяній и опредѣлить размѣры наказаній; такія обвиненія были запрещены закономъ 1. Генр. IV. с. 14. Но они возникли снова подъ формой Acts of Attainder, благодаря которымъ во второй половинѣ XV и въ теченіе всего XVI вв. государственные люди, которые играли крупную роль въ политикѣ, а затѣмъ, безъ всякой съ ихъ стороны вины потеряли свое положеніе и популярность, возводились на эшафотъ безъ всякаго судебнаго приговора.

Impeachment является однимъ изъ тѣхъ многочисленныхъ способовъ, которымъ Общины старались контролировать дѣйствія министровъ 'Короны. Такой способъ контроля имѣлъ весьма большое значеніе въ то время, когда король и министры не были склонны считаться съ закономъ, и когда Парламентъ не былъ въ состояніи оказывать свое давленіе правильнымъ и постояннымъ образомъ. Такимъ образомъ изъ 54 случаевъ impeachment съ 1621 г. до нашего времени 19 относятся къ первымъ тремъ годамъ Долгаго Парламента. Но какъ только Палата Общинъ получила возможность правильно контролировать и надзирать надъ дѣйствіями министровъ благодаря невозможности веденія государственныхъ дѣлъ безъ поддержки парламентскаго большинства, impeachment потеряло свою силу и перестало примѣняться. За послѣднія полтора столѣтія можно указать два случая impeachment: Уарренъ Гастингса (Warren Hastings) ³⁾ и лорда Мельвилля (Melville), причемъ съ 1805 г. относящійся къ этому законъ уже потерялъ всякое практическое значеніе. Однако слѣдуетъ

1) Таково мнѣніе Fitts James Stephen-History of Criminal Law, t. I, p. 154.

2) Rot. Parl. III. 236.

3) Положеніе Уарренъ Гастингса въ Индіи, подобно министру XVII в., давало ему возможность совершить весьма многія дѣянія, прежде чѣмъ быть призваннымъ отдать въ этомъ отчетъ, но процессъ, благодаря своей волокитѣ и массы болтливости, показалъ, что время impeachment уже прошло.

изложить въ общихъ чертахъ процессъ impeachment и отмѣтить тѣ вопросы конституціоннаго характера, которые были имъ выдвинуты.

Первая стадія этого процесса заключается въ рѣшеніи Палаты Общинъ принять на себя инициативу; для этого необходимо, чтобы одинъ изъ членовъ Палаты, обвиняя называемое имъ лицо въ совершеніи того или иного преступнаго дѣянія, внесъ предложеніе о возбужденіи противъ него обвиненія.

Если предложеніе принято, то депутатъ, внесшій его, отправляется къ рѣшеткѣ Палаты Лордовъ и обвиняетъ виновнаго отъ „имени Общинъ Соединеннаго Королевства“. Затѣмъ въ Палатѣ Общинъ образуется коммиссія, которая редактируетъ пункты impeachment, сообщаемыя Палатѣ Лордовъ. Они сообщаются также и обвиняемому, чтобы онъ могъ, если желаетъ, представить по нимъ объясненія. Если обвиненіе возбуждено противъ пэра, то онъ арестовывается для преданія суду по приказанію Палаты Лордовъ; если же обвиняемый членъ Палаты Общинъ, то онъ арестовывается Приставомъ Палаты и передается Приставу Чернаго Жезла. Общины назначаютъ своихъ представителей, и процессъ ведется въ Westminster Hall. Онъ носитъ чисто уголовный характеръ: Лорды засѣдаютъ въ качествѣ судей подъ предсѣдательствомъ Лорда Сенешала, если обвиняется пэръ, и Лорда Канцлера или спикера Палаты Лордовъ, если судится членъ Палаты Общинъ.

По окончаніи разбора дѣла каждому пэру, начиная съ самаго младшаго, предъявляется вопросъ: „виновенъ или нѣтъ“, по каждому изъ пунктовъ impeachment. Каждый отвѣчаетъ по очереди съ непокрытой головой, положивъ правую руку на грудь: „виновенъ“ или „нѣтъ“ „клянусь честью“. Затѣмъ дѣлается подсчетъ, и рѣшеніе Палаты объявляется Лордомъ Сенешаломъ Палатѣ и обвиняемому.

Если Лорды признаютъ обвиняемаго виновнымъ, то Общины имѣютъ право рѣшить, дать ли дѣлу дальнѣйшій ходъ или нѣтъ. Лорды не могутъ произнести своего приговора до тѣхъ поръ, пока Общины не стануть ихъ просить объ этомъ.

Когда Лорды разобрали представленное дѣло, они увѣдомляютъ Палату Общинъ, что они готовы продолжать процессъ impeachment. Но обвиняемому предоставляется еще возможность оттянуть моментъ произнесенія приговора, для этой цѣли присутствуютъ представители Палаты Общинъ и обвиняемый призывается къ рѣшеткѣ. Наконецъ, спикеръ Палаты Общинъ проситъ постановить приговоръ, и послѣдній объявляется ведущимъ дебаты лордомъ.

Исполненіе приговора Палаты Лордовъ, какъ и приговора всякаго уголовного суда зависитъ отъ доброй воли Короны.

Хотя всѣ обыкновенные процессы ведутся отъ имени Короны, а инициатива impeachment принадлежитъ, наоборотъ, Общинамъ, однако это не исключаетъ право помилованія Короны. Послѣдняя можетъ помиловать всякаго осужденнаго такимъ путемъ или снять съ него часть наказанія; эта прерогатива примѣняется при различныхъ обстоятельствахъ.

Нѣкоторыя затрудненія возникали по поводу процесса impeachment, но, послѣ нѣкоторыхъ споровъ, они были разрѣшены, а спорные вопросы регламентированы въ статутахъ или установленіемъ новаго обычая.

1. Одно время подвергался спору вопросъ, въ какихъ случаяхъ возможно было предъявлять обвиненіе къ члену Палаты Общинъ, и тогда было высказано, что impeachment не могъ имѣть мѣсто по отношенію къ уголовному преступленію. Эта точка зрѣнія установилась въ 1681 г. въ дѣлѣ Fitzharris, противъ котораго Общины возбудили обвиненіе въ государственной измѣнѣ въ то время, какъ подобное же обвиненіе было предъявлено уже къ нему въ обыкновенномъ судѣ. Лорды отказались вынести свой приговоръ, и Fitzharris былъ судимъ обычнымъ порядкомъ. Однако Общины протестовали противъ дѣйствія Лордовъ. Въ дальнѣйшемъ подобнаго рода споры не возникали, и Лорды рѣшили, что члены Палаты Общинъ могутъ быть обвиняемы передъ верхней Палатой и за уголовное преступленіе.

2. Другой вопросъ, который далъ мѣсто спорамъ, касался права обвиняемаго представлять въ отвѣтъ на impeachment актъ о помилованіи съ приложеніемъ къ нему Большой Печати. Графъ Дэнби, обвиненный въ 1679 году, представилъ въ свою защиту письменный королевскій приказъ и актъ о помилованіи съ приложенной къ нему Большой Печати, данный послѣ impeachment съ цѣлью прекратить начатый процессъ. Общины протестовали. И дѣйствительно, образъ дѣйствій короля и лорда Дэнби съ конституціонной точки зрѣнія давалъ поводъ для многихъ возраженій, такъ какъ въ результатѣ оказывалось, что Корона прямо и лично дѣлалась отвѣтственной за тотъ актъ, въ совершеніи котораго Общины обвиняли Дэнби.

Этотъ вопросъ былъ разрѣшенъ статьей Акта о Престолонаслѣддіи, которая гласитъ, что „помилованіе, данное подъ Большой Печатью не можетъ служить препятствіемъ къ impeachment со стороны Палаты Общинъ“ ¹⁾.

¹⁾ 12 и 13 Вильг. III. с. 2 s. 3.

3. Относительно того, какъ долженъ дѣйствовать роспускъ или пророгация Парламента на процессъ impeachment въ разное время высказывались различныя мнѣнія. Палата Лордовъ выносила по этому поводу діаметрально противоположныя рѣшенія. Но законъ, какъ это можно видѣть, рѣшилъ этотъ вопросъ слѣдующимъ образомъ: Ни пророгация, ни роспускъ не оказываютъ никакого вліянія на процессъ impeachment въ Палатѣ Лордовъ; и это положеніе не возбуждало противъ себя никакихъ возраженій со времени процесса Уарренъ Гастингса въ 1786 г. Съ другой стороны, для избѣжанія могущихъ возникнуть затрудненій въ Палатѣ Общинъ по отношенію къ процессу impeachment, въ обоихъ послѣднихъ случаяхъ impeachment былъ вотиrowанъ актъ, постановлявшій ¹⁾, что ни пророгация, ни роспускъ Парламента не могутъ остановить процесса.

4. Относительно того положенія, въ которомъ находятся епископы во время процесса impeachment, слѣдуетъ сказать, что оно одинаково съ тѣмъ, въ которомъ они находятся при судѣ надъ пэромъ. Весь вопросъ основанъ на правѣ епископовъ засѣдать въ Палатѣ Лордовъ и на „благородной крови“.

Практически, рѣшеніе установлено обычаемъ и резолюціей Палаты. Лорды объявили, что духовные лорды имѣютъ право присутствовать и засѣдать въ судѣ при разборѣ уголовныхъ дѣлъ, до того момента, когда переходятъ къ голосованію: „виновенъ или нѣтъ“? ²⁾ По обычаю епископы засѣдаютъ въ Палатѣ во время разбора дѣла и принимаютъ участіе въ голосованіи всѣхъ возникающихъ вопросовъ, но удаляются передъ выносомъ приговора, заявивъ протестъ, „сохраняя за собой и за своими преемниками всѣ принадлежащія имъ по праву и по закону судебныя права“.

Я не говорю объ актахъ, законодательныхъ по формѣ и судебныхъ по существу, называемыхъ acts of attainder и актахъ о наложеніи наказаній. Нѣтъ ничего такого, на что бы не могъ распространять свое дѣйствіе актъ Парламента. Актъ можетъ объявить дѣйствіе, не считавшееся преступнымъ въ моментъ его совершенія, нарушеніемъ закона; на объявленнаго такимъ образомъ правонарушителя онъ можетъ наложить наказаніе, къ которому его не можетъ приговорить ни одинъ судъ. Изданіе такого рода актовъ есть процессъ чисто законодательный и нисколько не отличается отъ обычныхъ законодательныхъ актовъ.

1) 26 Георг. III. с. 9; 45 Георг. III. с. 125.

2) 13 Lords Journ. 571.

§ 3. Апелляціонная юрисдикція Палаты Лордовъ.

Детальное ознакомленіе съ исторіей апелляціонной юрисдикціей Палаты Лордовъ могло бы завести насъ въ дебри юридическихъ и парламентскихъ древностей. Поэтому, мнѣ кажется, является вполне достаточнымъ изложить эту юрисдикцію въ томъ видѣ, какъ она существуетъ въ настоящій моментъ. Когда всѣ три общихъ суда отдѣлились отъ Curia Regis и приобрѣли ясно очерченную юрисдикцію по дѣламъ, имѣвшимъ то или иное отношеніе къ интересамъ короля, королевскимъ доходамъ, или спорамъ подданныхъ между собой, король сохранилъ за собой все-таки судебную власть въ остальныхъ дѣлахъ. Къ этой власти обращались въ тѣхъ случаяхъ, когда суды не были достаточно сильны, чтобы творить правосудіе, или не находили примѣнимыхъ къ разсматриваемому ими дѣлу нормъ закона, или когда ихъ обвиняли въ выносѣ несправедливаго рѣшенія. Въ тѣхъ случаяхъ, когда въ силу важности совершеннаго преступленія или того значенія, которое могло имѣть рѣшеніе по разсматриваемому дѣлу, считали, что суды не могли вынести нужнаго приговора, примѣненіе этой юрисдикціи совершалась въ различныхъ формахъ. Судьей въ этихъ случаяхъ бывала Корона въ Парламентѣ, Корона въ Канцлерскомъ Отдѣленіи, Корона въ Совѣтѣ. Когда же роль Парламента, какъ учрежденія, издающаго законы и вотирующаго субсидіи, стала ясно очерченной, дѣла этого рода, попадая въ него, стали принимать политической оттѣнокъ. Апелляціи въ Парламентѣ были запрещены закономъ Генриха IV, и то, что осталось отъ этой юрисдикціи, сохранилось въ формѣ acts of attainder и частныхъ или личныхъ актовъ. Также и Канцлеръ, по мѣрѣ того, какъ все болѣе и болѣе обрисовывался кругъ его судебныхъ обязанностей, уклонялся отъ разсматриванія этого рода дѣлъ, и они всецѣло перешли въ руки Совѣта. Совѣтъ или Звѣздная Палата при Генрихѣ VII, „выносили обвинительные вердикты вельможамъ, когда можно было предполагать, что боязнъ или личное расположеніе присяжныхъ помѣшаютъ имъ обвинить ихъ, даже въ случаѣ очевидности совершеннаго преступнаго дѣянія“¹⁾.

Въ тѣхъ случаяхъ, когда суды не могли вынести своего приговора, въ виду недостаточности опредѣленій закона, дѣло переходило на разсмотрѣніе Канцлерскаго Отдѣленія, которое благодаря этому создало много дополненій къ дѣйствующимъ законамъ Апелляціонная юрисдикція по

¹⁾ Gardiner, Hist. of Engl. I, 6.

дѣламъ, заключающимъ въ себѣ судебную ошибку, перешла къ Палатѣ Лордовъ, и это все, что Парламентъ сохранилъ за собой изъ оставшейся у Короны судебной власти. Документы (records) другихъ судовъ приносились, какъ это говоритъ лордъ Hale ¹⁾, для разсмотрѣнія или *in pleno parlamento* или *coram praelatis, proceribus et magnatibus in parlamento*.

Въ царствованіе Генриха IV Общины просили, чтобы ихъ освободили отъ несенія въ Парламентѣ ²⁾ судебныхъ обязанностей, и послѣднія оказались возложенными на однихъ Лордовъ. Апелляція возбуждалась въ Палатѣ Лордовъ „жалобой объ ошибкахъ“ (Writ of error), указывавшей на неправильность процессуальныхъ дѣйствій. Съ XVII вѣка Палата присвоила себѣ и (послѣ нѣкоторыхъ конфликтовъ съ Палатой Общинъ при Карлѣ II) апелляціонную юрисдикцію по дѣламъ, разсмотрѣннымъ въ Канцлерскомъ Судѣ. Такая апелляция возбуждалась путемъ подачи петиціи, а не по Writ of error; дѣло слушалось вновь, но не допускалось представленіе какихъ-либо новыхъ доказательствъ.

Процессъ объ ошибкахъ (Proceeding in error) въ Палатѣ Лордовъ былъ отмѣненъ по Акту объ Апелляціонной Юрисдикціи (Appellate Jurisdiction Act) 1876 г., и апелляция въ настоящее время совершается путемъ подачи петиціи о слушаніи дѣла вновь, по формѣ и по правиламъ, установленнымъ этимъ Актомъ; въ подробности апелляціоннаго процесса намъ нѣтъ нужды входить ³⁾.

Но слѣдуетъ отмѣтить, что Актъ объ Апелляціонной Юрисдикціи 1876 г. устанавливаетъ въ статутной формѣ юрисдикцію Палаты Лордовъ и опредѣляетъ составъ этого суда, требуя, чтобы среди членовъ Палаты, присутствующихъ при слушаніи такого рода дѣла, были, по крайней мѣрѣ, трое лордовъ, занимавшихъ судебныя должности, указанные въ Актѣ. Но засѣданіе такого суда есть все-таки засѣданіе Палаты Лордовъ; форма составленія приговора аналогична съ формой голосованія какого-либо предложенія, и Актъ объ Апелляціонной Юрисдикціи, вмѣстѣ съ его добавленіемъ 1887 г. ⁴⁾ имѣли свою цѣлью не столько измѣненіе характера, сколько обезпеченіе правильнаго функціонированія этого рода дѣятельности Высокаго Суда Парламента въ его роли высшей апелляціонной инстанціи. Объ этихъ функціяхъ

¹⁾ 39 и 40 Викт. с. 59. О формахъ апелляции см. Wilson, Judicature Act (ed. 7) 803.

²⁾ Hale, Jurisdiction of the House of Lords, с. XXII, p. 127.

³⁾ Stubbs, Const. Hist. III. 21 и 477.

⁴⁾ 39 и 40 Викт. с. 59; 50 и 51 Викт. с. 70.

детально слѣдуетъ говорить только при разсмотрѣніи нашего судоустройства и судопроизводства.

§ 4. Право петицій.

„Право петицій“, сказалъ одинъ изъ судей въ дѣлѣ о семи епископахъ, „есть право, которое каждый подданный получаетъ при рожденіи“. Въ Великой Хартіи король обѣщаль никому не отказывать въ правосудіи и не заставлятъ ждаты его; поэтому въ XIII и XIV вв. всякій, который хотѣлъ получить мирнымъ путемъ что-либо такое, чего суды дать не могли, обращался съ петиціей къ королю въ Большомъ Совѣтѣ, по отношенію къ которому Парламентъ служилъ періодомъ засѣданій.

Сами законы, какъ мы видѣли, въ теченіе долгаго времени издавались по петиціямъ Общинъ или духовенства, представленныхъ королю въ Совѣтѣ. Частныя лица обращались къ королю „въ его Большомъ Совѣтѣ или Парламентѣ“. Общее мнѣніе по этому поводу было таково, что „всякій разъ какъ въ силу своей собственной бѣдности, могущества противника, недостатка законодательныхъ опредѣленій и другихъ подобныхъ случаяхъ, подавшій петицію не могъ надѣяться на удовлетвореніе своей просьбы обычнымъ путемъ, Высшій Судъ Парламента долженъ былъ дать ему скорую и рѣшительную помощь“¹⁾.

Принимались различныя мѣры для правильнаго порядка приѣма и разсмотрѣнія петицій. Эдуардъ I создалъ особыя должности для приѣма и ознакомленія съ ними: *receiver* и *trier*; всякій разъ, какъ вновь созданный Парламентъ приступалъ къ своей дѣятельности, онъ прежде всего старался узнать имена лицъ, исполняющихъ названныя обязанности, назначаемыхъ королемъ изъ среды Палаты Лордовъ.

На обязанности приѣмщика петиции (*receiver*) лежало принятіе приносимыхъ просьбъ и жалобъ, вызовъ по публикаціи просителей и передача полученной петиции *trier*у. Послѣдній разсматривалъ ихъ, распредѣлялъ ихъ по характеру и передавалъ въ соотвѣтственный трибуналъ: судьямъ, въ Канцлерское Отдѣленіе, въ Совѣтъ или въ Парламентъ.

Такого рода функціи существовали въ Палатѣ Лордовъ до 1886 г. При открытіи каждаго Парламента назначались лица для приѣма и разсмотрѣнія подаваемыхъ петицій. Для приѣма ихъ назначались судьи

1) Select Committee on Public Petitions 1833.

или лица, состоявшія на службѣ въ судѣ, для разсмотрѣнія преимущественно свѣтскіе пэры ¹⁾).

Въ концѣ царствованія Ричарда II, дѣла, которыя не могли быть разрѣшены обыкновенными судами въ виду отсутствія законодательныхъ нормъ, были передаваемы на судъ Канцлера. Королевскій Совѣтъ отдѣлился отъ Парламента, принявъ на себя (вмѣстѣ съ Короной) обязанности исполнительной власти и образовавъ судебную инстанцію для истцовъ, не имѣвшихъ возможности по недостатку средствъ начать процессъ въ судахъ или оскорбленныхъ лицами, занимавшими высокое положеніе въ государствѣ. Истцы, которые просили о возстановленіи своихъ нарушенныхъ правъ, перестали обращаться къ Высокому Суду Парламента, законодательныя функціи котораго развивались за счетъ судебныхъ. Но эти просители были замѣнены просителями другого рода, желавшими получить какую-либо привилегію, или добиться измѣненія закона въ благопріятномъ для себя смыслѣ или установить изъятія изъ дѣйствія существующихъ законоположеній. Начиная

1) Вотъ извлечение по этому поводу изъ журналовъ 1880 г.:

Les Recevours des Petitions de la Grande Bretagne et d'Irlande:

Messire Alexander Edmund Cockburn, Chevalier et Chief Justicer de Banc Commune.

Messire Robert Lush, Chevalier et Justicier.

Messire Henry William Frayling, Ecuyer.

Et ceux qui veulent delivre leurs Petitions les baillent dedans six jours prochainement ensuivant.

Les Recevours des Petitions de Gascoigne et des autres terres et pays de par la mer et des Isles.

Messire Fitzroy Kelly, Chevalier et Chief Baron de l'Exchequer de la Reyne.

Messire Charles Edward Pollock, Chevalier et Justicer.

Missire John Walter Huddleston, Chevalier.

Et ceux qui veulent delivre leurs Petitions les baillent dedans six jours prochainement ensuivant.

Les Triours des Petitions de la Grande Bretagne et d'Irlande;

Le Duc de Bedford.

Le Duc de Devonshire.

Le Marquis de Lansdowne (и 21 другихъ пэра).

Touts eux ensemble, ou quatre des Seigneurs avantditz, appellant aux eux les serjeants de la Reyne, quant sera besoigne, tiendront leur place en la Chambre du Tresorier.

Les Triours des Petitions de Gascoigne et des autres terres et pays de par la mer et des isles: (слѣдуетъ списокъ 21 пэра).

Touts eux ensemble, ou quatre des Seigneurs avantditz, appellant aux eux les serjeants de la Reyne, quant sera besoigne, tiendront leur place en la Chambre du Chambellan.—

съ царствованія Генриха IV такія ходатайства стали весьма частыми; они представлялись по большой части въ Палату Общинъ, иногда и въ обѣ Палаты Парламента и Королю въ Совѣтѣ. Но куда бы эти петиціи не подавались, они разсматривались въ законодательномъ порядкѣ и получали согласіе Короны и Парламента.

Законодательство по частнымъ биллямъ по своимъ предметамъ было проще настоящаго, хотя по характеру было совершенно одинаково. Актъ объ имуществѣ, о разводѣ, о натурализаціи—вотъ примѣры тѣхъ привилегій, которыя нѣкогда испрашивались у Парламента. Билль о желѣзной дорогѣ или каналѣ, предоставляя исключительныя права корпораціи, можетъ повести къ нарушенію права собственности многихъ жителей и къ лишенію извѣстныхъ удобствъ и преимуществъ нѣкоторой части населенія. Провести въ настоящее время границу между законодательствомъ по частнымъ и публичнымъ биллямъ не такъ легко, какъ это было при возникновеніи практики подачи „частныхъ“ петицій.

Я говорилъ до сего времени о двухъ видахъ петицій: о петиціяхъ, въ которыхъ излагалась просьба о пересмотрѣ дѣла, рѣшеннаго судомъ, и о петиціяхъ, въ которыхъ испрашивалось въ законодательномъ порядкѣ утвержденіе въ пользу отдѣльныхъ лицъ частнаго изъятія изъ требованія закона.

Публичными петиціями называются такія, которыя содержатъ въ себѣ публичныя жалобы или просьбы объ измѣненіи закона въ виду возникшихъ новыхъ требованій духа времени—этого рода петиціи до XVII в. были весьма рѣдки.

Комитетъ жалобъ (Committee of Grievances), въ который направлялись петиціи, былъ образованъ Палатой Общинъ въ 1571 г. и въ журналахъ Палаты царствованія Іакова I и Карла I мы встрѣчаемъ сообщенія объ его дѣятельности. Въ Январѣ 1640 г., читаемъ:

„Увеличено число членовъ Комитета для разсмотрѣнія петицій и особенно тѣхъ изъ нихъ, которыя носятъ публичный характеръ“.

Число такихъ петицій особенно возросло въ первые годы Долгаго Парламента и послѣ реставраціи было рѣшено положить конецъ злоупотребленію въ подачѣ петицій политическаго характера.

Статутъ 13 Карла II st. I. с. 5 запрещаетъ подѣ угрозой штрафа въ 100 фунт. стр.:

1. Подачу королю или въ одну изъ Палатъ петицій, требующей измѣненія церковнаго или государственнаго устройства и подписанной болѣе, чѣмъ 20 лицами, если она не одобрена въ графствѣ тремя мировыми судьями или большинствомъ жюри, засѣдающимъ въ асси-

захъ или на четвертныхъ сессіяхъ, а въ Лондонѣ—Лордомъ-Мэромъ, альдерменами и Совѣтомъ;

2) Подачу петиціи группой, состоящей болѣе, чѣмъ изъ десяти лицъ.

Билль о Правахъ содержитъ одинъ пунктъ, который, повидимому, не совсѣмъ совпадаетъ съ Актомъ Карла II. Онъ говоритъ:

„Каждый подданный имѣетъ право подавать петицію королю; а поэтому всякія преслѣдованія противъ лицъ, подающихъ просьбы королю незаконны“.

Статутные законы о петиціяхъ весьма несложны и можно сказать не разсматриваютъ этого вопроса подробно. И дѣйствительно, Актъ Карла II повидимому былъ направленъ не столько противъ подачи петицій вообще, сколько противъ подачи ихъ извѣстнымъ образомъ. Болѣе интересно разсмотрѣть, что дѣлали Лорды и Общины съ представленными имъ петиціями.

Относительно-же права подачи петицій и права Общинъ ихъ принимать, Палата высказала свои основные взгляды въ двухъ резолюціяхъ 1669 г.:

„Каждый коммонеръ въ Англіи имѣетъ право составить петицію и представить ее въ Палату Общинъ съ изложеніемъ своихъ жалобъ, и Палата обязана ее принять.“

„Палата Общинъ обладаетъ привилегіей и правомъ разсматривать эти петиціи и рѣшать, можетъ ли она ихъ принять или нѣтъ“.

Такимъ образомъ право подавать и разсматривать петиціи было установлено, но увеличивающееся со дня на день число ихъ создавало нѣкотораго рода затрудненія.

Каждая петиція должна была быть представлена въ Палату однимъ изъ депутатовъ, ея представленіе, чтеніе и весьма часто обсужденіе должны были занимать много времени, а поэтому были приняты въ этомъ отношеніи ограничительныя мѣры. Петиціи должны были быть представлены до 10 часовъ утра; въ этотъ часъ (такъ это было шестьдесятъ лѣтъ тому назадъ) депутаты, подававшіе петиціи, должны были тянуть жребій для установленія между собой порядка; петиціи тѣхъ членовъ, которые вынули первые номера, могли быть прочитаны и обсуждаемы въ тотъ же вечеръ. Что же касается до получившихъ послѣдніе номера, то можетъ случиться, что, въ виду огромнаго количества неотложныхъ дѣлъ въ Палатѣ, времени, предназначеннаго для подачи публичныхъ петицій будетъ слишкомъ мало, и тогда они могутъ явиться снова на слѣдующій день къ 10 ч. утра и снова тянуть жребій.

Число петицій постоянно возрастало. Въ пятилѣтіе съ 1785 и до 1789 оно было 880. За пятилѣтіе 1821—1831 г.—24.492, а съ 1873—1877 г. оно составляло уже 91.846. Издержки по печатанію петиціи за 1826—1831 г. составили сумму въ 12.000 ф. ст. (около 120.000 рублей).

Для установленія въ этомъ отношеніи порядка Палата принимала различныя мѣры. По ея резолюціи 20 февраля 1833 г. назначается особый Комитетъ (Select Committee), въ который передаются всѣ петиціи, исключая тѣхъ, которыя относятся къ частному биллю. На обязанности этого Комитета лежитъ разборка, классификація петицій и докладъ по нимъ, который бываетъ два раза въ недѣлю во время сессіи; онъ можетъ приказать отпечатать петицію in extenso и ограничить распространеніе ее кругомъ членовъ Палаты.

Предоставивъ Комитету работу по классификаціи и разбору петицій, Палата съэкономила много времени,—а регламентомъ 1842 и 1853 г. она постановила, что депутаты, представляющіе петицію, обязаны назвать составителей ее, указать число подписей, тѣ факты, которые служатъ доказательствомъ справедливости изложенныхъ требованій и предметъ просьбы. Никакіе дебаты не допускаются, но петиція, если Палата этого потребуетъ, можетъ быть прочитана клеркомъ Палаты. Впрочемъ, дебаты по петиціямъ могутъ быть допущены, если явится необходимымъ немедленно обсудить затронутый вопросъ, въ виду его неотложнаго характера ¹⁾.

Остается еще рассмотретьъ, какъ поступаетъ Палата съ тѣми петиціями, которыя не удовлетворяютъ требуемой формѣ или являются по мнѣнію Палаты неудобопріемлемыми.

По формѣ петиція должна удовлетворять извѣстнымъ требованіямъ. Она должна быть написана, причемъ не должно быть никакихъ помарокъ, выскабливаній и вставокъ между строками; она не можетъ носить характеръ замѣтки или докладной записки; она должна заканчиваться просьбой.

По существу она должна относиться съ уваженіемъ къ Палатѣ и не выражать ничего противоправительственнаго или желанія нарушить законъ. За исключеніемъ этого тенденція новѣйшаго времени—предоставить наиболѣе широкую возможность пользоваться правомъ петиціи.

Интересно сдѣлать сравненіе между петиціей, такъ называемой Kentish Petition, съ другой менѣе извѣстной, хотя и надѣлавшей много шума въ свое время,—петиціей 1875 г.

¹⁾ Standing Orders 78—81.

²⁾ XII Commons Journals 518.

Kentish Petition ²⁾, составленная 29 апрѣля 1701 г. и подписанная всѣми вице-губернаторами (Deputy Lieutenant) графства Кентъ, болѣе чѣмъ 20 мировыми судьями и многими фригольдерами, имѣла своей задачею побудить Палату къ скорѣйшему разсмотрѣнію дѣлъ и дать королю возможность выполнить принятія на себя обязательства по договору, съ Генеральными Штатами. Петиція заканчивалась просьбой, „чтобы Палата вняла гласу народа; чтобы необходимыя мѣры были приняты въ интересахъ нашей религіи и безопасности; чтобы вѣрно-подданническіе адреса Палаты были обращены въ билли о субсидіи, и чтобы необходимыя средства были даны въ распоряженіе Его Величества для оказанія помощи его союзникамъ, пока это не поздно“.

Въ отвѣтъ на это Палата вотировала резолюцію, объявлявшую петицію „скандальной, нахальной, мятежной и стремящейся къ ниспроверженію Парламента и конституціи государства“.

Лица, представившія петицію, были объявлены виновными въ оскорбленіи парламентскихъ привилегій и арестованы по приказанію Палаты.

Петиція Prittlewell ¹⁾ была представлена въ 1875 г. и говорила объ образѣ дѣйствій трехъ судей, которые вели дѣло Orton, притязавшаго на имѣніе Tichborne. Эта петиція не только указывала на недобросовѣстность судей, но и высказывала предположеніе о пристрастномъ отношеніи спикера при разсмотрѣніи жалобъ на неправильность рѣшенія названнаго дѣла.

Особый Комитетъ, на обязанности котораго лежало разсмотрѣніе публичныхъ петицій, обратилъ вниманіе Палаты на эту петицію; и послѣ интересныхъ и продолжительныхъ дебатовъ было постановлено „положить петицію на столъ“.

Изъ смысла дебатовъ видно, что оппозиціонное отношеніе къ ней было вызвано взглядами о пристрастномъ дѣйствіи спикера. Что же касается до жалобы на поведеніе судей, то едва ли можно было считать ее мотивомъ къ отверженію петиціи, такъ какъ прецеденты послѣднихъ 30 лѣтъ указывали на то, что Палата благоразумно позволяла излагать въ петиціи свои желанія, не соединенныя съ намѣреніемъ нарушить законъ или выразить неуваженіе къ себѣ.

Петиція можетъ быть отвергнута тотчасъ при ея представленіи депутатомъ или же, какъ это было по отношенію къ петиціи Prittlewell, издается приказъ „положить ее на столъ“, а затѣмъ, если Особый Комитетъ обратитъ на нее вниманіе Палаты, она отвергается.

¹⁾ Hansard v. 229, p. 976.

§ 5. Комитетъ Слѣдствія.

Практика разслѣдовать образъ дѣйствія отдѣльныхъ лицъ и государственныхъ департаментовъ черезъ спеціально для этого образовываемыя особые комитеты Палаты установилась, по словамъ Галлама, съ 1689 г. ¹⁾.—Неудачи въ войнѣ съ Ирландіей вызвали производство разслѣдованія, результаты котораго были неблагоприятны для полковника Lundy, губернатора Лондондерри. Палата обратилась къ Коронѣ съ просьбой—вызвать полковника въ Англию для суда надъ нимъ за измѣну.

Это право производить слѣдствіе, съ этого времени весьма часто примѣняемое, могло быть осуществляемо только въ той мѣрѣ, въ которой парламентскія привилегіи дозволяли явку свидѣтелей и представленіе документовъ; но въ теченіе долгаго времени много затрудненій причиняло отсутствіе у Палаты или комитетовъ Палаты власти приводить къ присягѣ. Постепенно, въ нѣкоторыхъ случаяхъ комитетамъ предоставлялась власть допрашивать свидѣтелей подъ присягой. Въ первый разъ это право было дано по Grenville Act 1770 г. комитетамъ, разсматривавшимъ вопросы о спорныхъ выборахъ, а затѣмъ признано и за комитетамъ, разсматривавшими частныя билли. Наконецъ, на основаніи закона 34 и 35 Виктор. с. 83, Палата Общинъ можетъ заставить свидѣтеля дать присягу, это же самое можетъ сдѣлать и всякій Комитетъ Палаты, когда ему приходится выслушивать свидѣтелей ²⁾.

Цѣль и сущность слѣдствія можетъ мѣняться, а вмѣстѣ съ этимъ мѣняется соотвѣтственно и его значеніе. Можетъ быть образованъ Комитетъ для разсмотрѣнія дѣйствій административнаго департамента, цѣлесообразности подчиненія надзору или контролю исполнительной власти нѣкоторыхъ дѣлъ, причинъ какого-либо несчастія или образа дѣйствій отдѣльнаго лица.

„Комитетъ, сказалъ Гладстонъ въ 1855 г., „великолѣпно приспособленъ для возстановленія истины, особенно въ общихъ формахъ, разсматривая представленныя ему вопросы съ самыхъ разнообразныхъ точекъ зрѣнія; но онъ равнымъ образомъ устроенъ и такъ, что можетъ собирать матерьяла въ десять или пятнадцать разъ болѣе, чѣмъ его необходимо, а вслѣдствіе этого онъ

¹⁾ History of England III. 143.

²⁾ Если свидѣтель отказывается отвѣчать на вопросы, предложенныя Комитетомъ, дѣло переносится въ Палату, какъ касающееся привилегіи и свидѣтель призывается къ рѣшеткѣ; см. дѣло Kirkwood (Times. 18 іюля 1897).

совершенно не приспособленъ къ производству быстрыхъ и рѣшительныхъ разслѣдованій, которыя имѣютъ большее практическое значеніе, чѣмъ всѣ рѣшенія общаго характера ¹⁾).

Эти слова намъ указываютъ въ предѣлахъ какихъ границъ парламентскіе комитеты могутъ производить полезныя разслѣдованія. Они могутъ собирать матерьялъ для новаго законодательства; равнымъ образомъ на нихъ можетъ быть возложена специальная задача—констатировать извѣстный фактъ, таковъ, напр., былъ комитетъ, допрашивавшій врачей Георга III объ его умственныхъ способностяхъ. Комитеты могутъ также присвоить себѣ функціи судебного и исполнительнаго характера. Такъ, напримѣръ, 29 января 1855 г., Палата Общинъ рѣшила назначить комитетъ для производства слѣдствія „о положеніи арміи, стоящей передъ Севастополемъ и о дѣйствіяхъ тѣхъ правительственныхъ департаментовъ, на обязанности которыхъ лежала забота о нуждахъ арміи“. Вотированіе этого вопроса въ Палатѣ Общинъ носило характеръ какъ бы порицанія правительству Лорда Эбердина; послѣдній со своими товарищами подалъ въ отставку, и лордъ Пальмерстонъ сталъ первымъ министромъ. Онъ предложилъ разсматривать рѣшеніе 29 января не только, какъ выраженіе порицанія по адресу правительства лорда Эбердина, но и какъ выраженіе желаній Общинъ проконтролировать образъ дѣйствія правительства въ Крымской войнѣ. Комитетъ былъ составленъ; но согласіе Пальмерстона на его образованіе заставило перваго министра лишиться трехъ выдающихся членовъ его правительства: Джемса Грагама, Сиднея Герберта и Гладстона. Они держались того мнѣнія, что производство подобнаго рода слѣдствія въ разгаръ войны должно неизбежно парализовать дѣятельность правительственныхъ департаментовъ, которые вѣдаютъ военныя операціи; что подобный шагъ совершенно неучтивъ по отношенію къ офицерамъ, которые несутъ эти обязанности, и что въ случаѣ образованія этого комитета, такой фактъ покажетъ только желаніе Палаты вмѣшаться въ веденіе войны.

„Если комитетъ“, сказалъ Гладстонъ, дѣйствительно долженъ имѣть какое-либо практическое значеніе, то необходимъ комитетъ правительственный, которому были бы переданы самыя высокія и важныя функціи исполнительной власти. Я твердо держусь того мнѣнія, что комитетъ Палаты совершенно несовмѣстимъ съ оказываемымъ въ настоящій моментъ Парламентомъ довѣріемъ носителямъ исполнительной власти, и еще болѣе не-

¹⁾ Harvard CXXXVI. p. 1837.

совмѣстимъ съ тѣмъ авторитетомъ, которымъ должны всегда пользоваться министры Короны, къ какой бы партіи они ни принадлежали и какія бы политическія вѣрованія они ни исповѣдывали“.

Право Палаты Общинъ критиковать дѣйствія исполнительной власти и требовать у министровъ отчета неоспоримо; но не слѣдуетъ смѣшивать этого права съ прямымъ вмѣшательствомъ въ дѣйствія исполнительной власти, которое является прямымъ слѣдствіемъ разслѣдованія Парламентомъ тѣхъ дѣлъ, которыми министры намѣрены заниматься.

Дѣйствія исполнительной власти всегда могутъ быть подвергнуты детальному разслѣдованію королевскими комиссіями; эта власть отвѣтственна за назначеніе такихъ комиссій и за ихъ образъ дѣйствій.

§ 6. Адресъ объ удаленіи отъ должности лицъ, состоящихъ на коронной службѣ.

Докладъ Комитета Слѣдствія можетъ служить основаніемъ—если это необходимо—къ осуществленію Парламентомъ своихъ судебныхъ функцій. Лица, занимающія нѣкоторыя государственныя должности, особенно важныя, какъ напр., судьи ¹⁾ могутъ быть удаляемы по адресу Коронѣ со стороны обѣихъ Палатъ. Основаніемъ такого рода адреса можетъ служить петиція отдѣльнаго лица, предложеніе со стороны депутата, докладъ особаго комитета, образованнаго въ силу поданной петиціи и сдѣланнаго предложенія.

Этотъ процессъ носить судебный характеръ и начинается въ Палатѣ Общинъ, такъ какъ Общины обыкновенно являются „великимъ Слѣдователемъ Высокаго Суда Парламента“; неудобство возбуждать этотъ вопросъ въ Палатѣ Лордовъ заключается еще и въ томъ, что разъ Палата Общинъ, разсмотрѣвъ дѣло, придетъ къ рѣшенію *impeachment*, то Лорды очутятся въ ложномъ положеніи судей, которые высказали уже свое рѣшеніе по дѣлу, которое представляется на ихъ судъ.

Палата Общинъ, назначивъ комитетъ для изслѣдованія достовѣрности представленныхъ въ петиціи или предложеніи депутата обвиненій и получивъ отъ него по этому поводу докладъ, выслушиваетъ защитительную рѣчь обвиняемаго. Палата можетъ безъ дальнѣйшаго

¹⁾ 12 и 13 Вяльг. III. с. 2.

разслѣдованія дѣла принять докладъ комитета ¹⁾; но обыкновенно свидѣтели, давшіе свои показанія передъ комитетомъ въ неблагопріятномъ для обвиняемаго смыслѣ, допрашиваются снова въ Палатѣ.

Если Палата убѣдится въ справедливости представленныхъ обвиненій, то составляется адресъ Коронѣ съ просьбой лишить обвиняемое лицо занимаемой имъ должности; этотъ адресъ, послѣ того, какъ онъ вотированъ, сообщается Лордамъ. Послѣдніе, если это имъ угодно, могутъ снова пересмотрѣть дѣло; если же они приходятъ къ тѣмъ же самымъ заключеніямъ, какъ и Общины, они извѣщаютъ ихъ объ этомъ. Послѣ этого избирается депутація изъ членовъ обѣихъ Палатъ, для представленія адреса королю.

По отношенію къ случаямъ, подобнымъ вышеописаннымъ, пользование Палатами судебной властью установлено статутами. Что же касается въ частности судей, то Актъ о Престононаслѣдіи добавилъ этотъ видъ парламентскаго контроля къ тому праву, которое принадлежало Коронѣ въ удаленіи отъ должности всякаго судьи, который предосудительно исполняетъ свои обязанности. Но адресъ объ удаленіи извѣстнаго лица отъ занимаемой имъ коронной должности, представляемый Палатами Коронѣ носитъ характеръ выраженія неодобренія образу дѣйствія исполнительной власти вообще, или какого-либо одного изъ министровъ.

§ 7. Парламентъ и министры Короны.

Разбирая вопросъ о томъ, какія границы должны быть установлены при производствѣ разслѣдованія особыми комитетами, мы входимъ въ область отношеній между Палатами Парламента и министрами Короны и затрагиваемъ именно тотъ моментъ, когда вмѣшательство народнаго собранія въ дѣйствія исполнительной власти дѣлается опаснымъ. Этотъ моментъ трудно опредѣлить. Новѣйшая практика запроса министрамъ въ обѣихъ Палатахъ и легкость въ полученіи различныхъ извѣщеній по почтѣ, телеграфу и въ распространеніи ихъ въ прессѣ, повидимому, подчиняютъ исполнительную власть особаго рода постоянному комитету слѣдствій.

Однако, съ другой стороны извѣстно, что Парламентъ признаетъ во всей полнотѣ важность невмѣшательства съ его стороны въ дѣла правительства, а поэтому тѣ случаи, когда онъ захватываетъ функ-

¹⁾ См. дѣло *Jonah Barrington*, подробно изложенное въ книгѣ *Todd, Parliamentary Government in England II. 726.*

ціи исполнительной власти, какъ это было, напр., съ Севастопольскимъ Комитетомъ, бывають скорѣе ошибкой, чѣмъ осуществленіемъ умышленнаго намѣренія. Время отъ времени Парламентъ выражаетъ свое неодобреніе министру, департаменту, общему направленію политики, но онъ тщательно избѣгаетъ всякаго вмѣшательства въ дѣйствія министра и департамента, или въ общую политику.

Выраженіе довѣрія или недовѣрія есть судебный приговоръ надъ министрами Короны, прошедшій черезъ ту или другую Палату. Оно можетъ относиться къ такому акту, за который отвѣтствуетъ только одинъ министръ и который не имѣетъ ничего общаго съ общимъ направленіемъ правительственной политики. Вотированіе такого вопроса можетъ имѣть дѣйствіе только по отношенію къ отдѣльной личности. Но если приговоръ вынесенъ по вопросу, за который министры считаются отвѣтственными коллективно, то вотированіе его можетъ имѣть слѣдствіемъ отставку всѣхъ министровъ Короны и перемѣну политики страны.

Кажется, однако, что Палата Общинъ также тщательно избѣгаетъ вмѣшательства въ составленіе правительства, какъ и въ его дѣйствія. Когда министръ теряетъ довѣріе страны, то это выражается или результатомъ выборовъ, какъ это было въ 1868, 1874, 1880 и 1886 гг., или отрицательнымъ вотированіемъ въ Палатѣ Общинъ вопроса, который министры считаютъ весьма важнымъ и необходимымъ.

Можно называть только три случая, когда Общины въ категорической формѣ выразили свое мнѣніе, что королева должна перемѣнить своихъ министровъ, и результатомъ голосованія ясно показали необходимость того, чтобы министры Ея Величества пользовались довѣріемъ Палаты и страны, чего министры, правившіе страной, въ этотъ моментъ не имѣли. Въ каждомъ изъ этихъ трехъ случаевъ (1841, 1859, 1892) результаты голосованія вызывали отставку министерства.

Но дѣйствіе и характеръ этого рода голосованія слѣдуетъ отличать отъ подобнаго же рода адресовъ, которые просятъ о смѣщеніи судьи. Въ послѣднемъ случаѣ Парламентъ пользуется средствомъ, предоставленнымъ по статуту сословіямъ государства, для обезпеченія себѣ хорошаго суда; въ первомъ случаѣ мы видимъ особую форму выраженія неодобренія образу дѣйствія тѣхъ лицъ, которымъ Корона довѣрила веденіе государственныхъ дѣлъ.

Такимъ образомъ, мы постепенно отъ прямого и законнаго пользованія Парламентомъ судебной властью въ особо важныхъ случаяхъ пришли къ примѣненію ея въ видѣ постоянной критики и контроля,

принадлежащаго при нашей системѣ правительства кабинета власти законодательной надъ исполнительной.

Благодаря запросамъ министрамъ Короны и предложеніямъ о представленіи документовъ, члены Парламента могутъ заявлять свои требованія о контролѣ надъ веденіемъ текущихъ дѣлъ и заставлять представлять объясненія по этому поводу съ точки зрѣнія общественной пользы. Посредствомъ вотированія порицанія, выраженія недовѣрія большинства по важнымъ вопросамъ, Парламентъ можетъ высказать свой приговоръ надъ тѣми должностными лицами, которымъ король довѣрилъ веденіе государственныхъ дѣлъ.

Но здѣсь мы выходимъ изъ сферы законодательныхъ постановленій и касаемся тѣхъ конституціонныхъ условій, которыя, по словамъ профессора Дайси, „можно опредѣлить легко и съ достаточной технической точностью, считая ихъ за правила, относящіяся къ примѣненію прерогативы“¹⁾. Мы объ этомъ будемъ говорить при изученіи королевскихъ прерогативъ, касающихся выбора министровъ и опредѣленія политики. Однако здѣсь слѣдуетъ сдѣлать слѣдующія замѣчанія.

Контроль, который Палата Общинъ можетъ проявить надъ выборомъ Короной министровъ, основанъ, если для этого есть какое-либо основаніе, на томъ же самомъ принципѣ, какъ и необходимость ежегодныхъ сессій Парламента. Если послѣдній не собирается, то не на что содержать армію и нельзя обратитъ къ расходованію большее количество поступившихъ доходовъ. Но если Парламентъ и собирается, Палата Общинъ можетъ, если ей это угодно, отказать въ принятіи Биллей объ Арміи и о распредѣленіи суммъ. Вотъ въ чемъ именно и заключается необходимость созывать Парламентъ и быть съ нимъ въ дружескихъ отношеніяхъ. Я говорилъ о Палатѣ Общинъ, какъ имѣющей въ названныхъ вопросахъ наибольшее значеніе; вообще отказъ той или другой Палаты вотировать необходимыя дѣла можетъ имѣть серьезныя послѣдствія, но Корона можетъ, какъ мы уже видѣли, измѣнить составъ Палаты Лордовъ путемъ назначенія новыхъ пэровъ, тогда какъ измѣнить составъ Палаты Общинъ можно тояько путемъ апелляціи къ избирателямъ.

Если поэтому большинство Палаты Общинъ и министерство находятся въ несогласіи и если Палата выражаетъ порицаніе въ своихъ резолюціяхъ дѣйствию министровъ, то Корона можетъ сдѣлать одно изъ трехъ: сохранить министровъ и Парламентъ съ намѣреніемъ, если

¹⁾ Dicoy. Law of the Constitution (5 ed.) 356.

предложенные статуты не будут приняты, содержать армию и расходовать государственныя суммы безъ всякаго разрѣшенія въ законодательномъ порядкѣ, или сохранить министровъ, но распустить Парламентъ или, наоборотъ, сохранить Парламентъ, но перемѣнить министерство.

Министерство можетъ просуществовать нѣсколько лѣтъ, не пользуясь поддержкой большинства Палаты Лордовъ въ теченіе многихъ лѣтъ, потому что, какъ это отлично всѣ знаютъ, Палата Лордовъ не отвергнетъ ради этого Билля объ Арміи. Когда министерство получаетъ порицаніе отъ Палаты Сбщинъ, или вопросъ, объявленный имъ за существенный, проваливается при баллотировкѣ, никто не подумаетъ, что оно останется у власти и этимъ нарушитъ установившійся законъ. Мы ожидаемъ, что король перемѣнитъ своихъ министровъ, если только онъ не имѣетъ основаній предполагать, что Палата Общинъ не вѣрно отражаетъ въ себѣ настроеніе страны, и въ этомъ случаѣ онъ роспускаетъ Парламентъ и собираетъ новую Палату Общинъ.

Но не слѣдуетъ забывать, что возможность нарушенія законовъ является не единственной причиной для перемѣны министровъ, когда они теряютъ довѣріе Палаты или страны. Министры не только слуги Короны, они также и представители общественнаго мнѣнія Соединеннаго Королевства. Когда они перестаютъ олицетворять собой общественное мнѣніе, они остаются простой группой лицъ, которая можетъ сохранить свое положеніе или потерять его въ зависимости отъ своего благоразумія и успѣха въ своихъ дѣйствіяхъ. Они могутъ бороться съ беспорядками внутри страны и съ враждебными манифестациями заграницей, зная хорошо, что они не имѣютъ довѣрія страны и что они не могутъ разсчитывать на ея поддержку; равнымъ образомъ это извѣстно и ихъ противникамъ, какъ находящимся внутри страны, такъ и заграницей ¹⁾.

Мы приходимъ такимъ образомъ къ подтвержденію того положенія, что Корона, представляемая министрами, должна на основаніи конституціонныхъ правилъ, быть въ согласіи съ общественнымъ мнѣніемъ, представленнымъ Палатой Общинъ. Законная санкція этой необходимости остается въ нѣкоторомъ родѣ на заднемъ планѣ; она обра-

¹⁾ Министерство, послѣ выраженнаго ему недовѣрія, можетъ оставаться у власти въ теченіе продолжительнаго времени, не нарушая этимъ закона. Въ 1892 г. кабинетъ Салисбюри могъ, продолжать заниматься дѣлами въ теченіе парламентскихъ вакацій, т. е. 5—6 мѣсяцевъ, послѣ того, какъ Палата Общинъ выразила ему свое недовѣріе. Практическое возраженіе противъ такого образа дѣйствій министерства можетъ быть основано на слабости ихъ положенія въ случаѣ обсужденія вопроса о дипломатическихъ отношеніяхъ съ иностранными государствами.

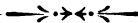
зуетъ крайнюю санкцію, которая не всегда представляется уму тѣхъ, которые оказываютъ на нее вліяніе.

Необходимость эта стоитъ совершенно внѣ области закона. Воля избирателей можетъ быть выражена только черезъ ихъ представителей, точно также какъ воля Короны можетъ быть выражена только черезъ министровъ; и то, что называется иногда „мандатомъ избирателей“ имѣетъ не болѣе законной силы, чѣмъ частное мнѣніе короля по вопросамъ національной политики.

Членъ Палаты Общинъ представляетъ не только избравшій его Округъ, онъ представляетъ все королевство ¹⁾. Онъ обязанъ уважать желаніе избравшихъ его, какъ потому, что въ моментъ своего избранія онъ обязывался работать для удовлетворенія ихъ желаній, такъ и потому, что онъ боится не быть избраннымъ на слѣдующихъ выборахъ, если онъ не дѣйствуетъ согласно высказаннымъ имъ убѣжденіямъ; но онъ обязанъ также помнить, что онъ представляетъ Общины королевства, и что интересы его округа составляютъ только часть интересовъ, которые онъ защищаетъ.

Изъ тѣхъ соображеній, которыя вызываютъ выраженіе порицанія со стороны большинства Палаты Общинъ министерству, явствуетъ, что большинство избирателей желаетъ передать веденіе политики въ другія руки; вотированіе порицанія позволяетъ увидѣть нѣкоторыя затрудненія со стороны законовъ, которыя до сихъ поръ удавалось устранять.

Можетъ показаться страннымъ приписывать юридическій характеръ выраженію мнѣнія, которое, хотя и можетъ имѣть серьезныя послѣдствія, но не имѣетъ никакого непосредственнаго законнаго значенія. Этотъ способъ подчиненія исполнительной власти суду не приходилъ на умъ тѣмъ, кто первые въ своихъ рѣчахъ и сочиненіяхъ занимались Высокимъ Судомъ Парламента. Однако, этотъ практический контроль со стороны Парламентовъ новаго времени надъ выборомъ министровъ Короны и ихъ политикой, является весьма удачнымъ результатомъ борьбы, которая началась съ того момента, когда средневѣковый Парламентъ просилъ, чтобы лица, которыя назначаются на государственныя должности выбирались имъ или, по крайней мѣрѣ, назначались въ его присутствіи. Во всякомъ случаѣ мнѣ кажется, что это такая функція Парламента, о которой нельзя было умолчать именно въ этомъ сочиненіи.



¹⁾ Coke, 4 inst. 14.

АЛФАВИТНЫЙ УКАЗАТЕЛЬ.

А.

Аббаты, митрофорные — въ Палатѣ Лордовъ 20; не будучи баронами, они не присутствуютъ въ Палатѣ—181.

Адрессъ,—въ отвѣтъ на тронную рѣчь—56, 61, измѣненія въ немъ—56;—объ удаленіи отъ должности должностныхъ лицъ въ Палатѣ—140;—объ удаленіи отъ должности лицъ, состоящихъ на коронной службѣ—341.

Актъ; билль, составленный въ формѣ—225; билль, обращаемый въ—съ согласія Короны—262, 277.

Актъ объ Арміи—44,—устанавливаетъ необходимость ежегодныхъ сессій Парламента—268.

Актъ о баллотировкѣ (Ballot Act)—44, 51, 126, 128.

Актъ Гренвилля, о спорныхъ выборахъ—157.

Актъ о Присягѣ—55, 81.

Актъ о парламентскихъ и муниципальныхъ выборахъ—128.

Актъ о престолонаслѣдіи (Act of Settlement)—24, 27, 32.

Актъ о распредѣленіи мѣстъ—122.

Актъ о Семилѣтнемъ Парламентѣ—63.

Актъ о судопроизводствѣ—50.

Актъ о Трехгодичномъ Парламентѣ—63.

Актъ объ Эмансипаціи Католиковъ—80.

Алькокъ (Дѣло)—69.

Анна (королева); ея присутствіе въ Совѣтѣ—28; въ Парламентѣ—274;—создаетъ пѣрвъ 191; отказъ въ утвержденіи билля—280.

Апелляціонная юрисдикція;—Палаты Лордовъ—209, 331.

Appropriation Act устанавливаетъ расходваніе государственныхъ суммъ—255, 268, формула его опубликованія—257; форма королевскаго утвержденія—281.

Френда Земля, отдаваемая въ—даетъ право голоса въ графствахъ—99, 110, 111.

Арестъ.—за оскорбленіе Палаты Об-

щинъ—137 и далѣе; необходимо указать причины въ приказѣ объ—172;—по приказанію Палаты Лордовъ—214.

Архивъ Государственный хранить акты о выборахъ—56.

Ashby v. White (Дѣло)—167, 170.

Атеизмъ;—и парламентская присяга—81—83.

Attainder (Act of)—324, 331.

Атторней, Генералъ—46, 48.

Б.

Баллотировка (poll) при парламентскихъ выборахъ—95, 128, 129—въ университетахъ—129.

Банкротство—лишаетъ права участвовать въ выборахъ—78 быть призываемымъ въ Палату Лордовъ—198;—лишаетъ права засѣдать въ Палатахъ—154.

Бароны:—сословіе Государства—176, ихъ происхожденіе—176, maiores barones и minores barones—177, бароны при Эдуардѣ I—178, какъ они создавались—179, наследственное право передачи ими своего званія—179,—и ихъ связь съ владѣніемъ землей—178—180;—by-courtesy—182.

Баронство.—Обязательства, налагаемая феодалнымъ—177—180;—связанное съ владѣніемъ леномъ—181, 187, 188, 191, отчужденіе—181;—приобрѣтается полученіемъ призывной грамоты—181;—по патенту—195; рѣшеніе спорныхъ вопросовъ, касавшихся правъ на баронство, 183, 184, 185, 188;—и епископы—204.

Барристеръ, ревизоръ;—понятіе—59 прим. 4, лишентъ права участвовать въ выборахъ—89, обязанность его—126.

Bate (Дѣло)—299.

Beauchamp, Лордъ—претендуетъ на право быть призваннымъ въ Палату Лордовъ—115.

Берклей: дѣло о пѣрствѣ—188.

Билль; законодательство путем—225, 226; три чтенія—226; публичный—56, 61, 228—247, публичный—въ Палатѣ Общинъ—236;—которые должны начинаться въ Комитетѣ—239, въ Палатѣ Лордовъ—240; финансовые—247—257, исторія финансовыхъ—248, они начинаются по резолюціи Комитета—239, 251, 252, и по предложенію со стороны Короны—250; форма финансоваго—256, 257. Частный билль—257—262, королевское утвержденіе—278—282.

Билль о Правахъ; его содержаніе—24, свобода слова—147; диспензивная власть—293—294; суспензивная власть—297, обложеніе налогами—307, право петицій—336.

Билль о Реформѣ 1832; его вліяніе на избирательное право графствъ—98,—бурга—105, на распределеніе мѣстъ—121—122.

Брэдло, (Дѣло)—81, 82, 161, 171.

Бургъ, (borough)—опредѣленіе понятія—100 пр. 1. Елизавета даруетъ имъ право выбора членовъ Палаты—21, выборы въ—94, 100—107, 128; избирательное право—до 1832 г. 100—107.

Burdett v. Abbot (Дѣло)—162, 165, 172, 173.

В.

Вальполь;—его мнѣніе объ опубликованіи парламентскихъ дебатовъ—150, его система поддерживать дисциплину партій—148, 313, его корреспонденція съ Пэлгемомъ—314, 317.

Veto,—принадлежащее Коронѣ по законодательнымъ вопросамъ—9, 30, 278, 279.

Вильгельмъ III, довѣряетъ тайну политики немногимъ лицамъ—27,—пользуется правомъ veto—63, 278, 279.

Вильгельмъ IV, его личное вліяніе на Лордовъ—321.

Викарій генеральный; его участіе въ конфирмаціи епископа—205.

Виконтъ, титуль—210.

Владѣніе земель;—какъ условіе избирательнаго права—97; баронства соединенныя съ—187.

Выборы; парламентскіе—съ XVв.—94; парламентскіе—до Ballot Act—128, по этому акту—128—129 рѣшеніе вопроса о спорныхъ—до 1868 г.—155 и слѣд.

Выговоръ.—Палаты Общинъ—163.

Выходъ изъ состава членовъ Палаты Общинъ—84.

Г.

Habeas Corpus, отвѣтъ на—при производствѣ ареста по приказанію Палаты Общинъ—172.

Hakewill; его аргументація въ дѣлѣ *Bate*—299—304.

Гекси (Дѣло)—145.

Генрихъ III;—представительное собраніе при—40.

Генрихъ IV;—его судъ подѣлу Гекси—145; его рѣшеніе называемое „*Indemnity of Lords and Commons*“—248, 274. Законодательство по частнымъ биллямъ въ его царствованіе—258;—запрещаетъ подачу апелляцій въ Парламентъ—327, 331.

Генрихъ VI;—редактированіе законовъ въ его царствованіе—18, 30; ограниченіе избирательнаго права графства—120; хартіи инкорпорированія городовъ—101.

Генрихъ VIII;—его отношеніе къ Парламенту—21, 28; увеличиваетъ число бурговъ, имѣющихъ право быть представленными въ Парламентъ—120; въ царствованіе—Общины въ первый разъ заявили претензію на свои привилегіи—141; его посѣщеніе Палаты Общинъ—274.

Георгъ I; отсутствіе его въ засѣданіяхъ кабинета—28, его оспариваемыя права послужили основаніемъ для изданія Семилѣтняго билля—63.

Георгъ III;—пытается ограничить свободу слова—147, давленіе на Парламентъ—314; организация подкупа—316—319; личное вліяніе на Парламентъ—312, 319, 320.

Герцогъ, титуль—210.

Godden v. Hales (Дѣло)—292.

Goodwin and Fortescue (Дѣло)—155.

Государственная Служба;—лишаетъ право участвовать въ избраніи членовъ Парламента—72.

Householder; въ какой степени имѣлъ избирательныя права до 1832 г.—98—99; по акту 1867 г.—106,—въ настоящее время—113.

Грамоты о призывѣ въ Парламентъ—47—52; приказъ въ Совѣтѣ о посылкѣ—46;—при переходѣ Короны—63—64; баронства, созданныя—179—184, порядокъ перехода такихъ баронствъ—187, 188; новые пары, записанные въ журналъ—201; просьба о—201.

Графъ;—членъ Витанагемота—176, членъ феодальнаго Совѣта—177; какъ получалось званіе—181, титуль—210.

Графства,—представительства отъ нихъ—40, выборы въ—95, 97—100.

Графские суды; - и представительная система—40, 42, парламентские выборы—52, 95, 97.

Гемпденъ (Д'бло)—304, 305.

Д.

Дебаты. — опубликованіе ихъ—150—153, отсрочка—233, прекращеніе—234.

Декларация -противъ пресуществленія—79.

Депутатъ -см. Членъ Палаты Общинъ.

Диспензивная власть; -и конституція среднихъ вѣковъ—289; попытки ограничить—290; -въ XVII в.—292; Билль о правахъ ограничиваетъ—293.

Должности; — соединенныя съ лишеніемъ права быть избираемымъ въ Палату Общинъ по Act of Settlement—32, 72, по акту королевы Анны—73, 74; принятіе нѣкоторыхъ требуетъ оставленія депутатскаго мѣста—60; причины этого правоограниченія—75, 76, 315, нѣкоторыя—служать для очищенія мѣста въ Палатѣ—84, 85; -какъ способъ воздѣйствовать на Парламентъ—315.

Долгий Парламентъ; -и обложеніе налогами—23, 304, 306; -и судебная власть Совѣта—22, 287; -запрещаетъ опубликованіе дебатовъ—150; -принимаетъ мѣры для обезпеченія частныхъ созывовъ Парламента—267.

Доступъ къ Коронѣ, привилегія Общинъ—59, 141, 142, привилегія Лордовъ—212.

Доходы (Короны); -наслѣдственные—17, обыкновенныя и чрезвычайныя—22, источники 298, -какъ доходы вотируются, 253, 254, 255.

Dipcomb (Д'бло)—144.

Духовенство, представительство отъ него въ Парламентѣ—41, 42, лишено права избирать членовъ Парламента—71, -не призывается въ Magnum Consilium, какъ сословіе—40; приглашенія -въ образцовый Парламентъ—40; почему—перестало являться въ Парламентъ—41, 42; -не упоминается въ статутѣ—15 Эдуар. II въ числѣ элементовъ составляющихъ законодательную власть—42; законодательство по петиціямъ—222, 223.

Душевная болѣзнь -лишаетъ права засѣдать въ Парламентѣ—68; не препятствуетъ ли вотированію—117.

Дэбри, судъ надъ нимъ—23, 329.

Е.

Евреи. Лишеніе правъ засѣдать въ Парламентѣ—80.

Екатерина Говардъ, ея осужденіе—278.

Елизавета, отношеніе ея къ Парламенту—21, бурги созданныя—309; -ограничиваетъ свободу слова—146; присяга въ Парламентѣ, требуемая при—54; -и прокламаціи—284.

Епископы, форма призывной грамоты—47; -члены Витанагемота—176; -члены феодальнаго совѣта—177; -Лорды Парламента—193; Ирландскіе -въ Палатѣ Лордовъ—193; назначеніе—204; являются ли—свѣтскими баронами—206; -могутъ отказаться отъ своихъ мѣстъ—208; -и судъ изречь—207, 208; -impeachment—330.

Ж.

Жалованье; вознагражденіе, получавшееся членами Парламента—120, 230.

Жилецъ -его избирательныя права—107, 109, 113, внесеніе его въ регистръ—125.

Жилое помѣщеніе; -какъ условіе избирательнаго права—96, 112, -въ графствахъ—112, -въ бургахъ—102, 112, различіе между—и оккупацией—109, 112.

Журналы; -Палаты Общинъ, какъ они составляются—139, 140, 165; -Палаты Лордовъ—201.

Жюри; Большое—какъ камера преданія суду—13, примѣч. Члены Палаты Общинъ освобождены отъ участія въ—145, также и Лорды Парламента—212.

З.

Законодательство; -процессъ законодательный въ теоріи и на практикѣ—37; -принадлежитъ Коронѣ въ Парламентѣ—37, 38, и Лордамъ и Общинамъ—41; характеръ—въ средніе вѣка и въ новѣйшее время—43, 44; -не составляетъ единственную функцію Парламента—43, 215, 323, 324; право Общинъ участвовать въ законодательной работѣ—18, 218; Корона вмѣшивается въ—221, 226, 227; -по петиціямъ—222; -биллемъ—225; процессъ публичнаго билля 236 и частнаго 259; -путемъ изданія временныхъ приказовъ—262, 263 и другихъ статутныхъ правилъ—264.

Замѣчанія, -Палаты Общинъ—163.

Запросы въ Палатѣ Общинъ—231, 343.

Засѣданіе;—утреннее въ Палатѣ Общинъ—233.

Звѣздная Палата;—ея судебныя функции—21, 331, злоупотребленіе ими—331;—подтверждаетъ силу прокламации—284.

Земельная собственность. — по английскому праву—98 пр. 2 и 99 пр. 1.,—предоставляетъ избирательныя права—98, 108, 109, 110, 111.

И.

Избирательный округъ 123, 124; трехугольный—131.

Избирательное право.—См. льгота.

Изъятіе изъ дѣйствія закона; — отличается отъ прощенія и разрѣшенія—290.

Иностранцы,—не имѣютъ права засѣдать въ Парламентѣ—70, 116, 197.

Ирландія. — Актъ Соединенія съ—20, 33, 185, 192.

Исключеніе; — депутата изъ Палаты Общинъ—164,

— лорда изъ Палаты Лордовъ—129. — не лишаетъ избирательныхъ правъ—164.

Исполнительная власть; — въ теоріи и на практикѣ—30; въ чемъ состоитъ—30, 31, 35; надзоръ — надъ Парламентомъ—18, 26, 35, ограниченіе права контроля Парламента надъ—340, 341.

I.

Іаковъ I, — присяга, приносимая при немъ Общинами—54, 79,—вмѣшивается въ выборы—155; пользуется прокламациями—285; образовываетъ придворную партію—311.

Іаковъ II,—его отношеніе съ подданными—23;—и диспензивная власть—294;—и суспензивная власть—295.

Іоаннъ,—его *commune concilium regni* 39; различіе между *majores* и *minores barones* при—177.

Impeachment;—цѣль—17, процессъ—326.

K.

Кабинетъ; развитіе и внутреннее устройство—27, 28.

Каммерское Отдѣленіе—45, 154, претендуетъ рѣшать споры по выборамъ—156, въ него посылается удостовѣреніе о произведенныхъ выборахъ—129.

Канцлеръ, Лордъ; обязанность—по рассылкѣ грамотъ—44;—при открытіи

Парламента,—53, 56;—при утвержденіи избранія Спикера—53, 56;—при утвержденіи привилегій—53, 56, 141;—при просьбѣ о посылкѣ призывной грамоты пэру—201;—какъ Спикеръ Палаты Лордовъ—211;—предсѣдательствуетъ при *impeachment* комонера.

Карлъ I; его отвращеніе къ конституціонной формѣ правленія—21; при мѣненія, которыя онъ дѣлалъ изъ прокламаций—287; его посѣщеніе Палаты Общинъ—274.

Карлъ II; его недовольство формальностями общихъ засѣданій Совѣта—27;—не ропскаетъ Парламентъ въ теченіе 17 лѣтъ—63; увеличеніе числа избирательныхъ округовъ—120;—присутствуетъ въ Парламентѣ—274, 275.

Католики; избраніе въ Парламентъ затруднено текстомъ присяги—79; присяга для—79, 93.

Кларендонъ, его изгнаніе—23.

Квакеры—80.

Kentish petition—338.

Классификація преступленій по Английскому праву—77 (прим.).

Клеркъ Короны;—участвуетъ въ посылкѣ призывныхъ грамотъ—54, 60;—передаетъ Клерку Палаты Общинъ списокъ избранныхъ депутатовъ—54;—получаетъ увѣдомленіе о производствѣ выборовъ среди пэровъ Шотландіи—50, 54, 202;—получаетъ отъ Спикера предписаніе послать новыя грамоты—60, 154.

Клеркъ Короны и Казначейства въ Ирландіи—204.

Клеркъ Мироваго Судьи въ графствѣ—65; регистрируетъ избирателей—125.

Клеркъ Палаты Общинъ—139, исполняетъ обязанности предсѣдательствующаго при избраніи Спикера—53, 58.

Клеркъ Парламента; его обязанности при открытіи Парламента—54, и нынѣ обязанности—211, его титуль—139, —получаетъ списокъ избранныхъ представителей отъ Шотландскаго пэрства—54, 202.

Клифтоузъ, (Дѣло)—194.

Комитетъ;—привилегій и выборовъ—156;—установленный по акту Гренвилля—157;—по рѣшенію вопроса о спорныхъ выборахъ—104, 156;—субсидій и Путей и Средствъ—138; публичные билли, исходящія изъ—239, 240, разсмотрѣніе въ постоянномъ—238; въ субсидій—252; въ—Путей и Средствъ—254; въ—регламента—200; въ—петицій—337; **Особый**—337, 338; Палата

Лордовъ: Чэрменъ—337;—привилегій—203;—слѣдствія—339.

Коммисіа; открытіе Парламента—53, 56; чтеніе рѣчи короля—56; избраніе Спикера утверждается—58;—для пророгаціи Парламента—62;—для роспуска Парламента—62;—для назначенія замѣстителей Спикера въ Палатѣ Лордовъ—211;—для утвержденія биллей—277.

Коммисары по выборамъ—47, 49, не имѣютъ права участвовать въ выборахъ—116, производятъ выборы—127—129.

Commune Consilium Regni—13, 39, 40.

Консолидированный фондъ, — 254, 255, 256.

Конференція;—между Лордами и Общинами—241.

Конусъ; генераль—удаленъ отъ должности за оппозицію министерству—148.

Confirmatio Chartarum—17, устанавливаетъ право Палаты Общинъ облагать налогами—218.

Копигольдъ—владѣніе—даетъ избирательное право—98, 110, опредѣленіе—98 примѣч.

Корона; какимъ образомъ контролируются ея дѣйствія—16—17; по законодательнымъ вопросамъ—17—18; Совеѣтъ и его вліяніе на—19; могущество—при Тюдорахъ—20; ея притязанія при Стюартахъ—21—23;—въ средніе вѣка и новое время—24—26;—и правительство партій—26—28. Прерогатива—по отношенію къ Парламенту: созывъ—44, 53, 56, 266—268, открытіе Парламента—53, 66, 273; пророгація—61, 62, роспускъ—62, 269—272, законодательство—222, 276, 283, обложеніе налогами—297, сношеніе съ Парламентомъ—275, 276, созданіе пэровъ—184—191, споры о правѣ на званіе пэра—201, назначеніе епископовъ—205, просьба о субсидіяхъ—250, 251.

Корона въ Парламентѣ—15, 30, 36.

Корона въ Совеѣтѣ—15, 30, 36, 222.

Короверъ—65.

Корабельныя деньги (Дѣло)—305.

Л.

Leasehold—опредѣленіе этого понятія—99 пр., одно изъ основаній избирательнаго права—99, 110, 111.

Ленные владѣльцы—14, 39.

Лондонъ;—избирательное право—114, представительство отъ 120;—Конфликтъ 1771 г. между—и Палатой Общинъ—151.

Лорды—(Палата—); происхожденія ея—39, 176, отношеніе ея къ Magnum Consilium—42; смѣшеніе ихъ функций—221, 223, 225; понятіе Палаты—не идентично съ понятіемъ Пэрства—174; ея свойства—175; условія допущенія въ Палату—175; ихъ происхожденіе—181, 200—203, 207, 208; законодательная роль—240 и слѣд.; лишеніе права быть призываемыми, сидѣть и вотировать—191, 198 и слѣд.; какъ лордъ вводится въ Палату—200, 210; судебныя права—209, 215, 331 и слѣд.; вліяніе Короны на—320, 321.

Лорды Духовные—форма призывной грамоты—47, 50.

Лордъ-Канцлеръ,—см. Канцлеръ.

Лорды-Коммисары—53, 57.

Лорды Свѣтскіе.—Форма призывной грамоты—47, ихъ списокъ представляется въ Палату—54.

Лордъ Сокешаль—(Lord High-Steward). Судъ—207, —предсѣдательствуетъ въ судѣ надъ пэромъ—328.

Лорды Судебные—176, 208, 209.

Льгота (Franchise) ея опредѣленіе—94. Парламентская—до 1832 въ графствахъ—97—100, въ бургахъ—100—107;—въ Шотландіи—107;—въ Ирландіи—108, —измѣненія внесенныя, въ избирательное право до Акта 1884 г.—100—106, 107, 108, 109. Основанія настоящей—110, 111, 112, 113, 114; изъятія изъ пользованія—115—119; единообразіе ея въ настоящее время—109; Суды опредѣляютъ право пользованія—158.

М.

Magna Charta—12, 39, 144, 218, 302.

Малолѣтство—ограничиваетъ избирательное право—115, —препятствуетъ быть членомъ Палаты Лордовъ—198.

Маркизъ, титуль—210.

Милостыня;—лишаетъ избирательнаго права—117.

Минюстры; Общины пытались контролировать дѣйствія—18; въ какой мѣрѣ—ограничивали власть феодальнаго Короля—19; какъ установилось согласіе между—и Общинами—22, 23, 271;—представители правящей партіи—27; коллективная отвѣтственность—27; критика ихъ дѣйствій Парламентомъ—334, контроль надъ—334.

Мистъ (Дѣло)—325.

Муниципальная служба;—предоставляетъ избирательныя права—101.

Мѣстожителство—въ избирательномъ

округѣ требовалось отъ депутатовъ—83, 97, въ городахъ—101, въ графствахъ—112.

Н.

Налоги: уплата — и избирательное право—101, 105, 106, 107, 111, 112, уплата — и составление регистра — 127 и слѣд.; обложение —297 и слѣд.

Натурализация; влияние — на политическій status—70, 116.

Недвижимое имущество (Property): условие для избранія въ Палату Общинъ—83.

Несовершенство — лишаетъ права засѣдать въ Парламентѣ—68.

Newark; Корона жалуетъ избирательныя права—312.

Non obstante; значеніе этого термина — 294.

Норландская администрація—12.

Northstead: назначеніе управляющаго — 85.

О.

Обструкція—въ Палатѣ—236.

Обложение налогами; дѣло объ—299, сущность этого вопроса —300, 301.

Общинъ (Палата): — Отношеніе — къ исполнительной власти при Плантагенетахъ—18; при Стюартахъ—21; при настоящемъ строѣ—26, 42, 340, 342—344; —представляетъ сословіе государства —41; какъ это сословіе созывается —41; право —въ законодательныхъ вопросахъ 17, 218; въ вопросахъ объ обложении 16, 43, 218, 248 (см. Финансовые билли, Субсидіи, Пути и Средства); грамоты объ избраніи членовъ—47—52; спикеръ—его выборы—53, 58, 59; присяга и торжественное обѣщаніе членовъ—54, 55, 83; лишеніе права избирать въ—68—78, отказъ отъ мѣста въ—недопустимъ—84; привилегія — 136; претендуютъ на свою собственную юрисдикцію—325; обвиненіе—326—327, разрѣшеніе пререканій между—и Лордами —241—247.

Обѣщаніе,—замѣняющее присягу, см. Присяга.

Оккупация—условіе для участія въ выборахъ—96,—въ графствахъ—99,—въ бургахъ—102, 105, ея нынѣшнее положеніе—109, 111 Сооккупация—118. Списокъ лицъ, оккупирующихъ имущество —125.

Оторочка;—засѣданіи Палатъ—61;—не можетъ имѣть мѣста по требованію Короны—61;—въ Палатѣ Общинъ—233;—дебатовъ въ Палатѣ Общинъ—234.
Ошибка,—процессъ въ случаѣ—332

П.

Палата Лордовъ. (См. Лорды).

Палата Общинъ,—см. Общины.

Парламентъ;—развитіе его власти—20—26; собраніе—37; его отсрочка—37, 61, пророгация—37, 61, роспускъ—37, 61, 63; открытіе—53; его право изменять конституціонныя законы — 32. Образцовый—40; цѣль созыва—43, 224, роспускъ его при переходѣ Короны—64; одинъ—можетъ издавать законы—38, 218; устанавливать налоги—254, 256, 305, 306, 307; вотировать субсидіи—254, 255, 268; какимъ образомъ обезпечивается правильность созыва—267, 334, 335 и сессіи 267 и слѣд.; министры и —320.

Патентъ пѣрства, созданныя — 181, 182, переходъ такого пѣрства—186;—какъ добавленіе къ грамотѣ—193;—новаго пѣра читается и заносится въ журналъ—201; назначеніе епископа—205. Указъ въ видѣ—220.

Пасквиль,—законы о—и парламентскіе дебаты—151—153.

Пенсія—не дозволяетъ лицамъ, получающимъ ее, засѣдать въ Парламентѣ—76.

Переизбраніе—депутата, исключеннаго изъ Палаты—159.

Петиціи,—возбуждаютъ законодательную работу—223; какъ способъ внесенія частныхъ биллей—258; провѣрка и классификація 258, 334; право петицій—333; законы, касающіеся—336; исторія—333, 334; дѣйствующіе правила о—337.

Петиція о правахъ—21, 304.

Подкупъ—лишаетъ — избирательнаго права—78, 117;—членовъ Парламента 315, 315—319;—избирательныхъ округовъ—319, 320;—до 1832—319, 320.

Полномочія.—Ихъ провѣрка—54;—голосованіе по—въ Палатѣ Лордовъ—214.

Поль;—правоограниченіе по—115.

Помощь приходская,—лишаетъ избирательнаго права лицъ, ее получающихъ—117.

Попечители о бѣдныхъ—регистрируютъ избирателей—113, 125.

Поправка;—въ публичныхъ билляхъ въ Палатѣ Общинъ—38, въ Палатѣ

Лордовъ—241; сообщение одной Палатѣ другой о сдѣланныхъ—241; Лорды не могутъ предложить—въ финансовыхъ билляхъ—249;—въ адресѣ Коронѣ—56.

Порядокъ дня—въ Палатѣ Общинъ—232.

Præmunientes clause:—въ грамотѣ адресованной епископу—47.

Предложение: заявление о желаніи внести—229, 231, 232;—for returns—230;—касающіяся частнаго билля—237;—о отгированіи кредитовъ—250.

Преступленіе—не дозволяетъ осуществлять избирательныя права—77, 117, 198; парламентская привилегія не защищаетъ преступника—142—143.

Прерогатива,—см. Корона.

Представительство,—меньшинства—129, пропорциональное—132.

Привилегія.—Палаты Общинъ—136—испрашиваемая Спикеромъ—141—148, конфликтъ между Палатой Общинъ и Судами по вопросу о—166—174, подтвержденіе—59.

Приставъ Палаты Общинъ—139.

Приставъ Чернаго Жезла—56.

Prittlewell—(петиція)—333.

Приказа въ Парламентѣ:—требуется отъ ирландскихъ пэровъ передъ выборомъ представителя въ Палату Лордовъ—204, —верховой власти, 53, 55, 79, на вѣрноподданничество—54, 55, 79, отреченія—79, 93, непринятіе, —лишаетъ права засѣдать въ Парламентѣ—80, 81, 82, 83, 200, замѣна ея общаніемъ—83.

Прокламація:—о роспускѣ и созывѣ Парламента—45, 62, форма—45;—о прерогативѣ Парламента—62; законодательство путемъ изданія—283—284; статутъ о—284; дѣло о—286; законныя и незаконныя—287.

Прерогатива;—влияніе—на работу Палаты—61, impeachment—330, на арестъ, совершенный по приказанію Палаты Общинъ—164, форма—61.

Преступокъ;—судебный приговоръ за—не лишаетъ права засѣдать въ Парламентѣ—78, 160.

Протестъ;—заносятъ въ журналъ Палаты Лордовъ—215.

Протоколь;—удостоверяющій личность избраннаго депутата—57, 95.

Публика,—удаленіе—изъ засѣданія Палаты—149.

Пути и Средства;—Комитетъ—254.

Чарменъ—138, его обязанность—138, 254, чарменъ—замѣняетъ спикера—138.

Дэри—Шотландіи—50, 185, 201, Ирландіи—50, 185, 203, могутъ быть избраны въ Палату Общинъ—71, 115;

духовные—см. епископы—193—ихъ число—193, —Соединеннаго Королевства—42, 200, званіе пэра лишаетъ права избранія въ Палату Общинъ—70, 115; увеличеніе числа—ограничено Актами о Соединеніи—185, порядокъ наследованіе званія—186—187, 193; пожизненные—184, 194, 196; отчужденіе права на званіе—182, 183, 190; переходъ титула—184, 192; притязаніе на званіе—200; обязанности—175; ихъ ранги—181; избирательные—въ Палатѣ Лордовъ—175, 203.

Р.

Распределеніе мѣстъ въ Палатѣ Общинъ—119—124, Актъ о—122, принципъ, установленный Актомъ о—123.

Регистратія избирателей—125.

Резолюція Палаты Общинъ:—о лишеніи мѣста по судебному рѣшенію—77;—касающіяся избирательнаго права—104.

Религія; билли, касающіе—239.

Роспускъ;—путемъ изданія прокламаціи—45, 62;—заканчивается Парламентскія засѣданія 61;—вслѣдствіе перехода Короны—63, 64;—за истеченіемъ времени—62, —въ силу Королевской прерогативы—62; когда эта прерогатива примѣняется—271; дѣйствія роспуска на impeachment—330.

Рыцарь графства;—двое выбираются отъ графства—94, форма грамоты объ ихъ избраніи—51, —процедура ихъ выборовъ—94.

С.

Свидѣтели; члены Палаты Общинъ были освобождены отъ обязанности свидѣтелей—145.

Свобода,—слова, испрашивается въ первый разъ—141; исторія этого вопроса—145—148;—отъ ареста—142—145, ограниченіе послѣдней привилегіи—144;—отъ ареста, какъ привилегія Палаты Общинъ—142 и Палаты Лордовъ—212.

Семь епископовъ (Дѣло)—295—96.

Sergeant at law—47.

Смѣты;—представляются въ Комитетъ Субсидій—253.

Совѣтъ; исполнительная власть Короля въ—19 и его власть контролировать дѣйствія Короля—19; составъ—при Тюдорахъ—20; приказъ въ Совѣтъ о посылкѣ призывныхъ грамотъ—46; законодательство Короны въ—222.

Солдаторъ, Генераль—46, 48.
Спикеръ—его избраніе—53, 58, 59, одобреніе его избранія Короной—53, 59; его обязанности—53, 138, 149, его сношенія съ Короной—52, 59, 275;—испрашиваетъ привилегіи Палаты Общинъ—53, 59, 141;—издаетъ предписание о посылкѣ новой призывной грамоты—60, 138, 154; его право старшинства—138; его замѣститель—139; предложеніе: „покинулъ свое мѣсто“—238;—Палаты Лордовъ—211.

Спорные выборы, разсматривались въ Палатѣ Общинъ—103, 155, нынѣ судами—158.

Стюарты,—ихъ отношеніе къ Парламенту—21—24, 146.

Standing Orders—относительно ежедневныхъ занятій въ Палатѣ—228, 262;—относительно обструкціи—235, 236;—касающійся биллей о религіозныхъ и торговыхъ вопросахъ—239, 240;—касающійся финансовыхъ биллей—241, 251, частныхъ биллей—259—260.

Субсидіи;—Контроль надъ—18;—вотируются отдѣльно духовенствомъ и свѣтскими лицами—42; назначеніе—268; Комитетъ—252.

Судъ.—Устройство его—86, 87, 88 (примѣч.), разсматриваетъ спорные выборы—158, одинъ можетъ вѣдать преступленія, совершенныя въ Палатѣ—162; конфликты между—и Палатой Общинъ—166—174.

Суспензивная власть—295.

T.

Таможенные сборы; право Короны взимать—298, 299—304.

Тайный Совѣтъ—20, 21—24, 26.

Thomas v. Sorrell (Дѣло)—290.

Торговля; билли, касающіеся—239; прерогатива Короля, касающаяся—299.

Тронная рѣчь, чтеніе ея—56; отвѣтъ на нее—61;—какъ способъ сношенія Короны съ Парламентомъ—273.

Tonnage и poundage (грузовые и вѣсовые сборы); ежегодно назначаются—298, 303;—служатъ для покрытія расходовъ по оборонѣ морскихъ береговъ—304—305.

У.

Университеты; представительство отъ—123, избирательное право—114, баллотировка въ—129.

Указъ, отличіе его отъ статута и попытки Короны законодательствовать путемъ изданія—220—222.

Узаконительный (Дѣло о пэрствѣ)—194.

Ф.

Fitzharris (Дѣло)—329.

Фоксъ, избранъ въ Палату ранѣе достиженія совершеннолѣтія—68.

Freschville (Дѣло о пэрствѣ)—184.

Фригольдъ—97, 98, 102,—даетъ право голоса въ графствахъ—97,—въ пѣноторыхъ городахъ—110; какъ условіе избирательнаго права въ настоящее время—110.

Фрименъ (свободный чловѣкъ); право—на участіе въ парламентскихъ выборахъ—101, 102, 105, 113.

Х.

Харрисъ;—инкорпорированія—101, 103, 105,—помилванія—289;—даруетъ избирательное право—120.

Ц.

Чаасы;—засѣданій въ Палатѣ Общинъ—232.

Черный Жезлъ;—Приставъ—211.

Члены Палаты Общинъ;—грамота объ избраніи—49, 51;—призываются къ рѣшеткѣ Палаты Лордовъ,—53, 280; превѣрка полномочій—54, присяга, требуемая отъ—54, 55, 79; условія, лишающія права быть—68—79;—не могутъ отказываться отъ своихъ мѣстъ—84;—получаютъ жалованіе—120; ихъ привилегіи—141—174; исключеніе—163; подкупъ Короной или министрами—368.

Чтеніе—(первое)—Публичнаго билля въ Палатѣ Общинъ—237, въ Палатѣ Лордовъ—237;—частнаго билля—260.

Членъ Комитета Путей и Средствъ;—предсѣдательствуетъ въ Комитетѣ всей Палаты и замѣняетъ спикера—138;—можетъ предложить удалитъ постороннихъ лицъ изъ Палаты—149; его обязанности по отношенію къ публичнымъ биллямъ—238; къ финансовымъ биллямъ—254, къ частнымъ биллямъ—261.

Ш.

Шерифъ;—грамоты, адресуемыя—41, 43, 49, 51; его роль при избраніи депутатовъ въ средніе вѣка—42, 94, 95.—

и returns—127; неизбираемость, соединенная съ должностью шерифа—72; попытки воздѣйствія на—310.

Шотландія.—Актъ Соединенія съ—29, 33, 185, 192, избирательное право—107, 110, 111, представительство въ Палатѣ—119, 121, 122, пэры—въ Палатѣ Лордовъ—174.

Э.

Эдуардъ I;—14, 15, 40, создаетъ сословіе бароновъ—178.

Эдуардъ II; отказъ въ вѣрности—19; актъ, опредѣляющій законодательную власть—41, 218.

Эдуардъ III; форма статутовъ при—220, 221, 224, 225, ордонансы—220, обложение налогами—301.

Эдуардъ VI; новыя мѣста въ Палатѣ Общинъ при—309.

Эдинбургъ,—мѣсто избранія шотландскихъ пэровъ—202.

Эміотъ; преслѣдованіе—147, 162.

Этокскій Колледжъ (Дѣло)—294—295.

ВИЛЛЯМЪ ЭНСОНЪ

William Anson

проф. Оксфордскаго Университета.

АНГЛІЙСКАЯ КОРОНА,

ЕЯ КОНСТИТУЦІОННЫЕ ЗАКОНЫ И ОБЫЧАИ.

Переводъ съ англійскаго съ примѣчаніями

Н. Захарова.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.

Изданіе Юридическаго Книжнаго Магазина Н. К. Мартынова,
Коммисіонера Государственной Типографіи.

1914.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

ГЛАВА I.

Прерогатива Короны.

	Стр.
Отдѣль I. Сущность прерогативы	1
Отдѣль II. Король передъ Парламентами	6
§ 1. Саксонскій Король	6
§ 2. Нормандскій Король, его министры и Совѣтъ	7
§ 3. Анжуйскіе Короли	11
Отдѣль III. Парламентъ и Прерогатива.	
§ 1. Ограниченіе королевской дѣятельности	15
§ 2. Ланкастры	20
§ 3. Тюдоры	21
§ 4. Стюарты	25
Отдѣль IV. Прерогатива съ 1688 г.	
§ 1. Зависимость Короны отъ Парламента	29
§ 2. Парламентъ и выборъ министровъ Короны	32
§ 3. Корона и министры въ опредѣленіи политики	35
§ 4. Дѣятельность Короны и ея министровъ	39
I Приложение къ Главѣ II) Исполнительные акты Короны.	
Формы, въ которыхъ выражается королевская воля	44
Лица, отвѣтственные за выраженія королевской воли	48

ГЛАВА II.

Совѣты Короны.

Отдѣль I. Совѣты до 1660 г.	
§ 1. Ростъ Совѣта	53
§ 2. Обыкновенный и Тайный Совѣты	57
§ 3. Судебныя Права Совѣта	60
§ 4. Ближайшему отношенія Совѣта и Парламента	66
Отдѣль II. Упраздненіе Совѣта.	
§ 1. Развитіе Кабинета	68
§ 2. Кабинетъ и Общины	78

Отдѣль III. Кабинетъ.	Стр.
§ 1. Кабинетъ и Совѣтъ	87
§ 2. Коллективная отвѣтственность Кабинета	89
§ 3. Отношенія Кабинета къ Премьеръ-Министру, Коронѣ и Общинамъ	101
§ 4. Отношеніе Кабинета и Палаты Общинъ	117
§ 5. Имперскій Комитетъ Оборона	122
Отдѣль IV. Палата Лордовъ и Тайный Совѣтъ въ роли Совѣтниковъ Короны.	
§ 1. Палата Лордовъ	126
§ 2. Тайный Совѣтъ	126

ГЛАВА III.

Правительственные департаменты и Министры Короны.

Отдѣль I. Развѣтїе правительственныхъ департаментовъ.	
§ 1. Придворныя должности	128
§ 2. Политическія должности	130
Отдѣль II. Тайный Совѣтъ	132
Отдѣль III. Канцелярское Отдѣленіе и Секретаріатъ.	
§ 1. Канцлеръ	135
§ 2. Лордъ Хранитель Малой Печати	141
§ 3. Статсъ-Секретари	143
§ 4. Секретарь по дѣламъ Шотландіи	153
§ 5. Главный Секретарь при Лордѣ Намѣстникѣ	154
Отдѣль IV. Казначейство и его учрежденія.	
§ 1. Исторія Treasury	156
§ 2. Коммиссія Казначейства	159
§ 3. Канцлеръ Казначейства	161
§ 4. Парламентскія должностныя лица	164
§ 5. Несмѣняемыя должности	165
§ 6. Департаменты, соединенные съ Казначействомъ	167
§ 7. Почтовое вѣдомство	168
Отдѣль V. Коммиссія Адмиралтейства.	
§ 1. Исторія ея	171
§ 2. Ея организація	172
§ 3. Распредѣленіе дѣлъ	173
Отдѣль VI. Главныя Управленія (Boards).	
§ 1. Главное Управленіе торговли	175
§ 2. Главное Управленіе работъ	180
§ 3. Главное Управленіе по дѣламъ мѣстнаго управленія	181
§ 4. Главное Управленіе земледѣлія и рыболовства	181
§ 5. Главное Управленіе народнаго просвѣщенія	183
Отдѣль VII. Различныя подчиненныя, не имѣющія политическаго характера должности.	
§ 1. Канцлеръ герцогства Ланкастерскаго	186

VII

	Стр.
§ 2. Каронные юристы	187
§ 3. Подчиненныя должности	188
§ 4. Министры и Кабинетъ	190
§ 5. Министры и Парламентъ	190
§ 6. Неполитическіе департаменты	191
Вѣдомства, связанныя съ Казначействомъ	192
Церковная Коммиссія	192
Коммиссія Общественнаго Призрѣнія	193
Отдѣлъ VIII. Гражданская служба и ея условія.	
§ 1. Постоянная гражданская служба	196
§ 2. Условія службы	199

ГЛАВА IV.

Титулъ Короны и отношенія между монархомъ и подданными.

§ 1. Исторія титула Короны	203
§ 2. Современныя формы	211
§ 3. Вѣроподданство	215
§ 4. Имяна	219
§ 5. Неправоспособность Короля	222
§ 6. Переходъ Короны	226
§ 7. Королевскій Домъ	230

ГЛАВА V.

Владѣнія Короны и земли, находящіяся въ зависимости отъ нея.

Отдѣлъ I. Соединенное Королевство.

§ 1. Англія и Уэльсъ	235
§ 2. Шотландія	237
§ 3. Ирландія	240
§ 4. Статсъ-Секретарь по внутреннимъ дѣламъ	246
а) Сношеніе Короны съ подданнымъ	247
б) Поддержаніе королевскаго мира	259
в) Внутреннее благополучіе страны	258
§ 5. Мѣстное Управленіе	259
Сельское мѣстное управленіе	259
Городское мѣстное управленіе	268
Мѣстное Управленіе и центральная исполнительная власть	272
а) Законъ о бѣдныхъ	272
б) Общественное здравіе	273
в) Центральный надзоръ	275

Отдѣлъ II. Прилежащія острова.

§ 1. Островъ Мэнъ	277
§ 2. Нормандскіе острова	279

Отдѣлъ III. Колоніи.

§ 1. Статсъ-Секретаріатъ по колоніальнымъ дѣламъ	285
§ 2. Колоніи Короны и протектораты	287
§ 3. Самоуправляющія колоніи	293

VIII

	Стр.
§ 4. Общіе принципы колоніального управленія	299
§ 5. Губернаторъ колоній	302
Отдѣль IV. Индія.	
§ 1. Императоръ Индіи	305
§ 2. Главное Управленіе по индійскимъ дѣламъ	307
§ 3. Индійское правительство	309
Отдѣль V. Различныя владѣнія, зависимаго государства и протектораты.	
§ 1. Различныя владѣнія	312
§ 2. Зависимаго государства; протектораты и сферы вліянія	312

ГЛАВА VI.

Корона и международныя сношенія.

§ 1. Статсъ-Секретаріатъ по иностраннымъ дѣламъ	318
§ 2. Дипломатическіе агенты и консула	320
§ 3. Война, миръ и договоры	323
§ 4. Вѣземельная юрисдикція.	329

ГЛАВА VII.

Доходы Короны и ихъ расходование.

Отдѣль I. Доходы.	332
§ 1. Таможенныя пошлины	332
§ 2. Потребительныя пошлины.	337
§ 3. Налогъ на имущество	339
§ 4. Штемпельный сборъ	339
§ 5. Поземельные налоги	340
§ 6. Почтовое вѣдомство и телеграфная служба	345
§ 7. Коронныя земли	347
§ 8. Доходы Шотландіи и Ирландіи.	349
Отдѣль II. Поступленіе и расходование доходовъ.	
Общія замѣчанія	350
§ 1. Исторія Exchequer	351
§ 2. Дѣятельность Exchequer	354
§ 3. Измѣненія, послѣдовавшія съ 1688 по 1866 г.г.	358
§ 4. Exchequer и Audit Act и современная практика	361
Служба консолидированнаго фонда	362
Счетъ и контроль	366
§ 5. Измѣненія въ характеръ контроля Казначейства	370
Цивильный Листъ.	372

ГЛАВА VIII.

Вооруженныя силы Короны.

Отдѣль I. Армія и флотъ.	
§ 1. Исторія вооруженныхъ силъ	377
феодальное levy	377

IX

	Стр.
національное levy	378
Армія до республіки	378
Постоянная армія	379
§ 2. Составъ военныхъ силъ	380
а) Регулярная войска	380
б) Мѣстная и резервные силы	384
в) Дисциплина въ арміи	387
§ 3. Составъ флота и его дисциплина	389
§ 4. Лица, подчиненныя дѣйствию военныхъ законовъ	390
Отдѣлъ II. Военный Статсъ-Секретаріатъ и Адмиралтейство.	
§ 1. Управление арміей до 1855 г.	393
а) Артиллерійское управление	395
б) Секретарь по военнымъ дѣламъ	396
в) Интенданство	399
г) Статсъ-Секретарь	399
§ 2. Управление арміей съ 1855 по 1870 г.	401
§ в. Военный Статсъ-Секретаріатъ съ 1870 г.	402
а) Обязанности Статсъ-Секретаря	402
б) Раздѣленіе труда	403
в) Статсъ-Секретарь и Парламентъ	408
г) Статсъ-Секретарь и арміи	411
§ 4. Адмиралтейство	411
§ 5. Имперскій Комитетъ Обороны	414

ГЛАВА IX.

Корона и Церква.

Отдѣлъ I. Введеніе	416
Отдѣлъ II. Реформированная Церква	416
§ 1. Реформація	416
§ 2. Судебная власть Короны	418
§ 3. Подчиненность духовенства и созывъ Собора	419
Законодательныя права и процессъ законодательства	421
§ 4. Акты объ Единобразіи; Молитвенникъ и Духовный Уставъ	425
Отдѣлъ III. Церковныя должности; духовныя лица и церковныя имущества.	
§ 1. Церковныя должности	436
§ 2. Духовныя лица	427
§ 3. Церковныя имущества	430
Отдѣлъ IV. Шотландская церква.	
§ 1. Общія замѣчанія	432
§ 2. Управление	433
§ 3. Отношеніе церкви къ государству	434
Отдѣлъ V. Церква въ Ирландіи, Индіи и колоніяхъ	436

ГЛАВА X.

Корона и Суды.

	Стр.
Отдѣлъ I. Юрисдикція, сосредоточенная въ Высшемъ Судѣ.	
§ 1. Исторія судовъ	443
§ 2. Судъ первой инстанціи въ 1873 г.	447
§ 3. Суды промежуточной апелляціи въ 1873 г.	449
§ 4. Уголовная юрисдикція	449
§ 5. Объядныя комиссіи.	450
Отдѣлъ II. Высшій Судъ.	
§ 1. Смѣшеніе юрисдикцій	452
§ 2. Отдѣленія Высшаго Суда	453
§ 3. Отдѣленія Высокаго Суда	454
§ 4. Суды Высшаго Суда	455
Отдѣлъ III. Суды нижней юрисдикціи.	
§ 1. Гражданскіе Суды	456
§ 2. Уголовные Суды	457
Отдѣлъ IV. Суды, не подчиненные Высшему Суду.	
§ 1. Экстраординарная уголовная юрисдикція	460
§ 2. Церковные суды	461
§ 3. Шотландскіе суды	465
§ 4. Ирландскіе, Индійскіе и колониальныя суды	467
Отдѣлъ V. Суды послѣдней апелляціи.	
§ 1. Палата Лордовъ	468
§ 2. Король въ Совѣтъ	469
§ 3. Составъ и дѣятельность судовъ	473
Отдѣлъ VI. Корона въ отношеніи къ судамъ.	
§ 1. Созданіе юрисдикціи	476
§ 2. Подсудность	477

ГЛАВА I.

Прерогатива Короны.

ОТДѢЛЪ I.

Сущность прерогативы.

Когда мы встрѣчаемъ общество людей, независимыхъ отъ всякаго внѣшняго контроля, объединившихся въ цѣляхъ сохраненія своей независимости противъ внѣшней силы и для обезпеченія извѣстныхъ общихъ интересовъ, то мы можемъ сказать, что передъ нами политическое общество, или государство. Мы можемъ сочинить какой намъ угодно идеаль для такого общества. Мы можемъ предположить, что оно существуетъ для того, чтобы охранять своихъ членовъ отъ нашествія и анархїи, отъ всякаго рода насилій, исходящихъ какъ изнутри, такъ и извнѣ; или мы можемъ разсматривать цѣль такого общества, состоящую не только въ томъ, чтобы каждому отдѣльному лицу была обезпечена безопасность, но въ томъ, чтобы каждый имѣлъ возможность жить той лучшей жизнью, на которую онъ способенъ. Но при каждомъ событіи во всякомъ политическомъ обществѣ необходимо присутствіе какого-либо лица или учрежденія, представляющаго государство въ его сношеніяхъ съ другими государствами, созывающаго и командующаго вооруженными силами общества, въ случаѣ необходимости, для обороны или нападенія.

Конечно, во всякой такого рода общинѣ должны быть установлены извѣстныя правила порядка, которыя время отъ времени могутъ быть измѣняемы, согласно точки зрѣнія внутренней безопасности, а равнымъ образомъ необходимо существованіе органовъ, принуждающихъ къ соблюденію этихъ правилъ. Въ случаѣ же возникновенія вопросовъ о соблюденіи или нарушеніи ихъ, для разсмотрѣнія такого рода дѣлъ должны существовать спеціальныя власти, рѣшенія которыхъ были бы авторитетны и все должны были бы имъ подчиняться. Такимъ образомъ мы

находимъ 3 рода механизма, которые необходимы политическому обществу: законодательная власть—для изданія законовъ, судебная власть—для толкованія законовъ, исполнительная власть—для управленія силами общины въ цѣляхъ обезпеченія безопасности извнѣ и для приведенія въ дѣйствіе законовъ и утвержденія порядка — внутри.

Силы, вырабатывающія этотъ механизмъ, могутъ быть различно расположены въ различныхъ общинахъ и въ различное время. Онѣ могутъ быть сконцентрированы въ одномъ лицѣ или распределены между многими. Сравнивать одинъ образъ правленія съ другимъ или разсматривать, какимъ образомъ конституціонныя силы могутъ быть наилучшимъ образомъ расположены—составляетъ предметъ политическаго ученія, я же намѣренъ говорить единственно о строеніи и работѣ нашей конституціи.

Законодательная власть въ нашемъ государствѣ принадлежитъ Коронѣ въ Парламентѣ, одинъ только Парламентъ, созванный Короной и издающій законы съ королевскаго согласія, можетъ измѣнять конституцію государства и давать или отнимать юридическія или политическія права. Толкованіе закона принадлежитъ Коронѣ въ ея судахъ, осуществляемое обыкновенно судьями, бывшими и оставшимися по нынѣ совѣтниками и представителями Короны. Приведеніе въ исполненіе дѣйствія законовъ внутри общины, заботы о безопасности и о поддержаніи достоинства при внѣшнихъ сношеніяхъ также составляютъ обязанность Короны. Министры короля, коллективно въ Кабинетѣ, рѣшаютъ политическія дѣла; въ то же самое время эта политика осуществляется въ ежедневныхъ дѣйствіяхъ правительства этими же самыми министрами или ихъ подчиненными черезъ различные департаменты, которые несутъ на себѣ работу исполнительной власти. Моя цѣль—описать конструкцію и практическую работу этихъ разнообразныхъ департаментовъ или учреждений и показать ихъ связь съ центральной исполнительной силой. Но сама эта сила—Корона, отъ которой исходитъ и правосудіе и администрація, стоитъ на порогѣ нашего изслѣдованія.

Нѣкоторыя изъ правъ, осуществляемыхъ Короной, предоставлены ей и опредѣлены статутами, — нѣкоторыя существуютъ въ силу обычаевъ или Общаго Права. Терминъ «прерогатива» можетъ быть примѣненъ ко всѣмъ изъ нихъ, но, собственно говоря, онъ относится лишь къ старымъ, основаннымъ на обычаяхъ, правамъ Короны. Я бы хотѣлъ сейчасъ же выяснитъ значеніе этого термина, которое въ прежнее время давало поводъ къ нѣкоторымъ затрудненіямъ.

Блэкстонъ опредѣляетъ прерогативу, какъ «спеціальное преимущество, которое король имѣетъ въ превосходство надъ всѣми другими

внѣ обычнаго порядка Общаго Права, въ силу своего королевскаго достоинства».

Дайси болѣе точно опредѣляетъ прерогативу, какъ «дискреціонный авторитетъ исполнительной власти», и объясняетъ, что въ силу этого король или его слуги могутъ совершить тотъ или иной актъ, не получая на это полномочій отъ Парламента.

Опредѣленіе прерогативы Блэкстона слишкомъ неопредѣленно и не имѣетъ практическаго значенія. Права Короны въ ея исполнительныхъ функціяхъ имѣютъ двойственный характеръ и состоятъ, съ одной стороны, изъ тѣхъ, которыя ей принадлежатъ по Общему Праву, а съ другой, которыя ей предоставлены статутомъ. Права перваго рода вовсе не стоятъ «внѣ обычнаго порядка Общаго Права», согласно опредѣленію Блэкстона; они составляютъ часть Общаго Права и могутъ быть поддерживаемы и опредѣляемы судами наравнѣ со всякими другими неписанными законами нашей страны. Въ этихъ правахъ и заключается то, что Дайси называетъ «дискреціоннымъ авторитетомъ исполнительной власти». Что же касается до правъ, установленныхъ статутами, то таковыя не могутъ быть точно объемлемы подъ общимъ понятіемъ прерогативы.

Они могутъ быть созданиемъ статутовъ или точной формулировкой или измѣненіемъ правъ, существовавшихъ прежде по Общему Праву, — но они замѣтно отличаются отъ тѣхъ правъ, существованіе которыхъ основано на прецедентѣ, а существованіе требуетъ извѣстной осмотрительности. Но кромѣ этого, существуютъ извѣстные свойства Короны, изъ которыхъ проистекаютъ законныя рѣшенія и нѣкоторыя случайныя права, которыя хотя и не имѣютъ, можетъ быть, первостепеннаго значенія, однако весьма подходящи для разсмотрѣнія въ сочиненіи, трактующемъ о конституціонномъ правѣ. Права исполнительной власти, устанавливаемые Общимъ Правомъ, отнюдь не исчерпываютъ собой все значеніе этого сложнаго и труднаго термина.

Мы не будемъ далеки отъ истины, если отнесемъ различныя права, привиллегіи и атрибуты, составляющіе прерогативу, къ тремъ источникамъ.

Во-первыхъ — это остатокъ той исполнительной власти, которая принадлежала Королю въ древніе годы нашей исторіи во всѣхъ правительственныхъ департаментахъ, когда онъ предводительствовалъ своимъ народомъ на войнѣ, управлялъ имъ въ мирное время и былъ для него высшей судебной инстанціей. Это право, уменьшенное въ объемѣ статутами и ограниченное въ примѣненіи различными практическими и установленными въ актахъ условіями, и является тѣмъ дискреціоннымъ авторитетомъ исполнительной власти, о которомъ говоритъ Дайси.

Во вторых—это части прерогативы, происхождение которой основывается на положеніи короля, какъ феодальнаго главы страны, какъ верховнаго собственника земли и лорда каждаго отдѣльнаго лица. Отсюда вытекають тѣ права Короны по отношенію къ королевству, которыя существуютъ въ отношеніяхъ сеньора къ мэнору: права на выморочное имущество, на найденный кладъ, на заботу о безумныхъ и сумасшедшихъ—вопросы, которые должны попасть частью въ главу о доходахъ, частью — о юрисдикціи. Отсюда же возникаетъ и первое представленіе объ измѣнѣ, какъ о нарушеніи того феодальнаго союза, который связывалъ вассала съ лордомъ. Въ настоящее время мы разсматриваемъ измѣну, какъ преступленіе не столько противъ личности короля, сколько противъ конституціи государства, которое онъ представляетъ, и подданство есть скорѣе выраженіе принадлежности къ извѣстной національности, чѣмъ обезпеченіе вѣрности отдѣльному лицу; но всѣ эти идеи возникли въ феодальныя времена и получили свое начало изъ феодальныхъ отношеній подданнаго къ сюзерну.

Въ третьихъ — атрибуты, коими Корона надѣлена въ силу легальной теоріи. Эти атрибуты, исходящіе изъ понятія практическаго удобства, обращаются въ законныя правила, которыя приводятъ иногда къ выводамъ неожиданнаго и несоотвѣтственнаго характера. Таковъ, напр., атрибутъ непрерывности. Было весьма важно, чтобы одинъ король наследовалъ другому при возможно короткомъ промежуткѣ между царствіями, чтобы королевскій миръ не оставался даже на самое короткое время безъ распорядителя. По мѣрѣ того, какъ наследственное право стало все болѣе и болѣе соблюдаться, процессъ избранія, который происходилъ между смертью одного короля и утвержденіемъ правъ другого, пріобрѣталъ все большее и большее значеніе. Наконецъ, Эдуардъ IV установилъ начало своего царствованія съ момента доказательства своихъ наследственныхъ правъ на тронъ, и съ этого времени непрерывность стала считаться королевскимъ атрибутомъ; считалось, что король никогда не умираетъ (*king never dies*), и тронъ никогда не остается вакантнымъ. Легальная теорія, хотя и основанная на практическомъ удобствѣ, была найдена въ высшей степени не подходящей, когда Іаковъ II бѣжалъ изъ страны и стало необходимымъ въ интересахъ правительства объявить вопреки легальной теоріи, что тронъ вакантенъ. Цѣль достигается теперь различными средствами. На основаніи статута принимаются мѣры къ продолженію отправленія правосудія и веденію исполнительныхъ дѣлъ правительства, независимо отъ перехода Короны къ другому лицу.

Таковъ точно принципъ совершенства рѣшеній. «Король», говоритъ

Блэкстонъ, «не только не способенъ дѣлать зла, но даже и думать о злѣ; онъ никогда не можетъ придумать совершить нечестный поступокъ; въ немъ нѣтъ ни безразсудства, ни слабодушія». Поэтому королевскіе министры считаются отвѣтственными за дѣйствія короля. Теорія министерской отвѣтственности заключала въ себѣ много практическихъ удобствъ: дурное управленіе легче можетъ быть поставлено въ вину должностному лицу, которое даетъ королю совѣты, чѣмъ королю, который дѣйствуетъ или уполномочиваетъ дѣйствовать на основаніи этихъ совѣтовъ. Слуга короля можетъ явиться въ данномъ случаѣ страдательнымъ лицомъ и это не произведетъ никакого потрясенія политическаго организма, что имѣло бы мѣсто въ томъ случаѣ, если бы его господинъ былъ отвѣтственнымъ лицомъ. Эта доктрина беретъ свое начало со времени Генриха III, занявшаго, будучи еще ребенкомъ, королевскій тронъ, и затѣмъ постепенно выработывалась съ политической стороны, содѣйствуя съ одной стороны укрѣпленію трона, а съ другой народному характеру нашей формы правленія. Но принципъ, въ которомъ выражена эта мысль: «Король не можетъ дѣлать зла» (the king can do no wrong) давалъ основаніе для такого рода выводовъ, которые не только ограничивали свободу королевскихъ дѣйствій, но и затрагивали также положенія частнаго права. Какъ говорить, что есть такія вещи, которыя король не можетъ исполнить лично, такъ какъ въ случаѣ неправильности дѣйствія короля потерпѣвшая сторона не могла бы требовать возмѣщенія за убытки ¹⁾. А равнымъ образомъ есть такіе ущербы, за которые отдѣльное лицо не можетъ получить никакого удовлетворенія отъ Короны, или что тоже самое, отъ правительственнаго департамента, если только одинъ господинъ отвѣтственъ за дѣйствія своихъ слугъ, на томъ основаніи, что ихъ наносящія вредъ дѣянія есть его дѣянія; но вѣдь если господинъ «не можетъ дѣлать зла», то онъ и не можетъ быть отвѣтственъ за вредные поступки своихъ подчиненныхъ.

Изъ этихъ трехъ видовъ прерогативы наиболѣе древними и гораздо болѣе важными являются установленныя обычаями права законодательной и исполнительной власти, которыми Корона пользуется по отношенію къ Парламенту, исполнительной власти и судамъ. Феодалныя права Короны, входящія въ прерогативу, присоединяютъ черты, которыя могутъ быть только тогда объяснены, когда мы ясно установимъ аналогію въ отношеніяхъ короля къ королевству и лорда къ мэнору. Искусственныя правила, выведенныя юристами изъ атрибутовъ, приписываемыхъ государю, имѣютъ, несомнѣнно, важное значеніе для дѣятель-

¹⁾ Coke, Inst. II, p. 186.

ности и условий конституціи; но среди атрибутовъ есть много такихъ, которые соединены съ извѣстнымъ представленіемъ о монархіи, и не касаются правительства страны. Въ настоящемъ сочиненіи насъ интересуютъ законодательныя, исполнительныя и судебныя права Короны. Въ другомъ трудѣ я уже разбиралъ вопросъ объ отношеніи Короны къ Парламенту; здѣсь же я постараюсь изложить дѣятельность Короны, осуществляемую ею черезъ различныя правительственныя департаменты, и ея судебныя права, осуществляемыя черезъ суды.

Законныя права Короны, кажущіяся весьма широкими въ теоріи, на практикѣ весьма ограничены; вліянія Короны есть нѣчто трудно опредѣлимое, какъ въ теоріи, такъ и на практикѣ; прослѣдить процессъ возникновенія этого права и вліянія и его измѣненія съ теченіемъ времени—это значило бы написать исторію монархіи въ странѣ. Впрочемъ, насколько я буду въ состояніи, я попытаюсь это сдѣлать; весьма полезно представить очеркъ періодовъ развитія и ограниченія королевскихъ правъ, потому что настоящіе законы и обычаи въ вышеназванной области при ихъ детальномъ изложеніи должны быть иллюстрируемы прецедентами, которые трудно себѣ объяснить безъ извѣстнаго общаго знанія исторіи.

ОТДѢЛЪ II.

Король передъ Парламентами.

§ 1. Саксонскій король.

Саксонскій король былъ вождемъ представительнаго характера. По отношенію къ членамъ своей общины онъ былъ воплощеніемъ ея достоинства и исторіи. Для этой цѣли носители королевскаго званія были надѣлены спеціальными доходами съ земель общины и имъ были присвоены отличительные признаки королевскаго достоинства: тронъ, корона, скипертъ, знамя и копые. Король служилъ представителемъ порядка и правосудія, такъ какъ онъ былъ обязанъ заботиться о поддержаніи мира и служить высшей апелляціонной инстанціею въ спорныхъ вопросахъ обычнаго права. Онъ представлялъ силу общины въ ея сношеніяхъ съ другими государствами, въ веденіи войны, въ заключеніи мира и договоровъ. Шериффы, епископы, альдерманы, т. е. высшія мѣстныя власти, духовныя и свѣтскія были его должностными лицами. Въмѣстѣ съ витанагемотомъ онъ издавалъ законы и вводилъ налоги, но законы были его законами, а полученныя отъ введенныхъ на-

логовъ деньги онъ употреблялъ на тѣ цѣли, которыя онъ считалъ наиболѣе важными.

Саксонскій король имѣлъ поэтому весьма большое значеніе и широкую дискреціонную власть, но въ осуществленіи послѣдней ему приходилось считаться съ витанагемотомъ, который контролировалъ его, представляя, какъ это предполагалось, общую мудрость общины. Существенную и отличительную черту нашей конституціонной исторіи составляло то, что король, въ теоріи, никогда не дѣйствовалъ въ государственныхъ дѣлахъ безъ совѣта и согласія корпорации своихъ совѣтниковъ¹⁾, измѣнявшихся время отъ времени по конституціи, но всегда носившихъ на себѣ представительный характеръ.

Витанагемотъ состоялъ изъ должностныхъ лицъ, изъ альдерменовъ, епископовъ, королевскихъ тановъ; только лишь по произносившимся тамъ рѣчамъ можно сказать, что представлялъ мудрость или общее мнѣніе общины. Но по отношенію къ королю витанагемотъ былъ могущественнымъ учрежденіемъ. Онъ вмѣстѣ съ нимъ принималъ участіе въ законодательствѣ, въ обложеніи налогами, въ совѣщаніяхъ, намѣчавшихъ политику государства, въ высшемъ апелляціонномъ судѣ, гдѣ король игралъ роль послѣдней инстанціи, въ пожалованіи государственныхъ земель, въ назначеніи алдерменовъ и епископовъ. И далѣе хотя въ теоріи королевское достоинство сохранялось въ одной семьѣ, Витанагемотъ, въ качествѣ національнаго собранія, выбиралъ королемъ изъ нея самаго способнаго. Король проходилъ чрезъ формальный процессъ избранія, его отвѣтственность была формулирована въ коронаціонной присягѣ²⁾, и всегда налицо была возможность его низложенія.

Такимъ образомъ, саксонскій король, несмотря на всю важность его достоинства и ширину дискреціонной власти, не былъ наслѣдственнымъ монархомъ въ томъ смыслѣ, какъ мы понимаемъ этотъ терминъ, не былъ верховнымъ территоріальнымъ собственникомъ, и не былъ безответственъ за акты, совершенные по его приказу.

§ 2. Норманскій король, его министры и Совѣтъ.

Положеніе норманскаго короля весьма отличалось отъ саксонскаго, и это было отчасти необходимымъ результатомъ той роли, которую онъ пріобрѣлъ при завоеваніи, отчасти слѣдствіемъ феодальныхъ идей, за-

¹⁾ Stubbs, Const. Hist. I, 127, 194, 276, 370 (§§ 53, 76, 98, 125).

²⁾ Stubbs, Hist. I, 146, (§ 61). Documents, p. 62.

несенныхъ съ континента ¹⁾). Несомнѣнно Вильгельмъ I не желалъ фигурировать въ роли авантюриста и выставлялъ себя въ качествѣ полноправнаго наслѣдника на наслѣдіе Эдуарда Исповѣдника, его правъ были подтверждены и поддержаны силою оружія. Когда сопротивление было сломлено, и поземельное имущество очутилось въ его рукахъ, онъ пользовался имъ, какъ ему казалось, наиболѣе мудрымъ образомъ, для обезпеченія своего трона.

Феодализмъ, который былъ основанъ на владѣніи землей, налагалъ извѣстныя обязанности вѣрности и службы,—онъ дѣлалъ короля собственникомъ земли и придавалъ отношеніямъ короля и подданнаго договорный характеръ,—право на службу съ одной стороны и—на защиту—съ другой. Это новое положеніе короля въ его отношеніи къ поземельному владѣнію имѣло различныя слѣдствія. По отношенію къ крупнымъ поземельнымъ собственникамъ оно создавало личную связь между нимъ и тѣми, кто старался укрѣпить за собой свои владѣнія за свою вѣрность и службу; въ отношеніи къ королевскимъ доходамъ оно дѣлало короля непосредственнымъ собственникомъ всѣхъ безхозяйныхъ земель общины и наслѣдникомъ каждаго леннаго владѣльца, который умиралъ безъ наслѣдниковъ или лишался своихъ земель за преступленія ²⁾),—въ отношеніи же правъ на Корону тѣсная связь правъ Короны съ собственностью на землю приводила къ сліянію перехода по наслѣдству Короны съ переходомъ по наслѣдству земельного имущества и такимъ образомъ неизбѣжно увеличивался наслѣдственный характеръ королевской власти въ ущербъ избирательному.

Но Вильгельмъ не довольствовался существованіемъ феодальныхъ отношеній только между нимъ и ленными владѣльцами. Онъ установилъ правило, что всякій человѣкъ, получавшій за владѣніе отъ кого бы то ни было землю, долженъ былъ сохранять вѣрность ³⁾ королю и нести для него какую-либо военную службу, съ отданнаго во владѣніе лена. Такимъ образомъ было создано непосредственное отношеніе между королемъ и всякимъ поземельнымъ собственникомъ въ королевствѣ, отношеніе болѣе определенное, чѣмъ то, которое существовало въ то время, когда король считался только представителемъ общины. Крупные феодальные владѣльцы не могли болѣе призывать своихъ вассаловъ къ оружію противъ короля, такъ какъ ихъ вассалы стали королевскими

¹⁾ Къ этому необходимо добавить, что Норманскій герцогъ былъ фактически абсолютнымъ, хотя и дѣйствовалъ при наличности Совѣта, состоявшаго изъ избранныхъ имъ бароновъ.

²⁾ *Ultimi heredes aluquorum sunt eorum domini.*—Glauvill VII, 17.

³⁾ Glauvill, IX, c. I. Littleton, II, c. I.

людьми. Король не потерялъ своего представительнаго характера, но коронаціонная присяга съ одной стороны, а обязательство вѣрноподданничества съ другой, составили условія договора, по которому вѣрность подданнаго служила обѣщаніемъ хорошаго управленія короля. Вмѣстѣ съ этими измѣненіями въ отношеніяхъ короля и подданнаго произошли и измѣненія въ характерѣ того совѣщательнаго органа, черезъ который король проявлялъ свою дѣятельность. Витанагемотъ, какъ я уже говорилъ, представлялъ мудрость общины въ формѣ рѣчей. *Commune Concilium* норманскихъ королей былъ въ теоріи и на практикѣ собраніемъ феодальныхъ владѣльцевъ. Тѣсный кругъ графовъ, бароновъ и епископовъ, которые давали свои совѣты, или, по крайней мѣрѣ, ставились въ извѣстность, когда король намѣревался издать какой-либо актъ или законъ и ввести новый налогъ, составляли группу его ближайшихъ совѣтниковъ. Во всякомъ случаѣ владѣніе леномъ было необходимымъ условіемъ для пользованія званіемъ члена этого Совѣта; и если норманскій совѣтъ представлялъ собой что-либо, то онъ представлялъ собой то, что мы теперь называемъ «интересами поземельныхъ собственниковъ» (*landed interest*). Настало время, какъ мы это увидимъ изъ Великой Хартін, когда большому собранію ленныхъ владѣльцевъ въ руки былъ данъ контроль надъ дѣйствіями Короны; но до этого времени его не существовало.

Вмѣстѣ съ завоеваніемъ произошли большія перемѣны и въ административной системѣ. Въ плохо сплоченной монархіи саксовъ каждое графство было вполне самостоятельной административной единицей, весьма слабо связанной съ центральнымъ правительствомъ. Когда административныя обязанности стали слишкомъ тяжелы для единоличнаго несенія ихъ королемъ, то не было сдѣлано никакой попытки классифицировать или раздѣлить ихъ, распределить ихъ по департаментамъ и создать штатъ служащихъ для исполненія. Королевство саксовъ было раздѣлено на альдерманства и такимъ образомъ тенденція къ децентрализаціи, присущая саксонской политикѣ, усиливалась. Наиболѣе важныя должности носили декоративный характеръ, напр. *High Reeve* Этельреда, предполагаемый прообразъ позднѣйшаго юстиціарія, представляетъ собой неопредѣленную и призрачную фигуру. Канцлеръ Эдуарда Исповѣдника указываетъ скорѣе на заимствованіе иностранныхъ обычаевъ, чѣмъ на извѣстное движеніе въ области административныхъ реформъ.

Но при системѣ, введенной Завоевателемъ и болѣе полно развитой Генрихомъ, юстиція и финансы разсматривались, какъ 2 различныхъ департамента, съ значительнымъ количествомъ служащихъ въ нихъ лицъ, подчиненныхъ вѣдѣнію сановниковъ и министровъ, функціи кото-

рыхъ стали теперь болѣе опредѣленными — Юстиціарій, Канцлеръ, Казначей.

Когда король былъ за границей или отсутствовалъ въ Curia или Казначействѣ, онъ былъ представляемъ юстиціаріемъ, *primus post regem in regno*; конечно и само существованіе этой должности было обязано частымъ отлучкамъ короля на континентъ. Кромѣ того норманскій король не осмѣливался довѣрять широкія права мѣстнымъ властямъ. Когда онъ хотѣлъ делегировать всю полноту исполнительной власти, онъ передавалъ ее своему представителю; широкія полномочія, предоставленныя этой должности, дѣлали занимаемое ее лицо министромъ, дѣйствующимъ за короля, а не мѣстнымъ государемъ, устанавливающимъ независимыя мѣстныя права.

Но необходимость спеціализаціи обязанностей стала очевидной по мѣрѣ расширенія административныхъ требованій. Судебная корпорація стала необходима для отправленія королевскаго правосудія и для предпочтительнаго передъ мѣстными и сеньориальными судами привлеченія истцовъ въ его суды. Финансовое учрежденіе было необходимо для обезпеченія хорошей администраціи и для существованія состоятельнаго казначейства, независимаго отъ феодальныхъ обязанностей ленныхъ владѣльцевъ. Оба эти установленія были такъ тѣсно связаны—доходы и расходы на поддержаніе и исполненіе правосудія и поступленія и издержки казначейства—что одни и тѣ же лица дѣйствовали въ двойственныхъ роляхъ. Судьи куріи засѣдали какъ Бароны Казначейства.

Канцлеръ игралъ одинаково крупную роль, какъ въ куріи, такъ и въ Казначействѣ. Обязанности и заботы Казначея такъ возрастали, что это «едва можно было выразить словами» ¹⁾. Такимъ образомъ курія и Казначейство состояло изъ тѣхъ же самыхъ должностныхъ лицъ, которыя несли обязанности то какъ *justitiiarii*, то какъ *bagones*. Но курія стояла въ тѣсномъ отношеніи къ *Commune Concilium*, съ того момента когда они стали судами, въ которыхъ король отправлялъ свое правосудіе, не возможно даже установить границу въ ихъ юрисдикціяхъ. Функція куріи были, повидимому, исключительно судебныя, между тѣмъ какъ большой Совѣтъ былъ занятъ вопросами общей политики, законодательства, обложенія налогами, а иногда и избраніемъ короля.

Въ двухъ отношеніяхъ эти учрежденія сохраняли постоянный интересъ. Управление куріи и казначействъ связывало вмѣстѣ мѣстное и центральное правительство. Судьи куріи, разъѣжая по странѣ, объявляли и приводили въ исполненіе королевскіе законы, вводили королев-

¹⁾ Dialogus de Scaccario, I, 6.

скіе налоги и собирали ихъ; шериффы, которые по прежнему оставались предсѣдателями графскаго суда, являлись два раза въ годъ въ Казначейство для представленія отчета баронамъ въ суммахъ, подлежащихъ уплатѣ съ графствъ.

И опять таки мы можемъ отмѣтить начало различія между исполнительной стороней нашихъ учреждений и законодательной или совѣщательной когда мы находимъ Большой Совѣтъ, собирающійся для разсмотрѣнія общихъ законодательныхъ и политическихъ, а равно и судебныхъ вопросовъ, въ то время какъ постоянныя административныя власти присутствуютъ въ куріи или въ казначействѣ.

Для нашей цѣли разсмотрѣніе такого учрежденія, какъ Курія, представляетъ большій интересъ, чѣмъ *Commune Concilium*. *Commune Concilium* даже въ самой своей развитой формѣ, какъ онъ представленъ въ *Magna Charta* представляетъ собой осуществленіе феодальнаго понятія о законодательномъ и облагающемъ налогами учрежденіи. Оно было ни столько радоначалникомъ, сколько феодальной копіею съ собранія представителей графствъ и городовъ, созданнаго Симономъ Монтфортскимъ, реформированнаго и установленнаго Эдуардомъ I, которое видоизмѣненное, согласно условіямъ времени, законодательствомъ XIX в. существуетъ нынѣ, какъ Парламентъ. Но курія, какъ административный центръ, есть тотъ зародышъ, изъ котораго развились правительственные департаменты. Будемъ ли мы разсматривать ее какъ Совѣтъ Короны, или какъ группу должностныхъ лицъ, носителей новыхъ политическихъ должностей, созданныхъ норманскими королями—мы можемъ отмѣтить отсюда зарожденіе нынѣшней исполнительной власти.

Такимъ образомъ мы можемъ сказать, что норманская монархія, хотя практически и абсолютная, тѣмъ не менѣе придерживалась практики полученія совѣта и согласія, расширяла тотъ кругъ лицъ, изъ которыхъ могъ быть составленъ Совѣтъ и окончательно установила, какъ условіе полученія званія члена Совѣта—владѣніе леномъ, и кромѣ того она создала стройную центральную администрацію независимо отъ большаго Совѣта, намѣчавшаго вмѣстѣ съ нимъ дѣятельность мѣстныхъ учреждений страны.

§ 3. Анжуйскіе короли.

Мы еще не дали опредѣленія прерогативы въ современномъ смыслѣ этого слова, потому что прерогатива есть результатъ болѣе или менѣе сложнаго опредѣленія королевской привилегіи и власти,—а мы не дошли до вѣка этого опредѣленія. Плохо организованная община саксовъ была въ рукахъ короля и его совѣтчиковъ, представлявшихъ все что угодно,

кроме мѣстныхъ интересовъ. Норманскій король укрѣпилъ свою власть надъ общиной: онъ воспользовался личными отношеніями, установленными феодализмомъ, моральными узами общества въ средніе вѣка для того, чтобы привязать къ себѣ всѣхъ, владѣющихъ земельной собственностью; онъ воспользовался территоріальными узами феодализма для того, чтобы сдѣлать изъ себя высшаго лорда всякаго человѣка и непосредственнаго лорда высшаго класса королевства; но онъ ограничилъ тенденцію феодализма къ раздѣленію королевства на независимыя владѣнія и для этой цѣли у него подъ руками было средство—въ видѣ сильной администраціи, которая препятствовала росту мѣстной юрисдикціи и ставила центральную власть въ тѣсныя отношенія съ мѣстными учрежденіями. И все-таки, несмотря на это, мы можемъ видѣть, что община уже пользовалась основными правилами контроля надъ осуществленіемъ королевской власти. *Comune Concilium* представлялъ феодальное общество, и это учрежденіе, было правильно устроенное, хотя не дѣйствовало регулярно въ законодательствѣ, обложеніи налогами, критикѣ и контролѣ.

Однако слѣдуетъ сказать, что до возникновенія Парламента, мы не имѣемъ средствъ дать опредѣленія, хотя бы приблизительнаго, прерогативы, въ понимаемомъ нами теперь смыслѣ, хотя между вступленіемъ на престолъ Генриха II и Парламентомъ 1295 г. мы можемъ отмѣтить постоянный прогрессъ прежде всего въ развитіи и опредѣленіи исполнительныхъ функцій — говоря болѣе точно въ ростѣ правительственныхъ департаментовъ; а затѣмъ въ контролѣ и надзорѣ за исполненіемъ этихъ функцій со стороны учрежденія, представлявшаго болѣе или менѣе общину. Три вопроса наиболѣе рельефно обрисовались въ этотъ періодъ нашей исторіи. Во-первыхъ—увеличеніе дѣятельности департаментовъ въ царствованіе Генриха II; во-вторыхъ — опредѣленіе королевской власти и правъ свободнаго населенія въ *Magna Charta*, и въ третьихъ—возникновеніе начала понятія отвѣтственной исполнительной власти во время малолѣтства и царствованія Генриха III.

Генрихъ II засталъ націю утомленную смутами, а нація нашла въ Генрихѣ II короля, способнаго администратора. Генрихъ рѣшительно настоялъ на преимуществѣ его законовъ въ странѣ и это мы видимъ изъ его стремленія опредѣлить юрисдикцію церковныхъ судовъ въ Кларендонской конституціи, изъ его настоятельнаго требованія въ Кларендонскихъ ассизахъ о томъ, что никакая привиллегія или мѣстная юрисдикція не устраняетъ вмѣшательства его шерифа, изъ его требованія, чтобы всякій процессъ по фригольду былъ вчинаемъ по его приказу. Все это нуждалось въ развитіи юридической системы и это стало осуществляться двумя путями — сверху и снизу.

Королевская судебная администрація укрѣплялась и вырабатывалась системой путешествующихъ судей, которая видоизмѣнялась время отъ времени, дожила до нынѣшняго времени въ новой системѣ округовъ, и отдѣленіемъ отъ курій особыхъ судей, которые образовали постоянный судъ *in banco* для выслушиванія всѣхъ жалобъ и для выдѣленія изъ нихъ особенно трудныхъ для доклада королю въ Совѣтъ.

Королевская судебная администрація почерпнула новую силу въ своей связи съ мѣстнымъ элементомъ: двѣнадцать судебныхъ мужей (*lawful men*) отъ сотни и четыре отъ города приводили преступниковъ на королевскій судъ и жюри присяжныхъ засѣдателей, избранныхъ шерифомъ, рѣшали вопросы факта, а также опредѣляли права на фригольды. Было сдѣлано все возможное для привлеченія истцовъ въ королевскіе суды расширеніемъ ихъ юрисдикціи и увеличеніемъ ихъ дѣла за счетъ мѣстныхъ, коммунальныхъ и сеньориальныхъ или феодальныхъ судовъ. Эта же самая система была принята и по отношенію къ финансамъ. Новыя формы обложенія требовали болѣе рационально организованной системы для распределенія налоговъ и ихъ сбора. Такая система была выработана при дальнѣйшемъ развитіи государственнаго механизма, а возложеніе на мѣстныя жюри опредѣленія мѣстныхъ повинностей ставило мѣстную и центральную администрацію въ болѣе близкія отношенія. Въ участіи жюри съ его представительнымъ характеромъ въ представленіи мѣстныхъ повинностей центральному правительству мы видимъ зачатки представительства Общинъ, ассигнующихъ деньги Коронѣ.

Увеличеніе числа должностныхъ лицъ указываетъ на увеличеніе департаментской работы, а разнообразныя отрасли администраціи выходятъ уже изъ границъ возможнаго надъ ними контроля со стороны короля, даже такого дѣятельнаго и пронизательнаго, какъ Генрихъ II.

Наконецъ, наступаетъ время *Magna Charta*. Обѣщанія коронаціонной присяги были общи и неопредѣленны, пункты хартіи—точны. Въ хартіи можно вычитать многое такое, о чемъ составители ея и не мечтали. Тѣ опредѣленія, которыя явились результатомъ непосредственныхъ жалобъ или были ограничены условіями времени, расширялись благодаря толкованіямъ до тѣхъ поръ, пока не воплотились въ принципы конституціонной свободы, о которой зашла рѣчь въ XVII в. Сама же хартія можетъ быть выставлена, какъ сформулированное опредѣленіе свободъ, и къ ней всякій могъ обратиться для доказательства своихъ правъ на свободу отъ произвольнаго обложенія и произвольнаго наказанія.

Наконецъ, мы находимъ въ царствованіи Генриха III начало нашихъ новыхъ идей объ отношеніи короля къ министрамъ, и министровъ къ Общему Совѣту государства.

Сколь продолжительны и неопредѣленны были распри и борьба, наполнившія исторію этого царствованія, но зато большой интересъ представляетъ въ это время развитіе конституціи, независимо отъ развитія представительной системы Симона Монтфортскаго.

Изъ куріи прежняго періода образовались съ одной стороны департаменты правительственные и административные, а съ другой собраніе совѣтниковъ, черезъ которыхъ и съ согласія коихъ король дѣйствовалъ въ государственныхъ дѣлахъ. Канцлеръ, Казначейство, Суды Общаго Права отдѣлились одинъ отъ другого. Казначейство имѣло собственнаго канцлера для помощи и для контроля казначея. Суды, управляемые различными корпораціями судей, приобрѣтаютъ различную юрисдикцію. Канцлеръ прикладываетъ большую печать къ формальнымъ выраженіямъ королевской воли, между тѣмъ какъ секретарская часть его обязанностей переходитъ въ руки королевскаго секретаря, должностнаго лица, который съ своего скромнаго положенія обратился въ Государственнаго Секретаря.

По мѣрѣ того, какъ правительственные департаменты начинаютъ специализироваться въ извѣстномъ направленіи, кругъ королевскихъ совѣтниковъ, съ которыми обсуждались и намѣчались общіе политическіе вопросы, приобрѣтаетъ ясный характеръ. Дѣтство Генриха III дало поводъ къ возникновенію Совѣта, отличнаго съ одной стороны отъ Общаго Совѣта націи, а съ другой отъ центральной группы администраторовъ. Этотъ совѣтъ, первоначальная цѣль возникновенія котораго заключалась въ веденіи государственныхъ дѣлъ во время малолѣтства короля, пережилъ ту временную необходимость, которая способствовала его возникновенію, и сталъ постояннымъ и замѣтнымъ членомъ среди нашихъ учрежденій. Въ этомъ періодѣ получили свое начало нѣкоторые современные принципы. Отвѣтственность министровъ за акты короля датируется съ того времени, когда малолѣтній Генрихъ былъ номинальной главой исполнительнаго правительства ¹⁾). Вмѣстѣ съ отвѣтственностью министровъ зародился и принципъ, что «король не можетъ дѣлать зла».

Тогда же вмѣстѣ съ понятіемъ отвѣтственности министровъ возникло желаніе со стороны многолюднаго собранія—большого или Общаго Совѣта государства—контролировать выборы и дѣйствія королевскихъ министровъ. Этотъ Совѣтъ избралъ регента и тѣхъ, кто долженъ былъ помогать ему по смерти Іоанна, и казалось бароны не хотѣли отказаться отъ того положенія, которое они приобрѣли. Доказательствомъ этого служатъ Оксфордскія постановленія (1258 г.) ²⁾. Правда, претензіи были

¹⁾ Stubbs Const. Hist. II. 41 (§ 171).

²⁾ Ibid. II. 76—78 (§ 176).

высказаны баронами въ пользу своего сословія, а не для Общаго Совѣта, какъ представителя всей общины, но сдѣланныя тутъ уступки и признанныя права могли быть примѣнены къ болѣе обширному представительному учрежденію, которое скоро возникло и еще болѣе увеличило ихъ выгоду.

ОТДѢЛЪ III.

Парламентъ и Прерогатива.

§ 1. Ограниченія королевской дѣятельности.

Можно сказать, что опредѣленіе прерогативы начинается вмѣстѣ съ возникновеніемъ Парламента. Не смотря на всю небрежность и ошибки послѣднихъ Анжуйскихъ королей, тенденція политической жизни склонялась въ пользу развитія королевской власти. Феодалный король пересталъ смотрѣть на себя, какъ на официального представителя общины. У саксонскаго короля было нѣчто большее, чѣмъ представительство: длинная родословная, соединенная съ чувствомъ *Comitatus*, придавала его положенію болѣе уваженія, чѣмъ это могло быть по отношенію къ избранному президенту.

Феодализмъ возвысилъ власть и положеніе Короны, введя болѣе моральной и юридической силы въ отношенія между королемъ и подданнымъ. То чувство вѣрности, которое вассаль долженъ былъ питать къ своему господину, укрѣпляло вѣрноподданничество по отношенію къ королю. Всегда соблюдалось постановленіе Завоевателя, что никто не можетъ принести присягу въ вѣрности своему непосредственному лорду, при нарушеніи этимъ вѣрности королю; и во мнѣніи среднихъ вѣковъ мятежникъ не былъ исключительно нарушителемъ общественнаго мира, онъ былъ измѣнникомъ по отношенію къ лорду, чьимъ вассаломъ онъ поклялся быть. Такимъ образомъ взглядъ феодальнаго права принесъ практическую пользу королевской идеѣ. Король, который владѣлъ королевскими поместьями, имѣлъ право требовать службу отъ тѣхъ, кому уступалъ во владѣніе землю, на томъ самомъ основаніи, какъ крупныя и мелкія ленныя владѣльцы пользовались своей землей и службой съ нея. А съ тѣхъ поръ, какъ тенденція феодализма склонилась къ соединенію права юрисдикціи съ правомъ поземельной собственности, къ обязанности помогать феодальному владѣльцу въ судѣ во время мира и оружіемъ во время войны, права короля на наследованіе коронныхъ земель, на владѣніе ими, на требованіе съ нихъ службы, на званіе верховнаго лэндлорда, и,

как блюстителя мира общины, верховнаго судьи, стало разсматриваться, какъ право собственности. Но это право по отношенію къ леннымъ владѣльцамъ было совершенно того же характера, какъ ихъ право по отношенію къ ихъ вассаламъ, и такимъ образомъ интересы феодальнаго общества послужили поддержкой для правъ Короны.

Къ росту могущества королевской власти, созданнаго феодализмомъ, мы должны прибавить тотъ священный характеръ, который придавался королевскому званію церемоніей коронаціи и голосомъ Церкви. Король былъ не только избранникомъ народа, но и помазанникомъ Божиимъ. Помимо всего этого, король, если онъ былъ способнымъ человѣкомъ, былъ и самымъ могущественнѣйшимъ лицомъ въ своихъ владѣніяхъ, онъ имѣлъ въ своемъ распоряженіи административную машину и могъ во всякій любой моментъ собрать болѣе денегъ и выставить въ поле болѣе людей, чѣмъ каждый изъ его бароновъ.

При такомъ положеніи дѣлъ нѣтъ ничего удивительнаго въ томъ, что всѣ стали забывать, если впрочемъ когда-либо кто-нибудь ясно отдавалъ себѣ въ этомъ отчетъ, что король существуетъ для специальныхъ, необходимыхъ общинъ, цѣлей, какъ представитель ея при охранѣ внутренняго мира и порядка, и внѣшняго достоинства и безопасности. Обѣщанія коронаціонной присяги и постановленія Великой Хартіи были подтвержденіемъ мысли, но и болѣе ничѣмъ, что король обязанъ управлять согласно законамъ и соблюдать тѣ границы королевской власти, которыя установлены Хартіей. Права короля, какъ законодателя, судьи и администратора были, несомнѣнно, ограничены обычаемъ, требовавшимъ дѣятельности короля вмѣстѣ съ Совѣтомъ и черезъ него; но эти права стали разсматриваться, какъ присущія Совѣту, а не делегированныя ему, точно также, какъ и наследственный характеръ права на Корону выросъ за счетъ избирательнаго. Между тѣмъ какъ понятіе королевскаго званія быстро росло въ своемъ величій и силѣ, Совѣтъ измѣнялся въ своей роли—ограничительной власти: иногда онъ состоялъ изъ могущественныхъ бароновъ, которые проявляли извѣстный контроль надъ королемъ, иногда сильный король составлялъ Совѣтъ изъ своихъ кандидатовъ, въ большинствѣ изъ лицъ незнатнаго происхожденія, служившихъ лишь выразителями королевской воли.

Нужно было нѣчто большее для проведенія въ жизнь теоретическихъ ограниченій власти Короны и для обращенія короля въ истиннаго представителя національной воли. *Commune Consilium* въ томъ видѣ, какъ онъ разсматривался въ § 14 Хартіи не былъ представительнымъ собраніемъ; на практикѣ онъ состоялъ изъ ленныхъ владѣльцевъ; онъ не былъ созываемъ для общихъ цѣлей подачи совѣта и согласія;

король созывалъ его только въ тѣхъ случаяхъ, когда онъ просилъ у феодаловъ ассигнованій специальныхъ средствъ (aid или scutage); онъ не имѣлъ никакого контроля надъ дѣйствіями исполнительной власти до тѣхъ поръ, пока не предъявлялось такого рода просьба и тогда дѣлались нерѣдко нѣкоторыя уступки въ отвѣтъ на ассигнованіе средствъ. Но въ этихъ случаяхъ, когда это собраніе вступало въ извѣстное соглашеніе съ королемъ и получало отъ него тѣ или иные уступки, интересы его—были интересами класса феодаловъ, владѣвшихъ землями отъ Короны, а не интересами всей общины. Да и вообще *Consilium* Хартии былъ лишь расширеніемъ того Совѣта, вмѣстѣ съ которымъ король обыкновенно дѣйствовалъ, исполнительнымъ и совѣщательнымъ собраніемъ, временно расширеннымъ для специальныхъ цѣлей.

Для опредѣленія прерогативы Короны была необходима, отличная отъ исполнительной, власть, воплощенная въ одномъ собраніи, которая представляла бы общину во всемъ ея объемѣ и обладала бы средствами для извѣстнаго ограниченія королевской воли.

Такая власть была найдена въ Парламентѣ, образованномъ Эдуардомъ I—представительномъ собраніи духовенства, бароновъ и общинъ, трехъ сословій государства; а ограничивавшая власть, которой онъ обладалъ, была власть кошелька. Королевскіе доходы были недостаточны для удовлетворенія всѣхъ нуждъ государства; необходимое добавленіе къ этимъ доходамъ могло быть получено лишь по милости сословій, а сословія XIII в. можно считать были великолѣпно представлены въ образцовомъ Парламентѣ 1295 г.

Парламентъ не медлилъ въ утвержденіи своихъ правъ. Въ правѣ на обложеніе налогами, на изданіе законовъ, на выборъ королевскихъ министровъ онъ притязалъ на конкурирующую, если не на доминирующую роль.

Нужно было время для того, чтобы показать недостаточность одного признанія этихъ правъ. Недостаточно было участіе въ установленіи обложенія, если Парламентъ не могъ опредѣлить предмета ассигнованія и не могъ настоять на томъ, чтобы ассигнованныя деньги были истрачены на ту цѣль, для которой онъ вотировались. Недостаточно было и участіе въ законодательствѣ, пока судьи, толковавшіе законы, не были свободны отъ вліянія Короны. Недостаточно было назначать королевскихъ министровъ, если Парламентъ не могъ осуществлять своего контроля надъ ихъ дѣйствіями.

Опредѣленіе цѣли денежныхъ ассигнованій и провѣрка отчета, независимость судей и цѣлая теорія министерской отвѣтственности вотъ тѣ конституціонные вопросы, которые возникали сами собой и рѣшались

послѣ столѣтій политической борьбы и споровъ. Въ Парламентахъ XIII и XIV в.в. вопросы эти намѣчались въ весьма смутной формѣ. Право устанавливать налоги и право законодательствовать составляютъ часть парламентской исторіи. Пользованіе Парламентомъ такими правами было весьма существенно и просто даже необходимо для ограниченія дискреціонной власти Короны въ выборѣ министровъ, въ опредѣленіи общей политики, въ контролѣ надъ отдѣльными отраслями администраціи. Выборъ министровъ былъ первымъ поводомъ къ борьбѣ. Этотъ вопросъ былъ весьма важенъ для короля, такъ какъ административная сфера все расширялась и задачи ея дѣлались все сложнѣе.

Притязанія, выставленныя *Commune Consilium* о мѣ въ царствованіе Генриха III и магнатами въ царствованіи Эдуарда II на право голоса при назначеніи королевскихъ министровъ и на контроль надъ ихъ дѣйствіями были возобновлены въ Парламентѣ 1371 г., когда старость и слабость Эдуарда III и малолѣтство Ричарда II способствовали увеличенію значенія исполнительной власти Совѣта. Общины желали контролировать эту исполнительную власть, обезпечивъ себѣ избраніе и назначеніе въ Парламентѣ канцлера и лорда хранителя малой печати, черезъ котораго главнымъ образомъ возвыщалась королевская воля; казначея, который былъ отвѣтственъ за государственные доходы и расходы; камергера, официальные обязанности котораго были весьма разнообразны, но очень важны; сенешала Двора, который былъ отвѣтственъ за дворцовое хозяйство и за расходы на Дворѣ.

Но въ 1385 г. Ричардъ наотрѣвъ отказался сообщить Палатѣ Общинъ имена лицъ, намѣченныхъ имъ кандидатами въ министры, и въ теченіе его царствованія въ Парламентѣ не возникало болѣе вопроса о предложеніи кандидатовъ въ министры. Требованіемъ представленія отчета въ произведенныхъ расходахъ Общины старались установить министерскую отвѣтственность и право контроля надъ общественными суммами. Процессъ *impeachment* ¹⁾ давалъ имъ возможность разсматривать политическія преступленія, не подвѣдомственныя общему порядку разсмотрѣнія судебныхъ дѣлъ.

Но еще въ ранній періодъ существованія Палаты Общинъ стало очевиднымъ, что для контроля надъ административной дѣятельностью Короны, весьма важное значеніе имѣетъ независимость судовъ и гласность судебного процесса. Король могъ отложить и даже совсѣмъ прекратить разсмотрѣніе дѣла въ судахъ письменнымъ приказомъ, издан-

¹⁾ См. сочиненіе этого же автора, въ переводѣ переводчика настоящаго труда: *Англійскій Парламентъ*, гл. 10, § 2.

нымъ съ приложеніемъ малой печати ¹⁾, или же дарованіемъ хартіи прощенія, которыя нерѣдко освобождали отъ возможности наложенія законной кары за совершенное преступленіе. Это обстоятельство давало поводъ къ весьма многимъ жалобамъ и онѣ нашли отголосокъ въ нѣкоторыхъ статутахъ ²⁾.

Всякій могъ быть приглашенъ грамотой subroena въ Совѣтъ, гдѣ король продолжалъ предсѣдательствовать послѣ того, какъ онъ пересталъ засѣдать въ Судѣ Королевской Скамьи. Власть Совѣта была неопредѣленна и произвольна, и его судопроизводство отличалось во многихъ отношеніяхъ отъ производства въ Общихъ судахъ. Тщетно Общины стремились упразднить эту юрисдикцію или подчинить контролю ея осуществленіе ³⁾. Она развивалась вопреки постановленіямъ статутовъ и не смотря на протесты, раздававшіеся въ XIV и XV в.в.,—наконецъ оппозиція умолкла, но зато возвратилась затѣмъ съ рѣшительнымъ словомъ въ законодательствѣ 1641 г.

¹⁾ 28 Эдуар. I, с. 6. Никакой приказъ, затрагивающій Общее Право, не можетъ быть изданъ съ приложеніемъ малой печати.

²⁾ Эдуар. III, с. 8. Ни большая, ни малая печать не могутъ быть употреблены въ цѣляхъ отмычки постановленій Общаго Права; если онѣ употреблены для этой цѣли, но судьи не должны обращать вниманія на такія распоряженія.

³⁾ 2. Эдуар. III, с. 2; 10 Эдуар. III, st. 1, с. 2; 14 Эдуар. III, с. 15; 13 Ричар. II, st. 2, с. 1.

⁴⁾ Статуты, касающіеся этого вопроса многочисленны. Они начинаются съ общихъ опредѣленій. -

5. Эдуар. III, с. 9. Никто не можетъ быть арестованъ или напередъ осужденъ, вопреки Великой Хартіи или закону.

28. Эдуард. III, с. 3. Никто не можетъ быть лишенъ своихъ земель, заключенъ въ тюрьму, лишенъ наслѣдства или приговоренъ къ смертной казни иначе, какъ по судебному рѣшенію.

Затѣмъ они становятся болѣе опредѣленными.

42. Эдуард. III, с. 3. Никто не можетъ быть принужденъ отвѣчать на обвиненія передъ королевскимъ Совѣтомъ безъ судебного преслѣдованія или по зарегистрированному дѣлу или по общему приказу о процессѣ, согласно закону страны.

4. Генр. IV, с. 23. Никто не можетъ быть представленъ на судъ Королевскаго Совѣта или самого короля послѣ рѣшенія вынесеннаго Общими Судиами.

15. Генр. VI, с. 4. Приказъ subroena можетъ быть изданъ лишь послѣ обезпеченія издержекъ.

Протесты Общинъ были весьма многочисленны, и если петиція была направлена въ первую инстанцію въ Парламентъ не возражали противъ передачи ея въ Совѣтъ. Въ актѣ 14 Эдуард. III, с. 5 онѣ установили такую передачу въ случаѣ задержки правосудія, устанавливаемой комитетомъ пяти (одинъ епископъ, два графа и два барона), а въ актѣ 31 Генрих. VI, с. 2 онѣ представляютъ власть Совѣту разбирать дѣла въ содранномъ порядкѣ о крупныхъ нарушеніяхъ общественнаго порядка, сохраняя въ пѣкоторыхъ условныхъ статьяхъ права Общихъ судовъ.

Взгляды Общинъ были вполне правильны. Прерогатива должна была быть ограничена закономъ, чтобы избѣжать ограниченія ея силой, но законныя ограниченія не имѣли никакого значенія, если король могъ устраивать и контролировать суды, которые толковали законы.

§ 2. Лаканстры.

Ростъ власти Совѣта имѣеть не меньшее значеніе, чѣмъ ростъ отдѣльныхъ правительственныхъ департаментовъ. Въ царствованіе Ричарда II онъ «сталъ скорѣе равной съ королемъ властью, чѣмъ подчиненной ему, рѣшая вмѣстѣ съ нимъ государственные вопросы, и не только помогая ему, но и ограничивая его въ его дѣйствіяхъ»¹⁾. Такое положеніе было признано за ними Общинами, которыя въ началѣ царствованія Генриха IV просили, чтобы Лорды Совѣта, на равнѣ съ отдѣльными министрами были намѣчаемы въ Парламентъ (1404 г.), чтобы ихъ служба оплачивалась и чтобы порядокъ производства дѣлъ въ Совѣтѣ былъ подчиненъ опредѣленнымъ правиламъ (1406 г.). По каждому отдѣльному департаменту Совѣтъ обязанъ былъ давать королю совѣты; вслѣдъ за этимъ послѣдовало присвоеніе судебной власти Совѣтомъ, который въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ дополнялъ, а въ другихъ замѣнялъ дѣйствіе судовъ.

Во время малолѣтства Генриха VI Совѣтъ прибавилъ къ своимъ совѣщательнымъ функціямъ еще функцію Совѣта Регентства, и въ это время члены его не только намѣчались въ Парламентѣ, но и назначались имъ. По достиженіи королемъ совершеннолѣтія эта практика прекратилась; Общины ослабили свой контроль и Совѣтъ сталъ наполняться кандидатами двора. При слабомъ правленіи Генриха VI коммонеры и люди опыта рѣдко попадали въ Совѣтъ²⁾. Наиболѣе сильные лорды—сторонники Ланкастровъ заняли ихъ мѣсто, а власть Общинъ и Совѣта въ это время возросла за счетъ личнаго вліянія короны. Но это ограниченіе королевской власти и вліянія не сопровождалось практическими выгодами хорошаго правительства.

Общины приобрѣли большій контроль надъ обложеніемъ и законодательствомъ, и пользуясь *impeachment*, онѣ всегда могли нанести ударъ отдѣльному министру, но онѣ еще не научились пользоваться этимъ путемъ къ установленію постоянной и основательной критики надъ дѣйствіями исполнительной власти.

¹⁾ Stubbs, Const. Hist. III. 247.

²⁾ Fortescue on the Governance of England, изданіе Plummer, p. 146 и примѣчаніе, p.p. 295, 296.

Совѣтъ сталъ комитетомъ для несенія исполнительныхъ функцій и безотвѣтственнымъ постолько, поскольку отвѣтственность могла быть обезпечена королевскимъ правомъ назначенія и смѣщенія и возможностью примѣненія Общинами въ отдѣльныхъ случаяхъ права преданія суду.

Рядъ обязанностей, возложенныхъ на Совѣтъ, практически захватывалъ права Короны. Въ судебныхъ дѣлахъ жалобы на вмѣшательство Совѣта въ дѣйствія судовъ Общаго Права продолжались въ теченіе извѣстнаго времени, но прекратились послѣ царствованія Генриха IV ¹⁾. Распространеніе по странѣ беззаконія и трудность добиться обычнымъ путемъ правосудія отъ Судовъ, когда знатные лорды ни во что ставили общее право, могло примирить Общины съ вмѣшательствомъ Совѣта.

Мы набросали въ общихъ чертахъ очеркъ конституціоннаго правленія въ это время, но это правленіе теряетъ свой характеръ, когда мы входимъ въ разсмотрѣніе всѣхъ подробностей. Король управлялъ страной при поддержкѣ Парламента; Палата Общинъ приобрѣла себѣ контроль надъ законодательствомъ и обложеніемъ ²⁾; королевскій Совѣтъ пользовался въ полной силѣ административными правами Короны ³⁾; и всетаки «казначейство было въ жалкомъ состояніи, миръ никогда не соблюдался, законы никогда не исполнялись; жизнь и собственность отдѣльныхъ лицъ не были обезпечены; цѣлые округа были подъ постояннымъ страхомъ разбоя и мятежей» ⁴⁾. Мѣстная анархія была дѣломъ богатой знати съ вооруженными бандами ихъ преверженцевъ, которые ходили съ ними на войну во Францію, а теперь носили ихъ ливрею и пользовались ихъ милостями. Правосудіе было безсильно противъ нихъ, самъ король съ трудомъ сопротивлялся союзамъ этихъ бандъ. Войны Розъ были продолженіемъ долгихъ смуть XV в.

§ 3. Тюдоры.

Съ окончанія войны Алой и Бѣлой Розы до временъ Стюартовъ, отъ Фортезью до Бэкона умы политическихъ мыслителей, какъ практиковъ, такъ и теоретиковъ, были обращены къ вопросу о созданіи крѣпкой администраціи. Не одни только потрясенія династической борьбы создали страстное желаніе мира: предшествовавшій неурядокъ и необезпеченность жизни и собственности, несомвѣстимые съ конституціоннымъ прогрессомъ указывали на то, что въ увеличеніи власти и вліянія Палаты Общинъ

¹⁾ Stubbs, Const. Hist. III, 252.

²⁾ Ibid 250.

³⁾ Ibid 255.

⁴⁾ Ibid 270.

заключается не все, что необходимо для созданія свободы и благоденствія націи.

Устройство королевскаго Совѣта для административныхъ цѣлей составляло ту задачу, которую поставилъ себѣ Джонъ Фортескью, котораго мало занимали отношенія Парламента къ слугамъ Короны, но сильно интересовала организація исполнительной власти. Распредѣленіе дѣлъ въ Совѣтѣ обратило на себя вниманіе Генриха VIII и Эдуарда VI; порядокъ занятій былъ урегулированъ; старшинство членовъ опредѣлено статутомъ; были образованы Комитеты для спеціальныхъ цѣлей или для присутствія при королѣ.

Но съ тѣхъ поръ, какъ послѣ войны Алой и Бѣлой Розы число, власть и престижъ знати уменьшился, въ Совѣтѣ не было уже членовъ съ такимъ вѣсомъ и значеніемъ, чтобы они могли противостоять королевской волѣ. Совѣтъ сталъ административнымъ учрежденіемъ съ обширной властью, но совершенно отданнымъ въ руки Короны.

Періодъ, странно названный, Новой монархіей, періодъ, въ который Корона выступила болѣе открыто, чѣмъ когда-либо со времени Генриха II въ роли активнаго, личнаго правительства былъ реакціей по отношенію къ слабому правленію Ланкастровъ и источникомъ сильныхъ коллизій между Короной и Парламентомъ при Стюартахъ. Но слѣдуетъ еще помнить, что народъ также желалъ имѣть правителей, какъ короли и королевы изъ дома Тюдоровъ желали быть таковыми и были на это весьма способны, и что въ теченіе царствованія Генриха VIII Парламентъ, повидимому, былъ готовъ предоставить Коронѣ такую власть, которую Генрихъ VIII пожелалъ бы только попросить.

Генрихъ занималъ деньги безъ согласія Парламента и получилъ отъ Парламента освобожденіе отъ обязательствъ по отношенію къ заимодавцамъ. Парламентъ далъ ему право завѣщать Корону, издавать прокламаціи, которые имѣли бы силу закона, и предоставилъ королю по достиженіи имъ 24 лѣтъ отмѣнять всякій статутъ, изданный съ момента его вступленія на престолъ; кромѣ этого Парламентъ сдѣлалъ короля законнымъ главой національной церкви и чрезъ него прошли многіе акты, обвинявшіе въ государственной измѣнѣ, которые придали трагическій оттѣнокъ послѣднимъ годамъ этого царствованія.

Мы видимъ, что Корона въ царствованіе Генриха VIII проявила свою политику и власть въ двухъ отношеніяхъ, чему сталъ придаваться угрожающій характеръ, когда, какъ это случилось въ послѣдующихъ царствованіяхъ, отдѣльныя лица стали выражать желаніе свободно высказывать свое мнѣніе по вопросамъ, касающимся Церкви и Государства, и когда въ Парламентѣ воскресъ интересъ къ общественнымъ дѣламъ.

Первое из такихъ развитій исполнительной власти выразилось въ судебной дѣятельности Совѣта. Отправленіе правосудія по общему праву было ввѣрено тремъ большимъ судамъ—Королевской Скамьи, Общей Скамьи и позднеѣ Казначейства. Неполнота опредѣленій Общаго Права дополнялась Канцлерскимъ отдѣленіемъ, гдѣ Канцлеръ былъ представителемъ королевской милости, но весь неопредѣленный остатокъ судебныхъ правъ короля былъ въ рукахъ Совѣта. Въ одной изъ послѣдующихъ главъ мы будемъ говорить о томъ мракѣ, который окутываетъ ростъ этихъ правъ и отношенія Совѣта и Звѣздной Палаты. Здѣсь же достаточно отмѣтить объемъ и нѣкоторыя подробности тѣхъ судебныхъ дѣлъ, которыя Совѣтъ исполнялъ, въ періодъ отсутствія документальной регистраціи его занятій, чтобы мы могли выяснитъ его дѣятельность въ царствованіе Генриха VIII ¹⁾.

Эти права, осуществляемыя Короной, на первый взглядъ не кажутся установленными въ ущербъ индивидуальной свободѣ. Суды Общаго Права были дороги и недоступны для бѣдныхъ, да и не всегда обладали дѣйствительной силой противъ богатыхъ и могущественныхъ обидчиковъ ²⁾; противъ заговоровъ, явившихся слѣдствіемъ династическихъ войнъ нужно было дѣйствовать быстро и секретно; церковная реформа и ростъ прессы возбуждали новые вопросы, на которые не могли дать отвѣта существовавшія нормы права. Петиціи объ удовлетвореніи за понесенные убытки представлялись въ Совѣтъ; не рѣдко бѣдные и слабые только здѣсь могли найти скорое и дешевое правосудіе. Судъ Звѣздной Палаты только постепенно обратился въ судъ, который въ силу своего произвольнаго рѣшенія, налагалъ узду на свободное выраженіе мнѣнія по политическимъ вопросамъ, устанавливалъ угодныя ему наказанія за несоблюденіе требованій незаконныхъ прокламацій, и не столько старался дополнить, сколько вмѣшивался въ обыкновенное судопроизводство въ Судахъ Общаго Права.

Такимъ образомъ юрисдикція Совѣта, точно не опредѣленная, осуществлявшаяся съ величайшей пользой при Генрихѣ VII, стала орудіемъ репрессіи не задолго до смерти Елизаветы.

А во-вторыхъ, Генрихъ VIII началъ практику увеличенія числа членовъ Палаты Общинъ путемъ созданія новыхъ избирательныхъ округовъ, политика, которая получила большое развитіе при его преемни-

¹⁾ Никакого правильнаго веденія протоколовъ засѣданія Совѣтъ между 1435 и 1540 г.г. не существовало. Относительно разнообразныхъ судебныхъ заявленій Совѣта въ царствованіе Генриха VIII, см. *Proceedings and Ordinances of the Privy Council*, vol. VII. p. xav.

²⁾ *Collectanea Juridica* vol. II. p. 14.

кахъ, благодаря свободному пользованію прерогативой въ пожалованіи городамъ хартій.

Статутное требованіе, чтобы всякій членъ Палаты имѣлъ жительство въ своемъ избирательномъ округѣ перестало соблюдаться ¹⁾, но мѣсто въ Парламентѣ еще не стало предметомъ честолюбія. Генриху VIII не составляло поэтому особой трудности обезпечить выборы въ Палату Общинъ многихъ членовъ, которые занимали мѣста по назначенію отъ Короны или надѣялись ихъ получить, или по тѣмъ и инымъ соображеніямъ желали вотировать согласно желаніямъ короля или министра. Преемники Генриха VIII не довольствовались вліяніемъ на существующіе избирательные округа; они посылали призывныя грамоты бургамъ, которые до этого времени никогда не избирали членовъ Парламента, сопровождавшіяся обыкновенно хартією инкорпораціи, предоставлявшей бургу привиллегію посылки членовъ и регулировавшей права выборовъ. Этимъ путемъ число членовъ Палаты Общинъ было увеличено болѣе чѣмъ на сто въ царствованіе Эдуарда, Маріи и Елизаветы, а бороться противъ возрастающей независимости Парламента старались путемъ введенія въ него большого количества кандидатовъ Короны.

Заключеніе займовъ безъ согласія Парламента, осуществленіе широкой и неограниченной юрисдикціи Тайнымъ Совѣтомъ и приобрѣтеніе вліянія на Парламентъ путемъ увеличенія представительства и введеніемъ въ составъ Палаты Общинъ должностныхъ лицъ и придворныхъ составляетъ основныя черты пользованія прерогативой въ царствованіе Генриха VIII. Были совершены нѣкоторыя несправедливыя и кровавыя дѣянія, прошли законы, передававшіе въ руки Короны опасную власть; Парламентъ былъ причастенъ къ этимъ дѣламъ, но вина должна быть раздѣлена между Королемъ, который любилъ свое собственное направленіе политики и уступчивое законодательное учрежденіе, и народомъ, который соглашался пожертвовать нѣкоторой частью конституціонной свободы ради порядка и мира ²⁾.

При Эдуардѣ VI и королевахъ изъ дома Тюдоровъ юрисдикція Совѣта была направлена на подавленіе свободнаго выраженія мнѣнія, а избирательное право было предоставляемо бургамъ, которые никогда не проявляли склонности выбирать независимаго депутата. Однако не смотря на исключительное вліяніе и власть, которое эти государи про-

¹⁾ См. Anson—Parliament.

²⁾ Число избирательныхъ округовъ, образованныхъ Генрихомъ VIII, было весьма значительно, но это было исключительно мѣстности, которые имѣли полное основаніе требовать представительства: Cheshire и Chester, Monmouthshire и Monmouth, города и графства Уэльса.

являли въ Совѣтѣ и въ Парламентѣ, мы находимъ, что сложная государственная машина разрослась на столько, что ее необходимо было приводить въ дѣйствіе прежде чѣмъ королевское рѣшеніе по административнымъ вопросамъ могло быть выполнено; его воля — всемогущественна, но она должна быть выражена черезъ его слугъ. Эдуардъ IV сказалъ, что онъ не можетъ лично арестовать кого-либо ¹⁾, а Іаковъ I заявлялъ, что Король не можетъ засѣдать въ качествѣ судьи въ своихъ судахъ ²⁾. Актъ Генриха VIII ³⁾ требуетъ содѣйствія трехъ королевскихъ слугъ для приложенія большой печати, а зарегистрированные акты Совѣта въ царствованіе Эдуарда VI устанавливають различныя опредѣленія объ обязательныхъ подписяхъ, необходимыхъ для удостовѣренія документа, подписаннаго собственноручно Королемъ ⁴⁾. При Елизаветѣ установился взглядъ, что одинъ королевскій приказъ не является достаточнымъ для выдачи суммъ изъ казначейства ⁵⁾.

§ 4. Стюарты.

Когда Іаковъ I вступилъ на тронъ, ему было не болѣе легко управляться съ Парламентомъ, чѣмъ Тюдорамъ. Палата Общинъ сдѣлала запросъ объ увеличеніи числа избирательныхъ округовъ при Елизаветѣ. Это было одно изъ первыхъ возбужденій вопроса о правѣ Короны на вмѣшательство въ производство выборовъ или на рѣшеніе спорныхъ выборовъ. Стюарты не рисковали пользоваться прерогативой, которой такъ свободно распоряжались Тюдоры — призывомъ представителей бурговъ грамотой или пожалованіемъ права на представительство хартіей. Все увеличеніе представительства, имѣвшее мѣсто въ царствованіе Іакова I, состояло въ воскрешеніи забытыхъ избирательныхъ правъ. Но Іаковъ I и Карлъ I нашли болѣе смѣлый образъ дѣйствій. Судебныя права Тайнаго Совѣта, осуществляемыя въ Звѣздной Палатѣ, и власть назначать и смѣщать по своему желанію судей высшихъ судовъ, давали возможность Коронѣ стѣснять свободу отдѣльныхъ лицъ, издавать законы и облагать налогами, вопреки установленнымъ въ прежнее время статутамъ, вопреки даже Петиціи о правахъ, которая была направлена противъ существовавшаго захвата прерогативы.

Возможно, что трудность управляться съ Парламентомъ или уве-

¹⁾ Coke, Inst. II. p. 186.

²⁾ Coke, Rep. p. 14.

³⁾ 27 Генр. VIII с. 11.

⁴⁾ Acts of the Privy Council III, 366, 411, 500

⁵⁾ 11 Coke Rep. p. 92.

личивать число членовъ Палаты побудили Стюартовъ обратитьъ къ внѣ-парламентскимъ средствамъ. Но обстоятельства времени оправдывали до нѣкоторой степени эти средства. Упадокъ феодализма заставилъ создавать новую теорію политическихъ обязанностей, которая должна была бы заполнить мѣсто феодальныхъ узъ, а Реформація, которая разрушила единство Западной Церкви, создала новую проблему національной церкви. Теорія божественнаго права королей представляла собой рѣшеніе этихъ трудныхъ вопросовъ и она была съ восторгомъ воспринята, какъ Стюартами, такъ и многими изъ ихъ подданныхъ. При Тюдорахъ желаніе твердо установленнаго правительства примиряло съ нѣкоторыми произвольными распоряженіями по отношенію къ личной и имущественной неприкосновенности и поощряло короля пользоваться своими правами смѣло и свободно.

Но эти права не покоились только на воображеніи, они имѣли твердое основаніе въ той власти, которую Корона проявляла надъ примѣненіями закона.

Пока Король могъ пользоваться неограниченной юрисдикціей Звѣздной Палаты для наложенія наказанія за политическія преступленія, онъ имѣлъ возможность издавать прокламаціи, неисполненіе которыхъ влекло наказаніе штрафами или тюремнымъ заключеніемъ по приговору Звѣздной Палаты, хотя неповиновеніе имъ не создало наличности преступнаго дѣянія, признаваемаго за таковое Судами Общаго права ¹⁾). Пользованіе такой властью Іаковомъ I привело къ точному опредѣленію Э. Кокомъ законнаго дѣйствія такихъ прокламацій,—опредѣленію, которое, какъ я объ этомъ высказалъ въ другомъ своемъ сочиненіи, является *locus classicus* для установленія отношеній Парламента и Короны въ изданіи законовъ и въ принужденіи къ ихъ повиновенію ²⁾). Но пока Звѣздная Палата была способна поддерживать требованія прокламаціей, до тѣхъ поръ существовала судебная власть въ рукахъ исполнительной, неограниченная никакими опредѣленными правилами, всецѣло находившаяся въ распоряженіи короля и выставлявшая интересъ правительства за основаніе своего существованія.

Но судебная власть короля не ограничилась Звѣздной Палатой. Онъ имѣлъ абсолютную власть назначать и смѣщать судей; вся судебная корпорація была поэтому въ его рукахъ; не говоря уже о томъ, что должностныя лица были подкуплены или подчинены, очевидно, что собственный интересъ, равно какъ и столѣтнія традиціи заставляли су-

¹⁾ Gardiner, History of England VIII, 75, 77.

²⁾ Anson. Англійскій Парламентъ.

дей смотрѣтъ широко на прерогативу ихъ главы. Направленіе, принятое судьями, шло гораздо дальше толкованія закона; оно привело ихъ до того пункта, при которомъ могъ быть возбужденъ вопросъ объ утвержденіи и силѣ закона. Когда подданный отказывался уплачивать налоги, собираемые безъ согласія Парламента, суды, если они исполняютъ свою обязанность такъ, какъ мы ее понимаемъ, были только обязаны разсматривать, были ли требованія Короны основаны на статутѣ или Общемъ Правѣ; если критическія обстоятельства требовали сбора денегъ безъ согласія Парламента, суды не касались существованія этихъ обстоятельствъ; ихъ дѣло было толковать статутъ и Общее Право. Неминуемая опасность могла оправдать Корону, когда она выходила изъ предѣловъ своихъ законныхъ правъ, но это оправданіе должно было быть признаннымъ, не въ рѣшеніи судовъ находившихъ, что при наличности исключительныхъ моментовъ законъ не связывалъ короля, но въ парламентскомъ актѣ о ненаказуемости, освобождавшемъ отъ обвиненія тѣхъ, кто передавалъ королевскій приказъ о нарушеніи закона.

Тѣмъ не менѣе, судьи Іакова I и Карла I были по большей части одинакового мнѣнія съ Бэкономъ ¹⁾, что ихъ обязанность заключалась не только въ объясненіи законовъ, но и въ поддержаніи правительства. Дѣйствуя согласно этой теоріи, они развили доктрину о дискреціонной власти, которая поставила короля выше закона. Если судьи, всякій разъ какъ отдѣльный подданный сопротивлялся незаконнымъ требованіямъ, находили, что требованіе оправдывалось дискреціонной властью короля, то они ставили сами себя въ довольно затруднительное положеніе. Они должны были или входить въ разсмотрѣніе каждаго отдѣльнаго случая и рѣшить, необходимо ли примѣненіе дискреціонной власти и такимъ образомъ присвоить себѣ совѣщательныя функціи Совѣта Короны или они должны были предоставить королю сказать, когда эта власть должна быть примѣнена и такимъ путемъ поставить Корону выше закона.

Судьи предпочли послѣдній исходъ ²⁾. Этимъ они сдѣлали короля

¹⁾ Gardiner, II, 131; III, 2—8.

²⁾ «Въ дѣлахъ, касающихся прерогативы, судъ не обязанъ дѣйствовать согласно Общему Праву».

«Власть короля двойная, ординарная и абсолютная... Абсолютная власть короля существуетъ для общей пользы народа, и есть *salus populi*, такъ какъ народъ есть тѣло, а король голова; а такъ какъ строеніе тѣла измѣняется со временемъ, то мѣняется и абсолютный законъ, согласно мудрости короля для общей пользы». Рѣшеніе суда Казначейства въ дѣлѣ *Bate*, 2 St. Fr. 371.

«То, что представлено на наше сужденіе, заключается въ слѣдующемъ: долженъ ли заключенный по королевскому приказанію, въ случаѣ не указанія причинъ

независимымъ въ установленіи его доходовъ. Ихъ образъ дѣйствія затрогивалъ не одни только доходы; всѣ попытки помѣстить прерогативу въ рамки законодательныхъ положеній были тщетны, пока суды признавали сущностью прерогативы опредѣленія, долженъ ли или нѣтъ законъ соблюдаться. Права по отношенію къ законодательству, которыя Звѣздная Палата предоставляла королю, утверждая силу его прокламацій, противорѣчащихъ закону и взглядамъ судовъ Общаго Права, весьма мало согласовались съ тѣми нормами закона, которыя касались финансовъ и личной свободы.

Долгій Парламентъ отнялъ у Тайнаго Совѣта юрисдикцію въ гражданскихъ и уголовныхъ дѣлахъ и такимъ образомъ отрѣзалъ у королевской прерогативы эту опасную отрасль. Онъ также воспретилъ королю сборъ налоговъ безъ согласія Парламента. Но революція болѣе чѣмъ законъ, измѣнила существовавшія права Короны.

Прерогатива англійскихъ королевъ опиралась не на вооруженную силу, но на обычай и уваженіе къ закону и до нѣкоторой степени на представленіе о существующемъ порядкѣ вещей, какъ на естественно существующій. Исходъ войны между Королемъ и Парламентомъ показалъ, что въ прерогативѣ не заключалось ничего такого чудеснаго, чтобы дало силу королю и его сторонникамъ для сопротивленія превосходящей силѣ и лучшей организаціи. Нація поняла, что сила могла держать короля въ границахъ закона, если только за его спиной не было большей силы. Эту большую силу, послѣ паденія феодализма, представляла постоянная армія. Право содержать постоянную армію стало практическимъ вопросомъ со времени Кромвеля.

Но еще оставалось сильное оружіе въ законныхъ предѣлахъ—король могъ смѣщать судей по своему желанію. При Карлѣ II не было сдѣлано ни одной попытки использовать это право въ цѣляхъ сбора налоговъ; правда, было опасно шутить съ строгими постановленіями Долгаго Парламента, но и Карлъ, отчасти по легкомыслію, а отчасти по практической ловкости, не былъ склоненъ подвергаться риску или нарушать свою веселую жизнь ради расширенія правъ Короны. Подкупъ Палаты Общинъ и установленія системы вліянія на Парламентъ былъ болѣе радикальный и безопасный путь для достиженія имъ желаемаго. Когда здѣсь дѣло было неуспѣшно, тогда онъ прибѣгалъ къ своему вліянію на суды въ цѣляхъ отмѣны пожалованной бургу грамоты: и

ареста, быть выпущенъ на поруки, или оставаться въ тюрьмѣ, Судъ Королевской Скамьи рѣшилъ, что заключенный по такому приказу не долженъ быть освобожденъ. *Darnell's case. 3 St. Tr. 1.*

грамоты, потерявшія право, передѣлывались въ смыслѣ обезпеченія королевскаго желанія о выборѣ нужныхъ лицъ. Когда несчастливый Іаковъ II хотѣлъ отдѣлаться отъ статутовъ, принятыхъ въ цѣляхъ обезпеченія Англійской церкви, власть короны надъ судьями была использована вновь для полученія судебной санкціи для незаконныхъ актовъ. Король желалъ свободно распоряжаться статутомъ и сдѣлать это съ согласія судовъ; онъ поднялъ этотъ вопросъ путемъ возбужденія процесса противъ того лица, въ пользу котораго было дано изъятіе изъ дѣйствующаго закона и обезпечилъ желаемое ему рѣшеніе отъ суда Королевской Скамьи, составъ котораго онъ измѣнилъ для этой цѣли. Онъ не былъ также доволенъ прекращеніемъ пользованія диспензивной и суспензивной властью; революція указала ему, какъ велико значеніе постоянной арміи, и эта армія уже создавалась, когда наступилъ переворотъ.

Билль о Правахъ воспроизводитъ всѣ пункты спора между королемъ и подданными, между ними и право содержать постоянную армію, и рѣшаетъ ихъ всѣ противъ короля; Актъ о Престононаслѣддіи (Act of Settlement) отнимаетъ отъ короля послѣднюю прерогативу, представляющую ему возможность вмѣшиваться въ Общее Право или отмѣнять Статутъ, опредѣляя, что судьи должны занимать свои должности, пока ихъ поведеніе безупречно, но могутъ быть смѣщаемы по адресу обѣихъ Палатъ Парламента.

Съ этихъ поръ теорія божественнаго, наслѣдственнаго права покинута лишь въ воображеніи тѣхъ, кто смѣшиваетъ политику съ романомъ. Корона стала официальной представительницей общины и носительницей ея желаній, поскольку они выражены или опредѣлены.

ОТДѢЛЪ IV.

Прерогатива съ 1688 г.

§ 1. Зависимость Короны отъ Парламента.

Въ царствованіе Вильгельма III законодательство коснулось двухъ вопросовъ въ отношеніи королевской прерогативы. Оно опредѣлило законныя права Короны и отняло отъ Короны средства контроля надъ толкованіемъ этихъ правъ. Королю было запрещено статутомъ собирать налоги или содержать постоянную армію въ мирное время безъ согласія Парламента, приостанавливать дѣйствія законовъ или освобождать отъ нихъ, какъ это дѣлалъ Іаковъ; но это еще не все. Судьи, которые за-

нимали мѣста по милости короля и рисковали навлечь на себя его неудовольствіе, были способны не считаться съ Петиціей о Правахъ въ дѣлѣ Гемпдена и съ Актомъ о Присягѣ въ дѣлѣ Гэля. Но съ того дня, какъ Act of Settlement обезпечилъ за судьями ихъ мѣста, *quam diu bene se gesserint*—связавъ условіе безупречнаго поведенія съ занятіемъ мѣста,—и поставилъ ихъ дѣятельность въ кругъ вѣдѣнія Парламента. королевскіе суды стали существовать не для осуществленія королевскихъ желаній, но для толкованія и укрѣпленія силы законовъ страны.

Но хотя во всѣхъ административныхъ актахъ желаніе короля могло быть выражено лишь черезъ должностныхъ лицъ, отвѣтственныхъ передъ судами, однако опредѣленіе вопросовъ общей политики и выборъ министровъ не были затронуты описанными мной ограниченіями. Оставалось что-либо сдѣлать въ этихъ двухъ отношеніяхъ для того, чтобы поставить осуществленіе прерогативы подъ критику и надзоръ сословій государства. Во-первыхъ, нужно было побудить Корону къ болѣе частымъ обращеніямъ къ Парламенту, во-вторыхъ, выборъ и дѣйствія королевскихъ министровъ подчинить парламентскому контролю.

Первое было достигнуто, когда Парламентъ ограничилъ пожизненные доходы короля такой суммой, которая только давала ему возможность вести гражданскія дѣла правительства, когда онъ установилъ постоянную армію и сталъ ассигновать средства на національныя вооруженныя силы ежегодно и не болѣе, чѣмъ на одинъ годъ.

Второе явилось послѣдовательнымъ результатомъ всѣхъ предшествующихъ ограниченій, которыя дѣлали короля зависимымъ отъ доброй воли Парламента по вопросамъ финансовъ и законодательства. Со времени революціи, равно впрочемъ какъ и до этого времени, королю было запрещено статутами облагать налогами безъ согласія Парламента; его власть надъ кошелькомъ была теперь ограничена точнымъ опредѣленіемъ цѣли ассигнованія и сокращеніемъ той части ассигнованія, которая была оставлена подъ его личнымъ контролемъ до той суммы, которая была достаточна для веденія дѣла государства въ теченіе одного года. Онъ не только не имѣлъ болѣе къ своимъ услугамъ Суда Звѣздной Палаты, утвердившей силу его Прокламацій, но и его власть приостанавливать дѣйствіе статутовъ или освобождать отъ нея была объявлена незаконной. Act of Settlement дѣласть для него невозможнымъ подтасовку состава судей такъ, чтобы они могли объявить, что онъ въ силу своей дискреціонной власти можетъ нарушать статуты, не можетъ онъ также и въ силу напередъ даннаго прощенія защитить министра отъ обвиненія несмотря на полную безотвѣтственность Короны. Онъ не можетъ увеличить представительства бурговъ хартіей, такъ какъ Общины

могли подвергнуть сомнѣнію право увеличивать ихъ число; не могъ онъ также склонить на свою сторону существующіе бурги отмѣною и передѣлкой хартій, такъ какъ тѣ, предъ которыми былъ бы поднять вопросъ о дѣятельности этихъ хартій, не были болѣе подъ его властью.

Такимъ образомъ съ 1688 г. по 1701 г. власть короля по отношенію къ финансамъ и законодательству уменьшалась и онъ былъ принужденъ обращаться постоянно къ Палатѣ Общинъ, составъ которой онъ не могъ измѣнить, а членовъ—запугать. Онъ, конечно, могъ прибѣгать къ подкупу избирательныхъ округовъ, но въ этомъ отношеніи его власть была не больше всѣхъ тѣхъ, кто владѣлъ поземельной собственностью и имѣлъ деньги. Георгъ III былъ послѣднимъ королемъ, который пользовался этимъ средствомъ. Онъ могъ равнымъ образомъ оказывать вліяніе на отдѣльныхъ членовъ, обѣщая имъ личныя выгоды. На этомъ основаніи и были составлены: статья Act of Settlement, которая никогда не входила въ силу, объявлявшая занятіе оплачиваемой коронной должности несомвѣстимымъ съ занятіемъ мѣста въ Палатѣ Общинъ, законодательныя требованія 1707 г. и официалныя правоограниченія, созданныя послѣдующими статутами.

Палата Общинъ, лишая такимъ образомъ политическихъ правъ должностныхъ лицъ, не предусмотрѣла, что она болѣе выиграла бы, поставивъ королевскихъ министровъ въ зависимость отъ себя, чѣмъ рѣшительно отдѣлившись отъ исполнительной власти изъ-за боязни королевскаго вліянія на законодательство. Черезъ однихъ только министровъ Корона можетъ изложить свои нужды Парламенту, а Парламентъ той готовностью или неохотой, съ которой онъ встрѣтитъ заявленія о нуждахъ Короны, можетъ указать на довольство или недовольство его тѣми лицами, которымъ Корона поручила веденіе правительственныхъ дѣлъ.

Съ тѣхъ поръ какъ Билль о Правахъ и Act of Settlement ввелъ прерогативу въ законныя границы, которыхъ король не можетъ перейти, остается спросить, какова дискреціонная власть Короля въ этихъ предѣлахъ?

Здѣсь можетъ быть три вопроса:

1. Свободенъ ли Король въ назначеніи и удержаніи тѣхъ министровъ, которыхъ онъ изберетъ?
2. Каково вліяніе Короля на установленіе общей политики?
3. Какъ можетъ дѣйствовать Король въ административныхъ дѣлахъ?

§ 2. Парламентъ и выборъ министровъ Короны.

Со времени революціи это былъ единственный спорный вопросъ между Короной и Парламентомъ. Король претендовалъ на независимый отъ Палаты Общинъ выборъ министровъ; Общины настаивали на томъ, что министры Короны должны быть избираемы изъ политической партіи, пользующейся большинствомъ въ Палатѣ и сохраненіе ими этихъ должностей должно зависѣть отъ довѣрія имъ со стороны этого большинства,

Смѣшанныя министерства 1689—1696 гг. уступили мѣсто министерству виговъ въ 1697 г., когда Сундерлэндъ (Sunderland) далъ понять Вильгельму III, что онъ долженъ опираться на ту или другую партію, если онъ желаетъ имѣть поддержку большинства въ Палатѣ Общинъ для своей политики; министерство виговъ 1697 г. постепенно обратилось въ министерство торіевъ 1700 г., когда Вильгельмъ III созналъ, что измѣненіе настроенія страны, отражавшееся въ перемѣщеніи центра власти въ Палатѣ Общинъ, побуждало къ соответственной замѣнѣ своихъ совѣтниковъ. Но необходимая зависимость Короны и ея совѣтниковъ отъ одной или другой политической партіи стала отмѣчаться лишь при королевѣ Аннѣ.

Годольфинъ (Godolphin), Лордъ Казначей, и Марльборо (Marlborough), Генераль-Капитанъ, въ первомъ министерствѣ Анны, нашли страну въ ожиданіи европейской войны, которую они одобряли. Но въ этомъ взглядѣ они отличались отъ большей части партіи торіевъ, къ которой они принадлежали. Они попытались создать изъ существующихъ партій своихъ собственныхъ послѣдователей, но опытъ показалъ, что создать болѣе двухъ партій тамъ, гдѣ сильно политическое чувство, весьма затруднительно. А въ это время существовало двѣ партіи. Виги были за войну съ Франціей, за религіозную терпимость и за наслѣдованіе престола въ Ганноверскомъ домѣ. Торіи стояли за миръ, были противъ постоянныхъ армій, выставляли себя защитниками церковныхъ привилегій и были равнодушны къ курфюрстинѣ Софіи.

Въ началѣ царствованія королевы Анны вопросъ о войнѣ составлялъ господствовавшую черту политики и Марльборо и Годольфинъ расходились въ этомъ пунктѣ съ взглядами большинства торіевъ; они не могли ни измѣнить взглядовъ своихъ друзей, ни составить собственную независимую партію, и поэтому они были принуждены искать опоры у виговъ. Въ то же самое время виги въ награду за поддержку требовали себѣ должностныхъ мѣстъ. Но Анна по своимъ убѣжденіямъ принадлежала къ торіямъ, и хотя ея главные министры желали вступить въ союзъ съ своими политическими противниками, королева возстала про-

тивъ ихъ просьбы воспользоваться услугами тѣхъ, чьи мысли ей не нравились. Когда въ полномъ разгарѣ военнаго успѣха Годольфинъ и Марльборо поставили условіемъ сохраненія ими должностей отставку Гарлея (Harley), королева неохотно уволила Гарлея и съ равной неохотой допустила занятіе вигами важныхъ государственныхъ должностей. Она ожидала поворота народнаго настроенія и когда она увѣрилась въ томъ, что оно обратилось въ ея пользу и что виги стали непопулярны, она уволила ихъ одного за другимъ и снова призвала Гарлея и Сенъ Джона.

Въ исторіи этого времени начинаютъ вырисовываться основныя черты правительства партіи. Личныя желанія королевы имѣютъ большое вліяніе; министерство не образуется и не падаетъ вмѣстѣ, но министры одной партіи замѣняютъ постепенно министровъ другой. Но все-таки мнѣніе страны, представленное большинствомъ Палаты Общинъ, опредѣляетъ выборъ королевы и этому мнѣнію она должна была подчиняться.

Два первыхъ короля изъ Ганноверскаго дома зависѣли отъ той партіи, которая посадила эту династію на тронъ. Политическіе интересы въ странѣ утихли, а умѣніе обращаться съ Парламентомъ дало Вальполю средства обезпечить министру, который зналъ эти секреты, работающее большинство. Такимъ образомъ Палата Общинъ могла быть использована вожаками партіи для оказанія давленія на короля, и Георгъ II былъ принужденъ, не безъ неудовольствія съ своей стороны, разстаться съ Картеретомъ, къ которому онъ былъ расположенъ, а въ другой разъ призвать къ власти Питта, котораго онъ не любилъ. Георгъ III пытался, и не безъ успѣха, сосредоточить въ своихъ рукахъ организацію подкупа Парламента, разбивать партіи и уничтожить всякій смыслъ коллективной отвѣтственности министровъ. Но ревность, возбуждаемая расширеніемъ королевскаго вліянія, оживила партійную сплоченность. Впервые со времени Іаковитовъ, явившихся практическими политиками, мы находимъ партію виговъ Рокингэма, сплоченныхъ вмѣстѣ не для совмѣстной погони за должностями, но для выраженія солидарности своихъ взглядовъ на отношенія короля и министровъ. Насколько мало, можно сказать, Парламенты XVIII в. представляли желанія народа, однако оживленіе политическихъ интересовъ, поощряемое войной за американскую независимость, положило нѣкоторое ограниченіе на стремленія Короны. Общественное мнѣніе настояло на отставкѣ Норта (North) (1782 г.), поддержало короля въ отставкѣ коалиціоннаго министерства (1783 г.), дало младшему Питту въ Парламентѣ 1784 г. большинство, которое обезпечило его отъ королевскихъ интригъ. Дальнѣйшее развитіе общественнаго мнѣнія было пріостановлено, но въ концѣ XVIII в. Палата Общинъ стала болѣе независимой, а широкая практика подкуповъ исчезла

при лордѣ Нортѣ. Симпатіи или антипатіи Георга III еще могли способствовать возвышенію или паденію государственныхъ людей, а вліяніе королевскихъ желаній, хотя уже и уменьшающееся, было еще замѣтно во время регентства и при Георгѣ IV.

Реформа 1832 г. сдѣлала Палату Общинъ представительницею возвышающагося средняго класса и промышленныхъ интересовъ. Вѣсь, который былъ данъ такимъ образомъ парламентскому большинству, и увеличившійся интересъ въ политическихъ дѣлахъ, который создавалъ и поддерживалъ партійную дисциплину, образовалъ большую сплоченность въ большинствѣ. Давленіе этого большинства на выборъ Короны было непреодолимо. Вильгельмъ IV не противился этому. Часто приводимое и принимаемое долгое время за истину утвержденіе, что отставка министерства лорда Мельбурна была дана по личному желанію короля, не можетъ быть болѣе приемлемо послѣ полного отчета, даннаго лордомъ Мельбурномъ о тѣхъ обстоятельствахъ, при которыхъ его министерство прекратило свое существованіе. Королева Викторія неизмѣнно принимала рѣшенія страны, выраженные въ общихъ выборахъ или въ баллотировкѣ въ Палатѣ Общинъ. Министры—слуги короля, но они выбираются имъ согласно народному желанію, выражающемуся въ помѣщеніяхъ, гдѣ происходятъ выборы въ Парламентъ и въ залахъ засѣданій отдѣловъ. Легальная теорія и дѣйствительная практика здѣсь, какъ и въ другихъ частяхъ нашей конституціи, расходятся между собой. Случаи, когда выборъ перваго министра оставался за королемъ, не составляютъ существеннаго исключенія изъ этого положенія. Партійныя отношенія могутъ быть въ теченіе извѣстнаго времени неопредѣленны. Такъ напр., это было послѣ пораженія консервативной партіи въ 1846 г., когда коалиціонное правительство виговъ и пилитовъ было образовано лордомъ Эбердиномъ (Aberdeen) въ 1852 г. Или лидеръ партіи не будетъ къ этому склоненъ, или роль его въ качествѣ главы партіи раздѣляется съ другими лицами. Таковъ, напр., случай 1859 г., когда королева Викторія, сомнѣваясь, кто изъ двухъ, лордъ Пальмерстонъ или лордъ Джонъ Россель, согласится быть подъ начальствомъ другого, просила лорда Гранвилля сдѣлать попытку, окончившуюся впрочемъ неудачей, образовать правительство, въ составъ котораго вошли бы оба выше названные лорда подъ его начальствомъ. Точно также въ 1894 г., когда Гладстонъ вышелъ въ отставку, королева не совѣтовалась съ нимъ о его замѣстителѣ, но пригласила на постъ перваго министра лорда Розбери (Rosebery) ¹⁾.

¹⁾ Morley, Life of Gladstone III. 512. 513.

Но въ этихъ случаяхъ очевидно, что королева не слѣдовала политическимъ или личнымъ склонностямъ, какъ это дѣлали Анна и Георгъ III, и что сдѣланный выборъ былъ руководимъ желаніемъ найти министровъ, угодныхъ большинству Палаты Общинъ и народу, избравшему это большинство въ Парламентъ.

§ 3. Корона и министры въ опредѣленіи политики.

Дѣла правительства, подобно всѣмъ другимъ дѣламъ, проходятъ двѣ стадіи—установленіе политики или принципа и разработка деталей; установленіе того, что должно быть сдѣлано и осуществленіе предначертаній.

Общая политика страны, международныя отношенія, проектируемые законопроекты, принципы департаментскаго управленія обсуждаются и предрѣшаются на собраніяхъ этихъ высшихъ государственныхъ чиновъ, которые одновременно являются руководящими политиками и партійными лидерами, образующими извѣстный кругъ лицъ, извѣстный подъ именемъ Кабинета, о которомъ еще придется говорить ниже. На этихъ собраніяхъ король пересталъ присутствовать со смерти королевы Анны. На засѣданіяхъ же Тайнаго Совѣта короли всегда присутствовали и присутствуютъ, но роль ихъ здѣсь чисто формальнаго характера. Во время когда обсужденіе вопросовъ общей политики впервые перешло отъ Тайнаго Совѣта къ тѣсному кругу совѣтчиковъ, образовавшихъ то, что мы называемъ Кабинетомъ, и которое мы можемъ отнести къ началу царствованія Карла II, король одинаково предсѣдательствовалъ и въ Кабинетѣ, и въ Совѣтѣ; личныя мнѣнія и желанія Карла, Вильгельма и Анны ¹⁾ имѣли весьма большое вліяніе на обсужденія дѣлъ и на принятія рѣшенія. Георгъ I съ трудомъ понималъ англійскій языкъ и это обстоятельство дѣлало его присутствіе на засѣданіяхъ и утомительнымъ и бесполезнымъ. Это отсутствіе послужило примѣромъ для его преемниковъ и обратилось въ установленный обычай ²⁾.

¹⁾ См. интересное примѣчаніе издателя въ *Hardwicke Papers*, II, 482.

²⁾ Todd (*Parliamentary Government in England* II, 115) приводитъ 3 случая, когда король присутствовалъ на засѣданіяхъ Кабинета послѣ вступленія на престолъ Георга I. На двухъ изъ нихъ, носившихъ формальный характеръ, королю представлялась на разсмотрѣніе проектированная редакція рѣчи, долженствующей быть произнесенной передъ открытіемъ Парламента (*Hardwicke, Life*, II, 231; *Hervey, Court of George II*, II, 555); третій—имѣетъ весьма сомнительныя основанія (*Waldgrave Memoirs*, 86). Какъ исключеніе изъ установленнаго правила, они имѣютъ весьма мало значенія.

Но обычай установленный Георгомъ I имѣлъ особые результаты. Отсутствіе короля на засѣданіяхъ министровъ, на которыхъ обсуждалась общая политика правительства и намѣчались ея основныя черты не измѣняло ни законныхъ правъ Короны, ни законной отвѣтственности ея министровъ, ни ихъ законныхъ отношеній между собой; но разъ министры рѣшали государственные вопросы на засѣданіяхъ, на которыхъ Король отсутствовалъ, то было необходимо, чтобы кто-либо на нихъ предсѣдательствовалъ. Возникаетъ первый министръ и Корона уходитъ на задній планъ.

Несомнѣнно министры осуществляютъ свою политику при содѣйствіи Короны. Если Король откажетъ дать свою подпись на нужныхъ документахъ, или требуемое согласіе, то желаемыя министрамъ мѣропріятія не могутъ быть приведены въ осуществленіе. Но министры могутъ заявить, что они не пожелаютъ занимать свои мѣста, если ихъ политика не будетъ приведена въ осуществленіе, равнымъ образомъ и Парламентъ можетъ сдѣлать подобное же заявленіе, а избиратели поддерживать ихъ и сказать, что они не желаютъ ни другихъ министровъ, ни иной политики. Отсутствіе короля въ Кабинетѣ лишаетъ его голоса въ опредѣленіи политики. Король, предсѣдательствующій при обсужденіи вопроса, по которому составляется рѣшеніе, осуществляетъ несомнѣнно большее вліяніе, чѣмъ тотъ король, которому представляется рѣшеніе его министровъ, какъ результатъ ихъ общаго мнѣнія. Положеніе дѣлъ съ 1714 г. измѣнилось. Ранѣе король и королева управляли черезъ министровъ, теперь министры управляютъ черезъ посредство Короны.

Другимъ слѣдствіемъ удаленія короля изъ засѣданій Кабинета было освобожденіе его отъ отвѣтственности за опредѣленіе общей политики, какъ это было въ теченіе долгаго времени по отношенію къ его исполнительной дѣятельности. Но едва ли такая безотвѣтственность могла существовать тогда, когда король принималъ активное участіе въ тѣхъ засѣданіяхъ, на которыхъ выяснялась и устанавливалась общая политика страны. Министры не считали его безотвѣтственнымъ въ этомъ отношеніи, да и самъ онъ не считалъ себя таковымъ. Дэнби (Danby) въ 1678 г. ссылался на прощеніе, данное подъ Большою Печатью на судѣ, составленномъ на основаніи impeachment. Сомерсъ (Somers) въ 1701 г. указывалъ на королевское приказаніе, какъ на свое полномочіе прилагать Большую Печать для удостовѣренія права заключать договоры и для ратификаціи договоровъ, и отрицалъ всякую отвѣтственность за пункты этихъ договоровъ ¹⁾). Вильгельмъ III жаловался, что нерѣши-

¹⁾ Parl. Hist. V. 1272.

тельный совѣтъ его министровъ наложилъ на него отвѣтственность на-
правлять движеніе флота ¹⁾). Однако ему обыкновенно не доставало
довѣрчивости къ самому себѣ и Сундерландъ сожалѣетъ, что онъ не
«вносилъ чаще свои дѣла на обсужденіе Кабинета» ²⁾). Казалось, будто
опредѣленіе Act of Settlement, что при impeachment дарованное про-
щеніе не можетъ быть приводимо въ оправданіе, имѣло въ виду болѣе
обезпеченіе отвѣтственности министра, чѣмъ снятіе ее съ короля.

Начало переменъ можно отмѣтить въ любопытныхъ дебатахъ
1711 г. по поводу критики министровъ королевы за ихъ способъ веде-
нія войны. «Въ теченіе многихъ прошлыхъ лѣтъ», сказалъ лордъ Роче-
стеръ, «они говорили, что королева должна отвѣчать за все, но онъ
надѣется, что это время прошло и что согласно основной конституціи
королевства министры отвѣтственны за все».

Несомнѣнно, что благодаря позиціи занятой первыми королями
изъ Ганноверскаго дома невмѣшательство Короны въ активныя полити-
ческія обсужденія скоро стало установленнымъ обычаемъ. Но съ того
момента, какъ основныя черты министерской отвѣтственности были при-
знаны, король не могъ уже дѣйствовать одинъ. Разъ министры отвѣт-
ственны за всякій актъ Короны, они могутъ настаивать на томъ, чтобы
эта отвѣтственность не возлагалась на нихъ безъ ихъ вѣдома и согла-
сія. Отсюда въ царствованіе королевы Анны и произошла переменъ въ
отношеніяхъ Короны къ ея министрамъ. Никакой государственннй актъ
не можетъ быть подготовленъ, рѣшенъ или изданъ безъ неизбѣжнаго
участія отвѣтственнаго министра.

Вильгельмъ III устанавливалъ условія международнаго договора и
побуждалъ Сомерса и Вернона прислать ему засвидѣлственный бланкъ,
и дать ему право заключить миръ съ Франціею на тѣхъ условіяхъ, на
которыя имъ было дозволено дать скорое и формальное одобреніе. Анна
посылала депеши и веда переговоры съ иностранными министрами ³⁾).
Но ни Георгъ I, ни Георгъ II, повидимому, не дѣйствовали независимо
отъ своихъ министровъ въ дѣлахъ исполнительныхъ, какъ внутреннихъ,
такъ и внѣшнихъ. Нѣкоторыя осложненія легко могли возникнуть при
Георгѣ II благодаря его воинственному характеру и его положенію—
Ганноверскаго Курфюрста. Но онъ поступалъ, руководствуясь совѣтами
отвѣтственныхъ министровъ — и удержался въ 1729 г. отъ вызова
на поединокъ прусскаго короля, а въ 1735 г. отказался отъ лестнаго

¹⁾ Shrewsbury Correspondence (Coxe), 68.

²⁾ Hardwicke, State Papers, II, 461.

³⁾ Bolingbroke letters, 26 dec. 1710—23 oct. 1711.

предложенія принять командованіе надъ имперскими войсками на Рейнѣ ¹⁾).

Георгъ III, пользовавшійся всѣми средствами прерогативы въ выборѣ министровъ и въ назначеніи на должности, никогда не вступалъ въ частныя сношенія съ иностранными министрами. Георгъ IV въ теченіе короткаго времени нарушалъ это правило, но Каннингъ (Canning) ставши Статсъ-Секретаремъ по иностраннымъ дѣламъ настаивалъ на соблюденіи его ²⁾. «Мнѣ весьма жаль», говорилъ онъ 1825 г. «сдѣлать что-либо неприятое королю, но мой долгъ заставляетъ меня присутствовать при всякомъ свиданіи Его Величества съ иностраннымъ министромъ».

Король, согласно смыслу конституціи, не независимъ въ иностранныхъ дѣлахъ; все, что происходитъ между нимъ и иностраннымъ государемъ или министромъ должно быть извѣстно его собственнымъ министрамъ, которые несутъ отвѣтственность передъ народомъ за политику, а передъ закономъ за совершенные акты. Частныя письма, адресованныя Королевой Викторіей и Принцемъ Супругомъ иностраннымъ государямъ или полученныя отъ нихъ показывались первому министру, статсъ-секретарю по иностраннымъ дѣламъ или обоимъ вмѣстѣ, если въ нихъ затрогивались политическіе вопросы ³⁾.

Но хотя англійскій король и не проявляетъ независимой дѣятельности въ дѣлахъ иностранной политики, однако его значеніе въ этихъ вопросахъ весьма существенно, его знанія обширны и степень его вліянія и содѣйствія министрамъ въ установленіи дипломатическихъ переговоровъ—значительна.

Обстоятельства, сопровождавшіе уходъ лорда Пальмерстона въ 1851 г. показываютъ, что королева Викторія требовала представленія ей свѣдѣній о всѣхъ сношеніяхъ съ иностранными державами, чтобы имѣть возможность выразить свое мнѣніе по поводу мѣръ, принимаемыхъ ея министрами ⁴⁾. Мемуары 1859, 1861 и 1864 гг. представляютъ много примѣровъ того вліянія которое англійскій король можетъ имѣть на ходъ дипломатическихъ переговоровъ. Въ 1859 ⁵⁾ и въ 1864 гг. ⁶⁾ королева Викторія заставляла лорда Пальмерстона и лорда Джона Россея слѣдовать въ политикѣ взглядамъ большинства Кабинета вопреки

¹⁾ Lord Harvey, Court of George II, I. 127; II, 6.

²⁾ Stapylton, George Canning and his Times, 433.

³⁾ Martin Life of the Prince Consort IV. 433.

⁴⁾ Hansard CXIX. 90.

⁵⁾ Fitzmaurice, Life of Lord Granville I. 349—61.

⁶⁾ Ibid. 459—470.

тѣмъ рискованнымъ планамъ вмѣшательства, къ которымъ были склонны оба эти выдающіеся дѣятели. Королевское вліяніе спасло страну отъ риска быть вовлеченной въ европейскую войну. Въ 1861 г. обостренныя отношенія Англій къ Соединеннымъ Штатамъ улучшились благодаря копіи письма съ депеши, снятой Принцомъ Супругомъ, который въ это время лежалъ уже на смертномъ одрѣ ¹⁾.

То же правило примѣнимо и ко внутреннимъ дѣламъ. Когда Георгъ IV пожелалъ воспользоваться королевскимъ правомъ помилованія по отношенію къ одному лицу, приговоренному (къ смертной казни въ Ирландіи и написалъ объ этомъ частнымъ образомъ вице-королю Ирландіи, Робертъ Пиль, тогдашній статсъ-секретарь по внутреннимъ дѣламъ, энергично указывалъ ему на неполитичность его дѣйствія, намекая такимъ образомъ весьма ясно на то, что необходимо было спросить совѣта у отвѣтственнаго министра, прежде чѣмъ было написано письмо вице-королю. Король уступилъ ²⁾.

Эта отвѣтственность ясно понимается и принимается министрами. Когда въ 1834 г. Робертъ Пиль замѣстилъ лорда Мельбурна, онъ ошибочно вѣрилъ, что Мельбурнъ былъ уволенъ королемъ, и онъ признавалъ, что, принявъ должность, онъ этимъ самымъ какъ бы закрѣпилъ отставку. «Принявшемъ должности перваго министра», говоритъ онъ, «я сталъ *технически, если не морально*, отвѣтственнымъ за отставку предшествовавшаго правительства, хотя и не принималъ въ этомъ ни малѣйшаго участія» ³⁾.

§ 4. Дѣятельность Короны и ея министровъ.

Король практически неотвѣтственъ за образъ дѣйствія правительства. «Министры», говоря словами лорда Рочестера, «отвѣтствены за все». Если государственныя дѣла ведутся плохо, если политика статсъ-секретаря по иностраннымъ дѣламъ втягиваетъ страну въ войну, или усложняетъ отношенія къ другимъ государствамъ, если военное вѣдомство и адмиралтейство не располагаютъ необходимымъ количествомъ людей, оружія и кораблей, если статсъ-секретарь по внутреннимъ дѣламъ злоупотребляетъ прерогативой помилованія, то стоящіе у власти министры коллективно или отдѣльно лишаются общественнаго уваженія. Отдѣльной министр можетъ быть принужденъ выйти въ отставку, или

¹⁾ Martin, Life of the Prince Consort V. 422.

²⁾ Wellington Dispatches, Civil S. VI. 313, 319; Parker Sir Robert Peel II, 146—51.

³⁾ Sir Robert Peel's Memoirs, II, 31.

представители народа въ Парламентѣ или самъ народъ при общихъ выборахъ можетъ выразить недовѣріе всему министерству; голосованіе въ Палатѣ Общинъ можетъ передать политическую власть другой партіи въ королевствѣ. Все это можетъ случиться, но никто не поставитъ этого въ вину королю.

Но отвѣтственность за политику и за общіе результаты, которые явились слѣдствіемъ этой политики, есть моральная отвѣтственность, подкрѣпленная, можетъ быть, лишь потерей уваженія, и въ худшемъ случаѣ—мѣста и власти, если данный совѣтъ и принятыя согласнo съ нимъ мѣры оказались безразсудны и привели къ несчастью.

Совершенно иное дѣло—законная безотвѣтственность. Принципъ «король не можетъ дѣлатъ зла» имѣетъ два значенія. Король не отвѣтственъ за политическія ошибки, какъ бы велики онѣ ни были; онъ дѣйствуетъ по совѣту министровъ. И далѣе, король не отвѣтственъ, когда онъ дѣйствуетъ по совѣту министровъ, даже если бы эти дѣйствія были противны закону.

И все-таки король не выше закона; всякій актъ правительственнаго департамента—королевскій актъ, а во многихъ важныхъ государственныхъ актахъ король непосредственно принимаетъ участіе. Онъ созываетъ, пророгируетъ и распускаетъ Парламентъ, назначаетъ высшихъ административныхъ, судебныхъ и духовныхъ должностныхъ лицъ; объявляетъ войну, заключаетъ договоры и миръ, жалуетъ титулы, объявляетъ въ хартіяхъ милости, уполномочиваетъ приступить къ расходо-дованію общественныхъ суммъ, посылаетъ судей на объѣздныя сессіи; за эти, а равно и за другіе акты, которые король обязанъ исполнять въ силу своего оффиціального положенія, кто-либо бываетъ отвѣтственъ, и если законъ нарушенъ, то законная отвѣтственность падаетъ на нарушителя.

Но король по закону не отвѣтственъ за акты, исполненные по его приказанію, и мы видимъ практическое препятствіе королевской дѣятельности въ томъ правилѣ, что королевское приказаніе не служитъ оправданіемъ за незаконный актъ.

Однако, слѣдствіемъ этой свободы отъ законной отвѣтственности не является поощреніе независимой дѣятельности короля.

Такая юридическая безотвѣтственность короля не можетъ возбуждать въ его слугахъ желанія исполнять его приказанія въ дѣлахъ сомнительно закономѣрныхъ съ тѣхъ поръ, какъ они стали отвѣтственны за совершенные акты. Отвѣтомъ на возбужденныя жалобы противъ дѣйствій короннаго министра или должностнаго лица департамента не могутъ служить слова, что это дѣйствіе исполнено на коронной службѣ и по спеціальному приказанію короля.

Королевскій приказъ не служить извиненіемъ незаконнаго акта и будетъ ли незаконный актъ исполненъ по непосредственному настоянію и приказу короля, или при общемъ исполненіи обязанностей гражданской и военной коронной службы, всякій исполнившей это незаконное дѣяніе является виновнымъ. Наша конституція никогда не признавала различія между гражданами, занимающими должностныя мѣста, и ихъ не имѣющими, по отношенію къ тѣмъ законамъ, которыя изданы и той юрисдикціи, которой они подчинены ¹⁾. Если исключенія изъ этого положенія и могутъ быть найдены въ нашихъ книгахъ, то они основаны на статутныхъ правилахъ или общемъ правѣ, ограничены по характеру и ясны по своему принципу. О нихъ мы поговоримъ впослѣдствіи. Въ настоящій же моментъ достаточно сказать, что въ процессѣ о законнарушеніи и преступленіи оправданіемъ не можетъ служить то, что преступленіе совершенно по требованію другого лица; что въ тѣхъ государственныхъ преступленіяхъ, которыя приводятъ къ *impeachment* со стороны Общинъ, ни королевскій приказъ, ни формально данное помилованіе не могутъ служить защитой на судѣ Палаты Лордовъ, и что при обычномъ порядкѣ король не можетъ даровать помилованія за гражданское правонарушеніе, которымъ затронуты права отдѣльнаго лица, а если же онъ милуетъ тѣхъ, кто совершили преступленія и правонарушенія публичнаго характера, то королевское право помилованія должно быть осуществлено черезъ отвѣтственнаго министра.

Но есть акты исполнительнаго правительства, которые должны быть исполнены непосредственно королевемъ, и мы видимъ, что здѣсь министерская отвѣтственность обезпечена требованіемъ приложенія печати, которая хранится у министра, или тѣмъ, что министръ долженъ контрасигнировать тотъ документъ, который даетъ акту законную силу.

Можно сказать, что едва ли есть что-либо такое изъ дѣйствій монарха, что не облекалось бы въ письменную форму, и нѣтъ ничего, за что бы министръ не былъ отвѣтственъ.

Министры вступаютъ на коренную службу послѣ поцѣлуя королевской руки, но существуютъ формальности, которыя сопровождаютъ принятіе всѣхъ должностей—передача печатей, ключа или жезла, выдачей какого-либо документа, изданнаго за собственноручной королевской подписью и контрасигнированнаго однимъ или болѣе министрами ²⁾, а въ

¹⁾ Dicey. Law of the Constitution, ed. 3, ch. XII.

²⁾ Первый комиссаръ работъ назначается патентомъ за собственной королевской подписью, контрасигнированнымъ двумя лордами казначейства.

нѣкоторыхъ случаяхъ приложеніемъ Большой Печати ¹⁾). Предсѣдатель Совѣта назначается простымъ объявленіемъ объ этомъ, а члены Тайнаго Совѣта допускаются къ занятію своихъ мѣстъ безъ всякихъ формальностей послѣ цѣлованія королевской руки и принятія установленной для нихъ присяги, но все это происходитъ на засѣданіи Совѣта ²⁾), а въ протоколъ заносится все, что происходило на этихъ засѣданіяхъ.

Но тотъ кругъ, въ которомъ король можетъ дѣйствовать безъ формальностей и съ сохраненіемъ дѣйствительной силы сдѣланныхъ распоряженій, — ограниченъ. Важныя государственныя должности замѣщены «пока это угодно королю» (*Juring pleasure*), и послѣдній, безъ сомнѣнія, можетъ послать за Государственнымъ Секретаремъ и взять у него Печати, или за книгой Тайнаго Совѣта и вычеркнуть оттуда имя Канцлера.

Король можетъ также во время засѣданій Парламента войти въ Палату Лордовъ, занять свое мѣсто на тронѣ, пригласить къ рѣшеткѣ Палаты Палату Общинъ и затѣмъ распустить или пророгировать Парламентъ. Эти акты были бы дѣйствительны, но королевскіе министры, будучи отвѣтственны, уклонились бы отъ принятія на себя отвѣтственности за акты, выполненные безъ ихъ согласія. Произвольное пользованіе прерогативой въ этомъ отношеніи встрѣчаетъ практическое препятствіе: для короля было бы весьма затруднительно найти министровъ, которые согласились бы служить ему при условіи, чтобы общество довѣряло имъ въ тѣхъ актахъ, которые исполнены безъ ихъ вѣдома и, вѣроятно, вопреки ихъ мнѣнію.

Поэтому мы можемъ оставить безъ вниманія различныя неформальные акты, тѣ приказы, болѣе или менѣе формальнаго характера, которые исходятъ отъ судебныхъ или административныхъ департаментовъ, и акты, издаваемые этими департаментами въ силу делигированнаго имъ права отъ Короны, часто установленнаго статутомъ.

Остаются еще многочисленныя государственныя акты, въ которыхъ король принимаетъ непосредственное участіе, которые разнообразны по своему значенію и захватываютъ широкій кругъ дѣлъ: отъ прокламаціи о выборѣ въ Парламентъ или ратификаціи договора до разрѣшенія постройки театра. Эти формальныя изьявленія королевской воли облакаются въ различныя формы подъ отвѣтственностью различ-

¹⁾ Главный почтъ-директоръ назначается, а должности въ казначействѣ и адмиралтействѣ замѣщаются патентами подъ Большой Печатью.

²⁾ Выдержка изъ дневника лорда Iddesleigh даетъ живое описаніе формальностей принятія должности; см. *Life of lord Iddesleigh, by Andrew Lang. vol. I, p. 262.*

ныхъ лицъ. Въ приложеніи къ настоящей главѣ я опишу тѣ формы, въ которыя онѣ облакаются, и укажу тѣхъ должностныхъ лицъ, которыя за нихъ отвѣтственны. Достаточно, повидимому, уже сказано для выясненія тѣхъ ограниченій, которыя законъ и обычай налагають на пользованіе Короной своими исполнительными правами въ выборѣ министровъ, въ опредѣленіи политики и въ исполненіи государственныхъ актовъ.

Въ теоріи Корона выбираетъ себѣ министровъ; на практикѣ желанія страны, Палаты Общинъ и лидера партіи, которому довѣрено образованіе министерства, значительно ограничивають королевскій выборъ. Въ теоріи Корона совершаетъ всякій важный актъ исполнительнаго правительства; на практикѣ всякій такой актъ долженъ быть совершаемъ вмѣстѣ съ министромъ, отвѣтственнымъ за него и его послѣдствія, и такимъ образомъ, который обезпечивалъ бы дѣйствительно эту отвѣтственность.

Но хотя дискреціонное примѣненіе законныхъ правъ ушло изъ рукъ Короны и она стала орудіемъ, черезъ которое министры проводятъ политику, по ихъ мнѣнію, одобряемую страной, однако дѣйствительное вліяніе англійскаго государя не можетъ быть оцѣнено ни его законными, ни его дѣйствительными правами, какъ исполнительной власти государства. Король или королева въ настоящее время не являются лишь частью механизма, но лицомъ съ великолѣпной практической подготовкой, благодаря тѣмъ обстоятельствамъ, которыя требуютъ исключительныхъ условій знанія политическихъ дѣлъ. Такое лицо нельзя разсматривать исключительно, какъ орудіе; очевидно, что оно вполне освѣдомлено о всѣхъ государственныхъ дѣлахъ, особенно же о дѣлахъ, касающихся сношеній съ другими государствами, и способно не только выразить свое мнѣніе, но и настоять на немъ ¹⁾. И это мнѣніе, при долгомъ царствованіи, можетъ приобрѣтать большій вѣсъ и значеніе. Невозможно ни приобрѣсти серьезнаго опыта при постоянныхъ совѣщаніяхъ въ теченіи многихъ лѣтъ о важнѣйшихъ вопросахъ. Министры постоянно мнѣются и политика одной группы министровъ не соотвѣтствуетъ слѣдующей, но всѣ министры излагають монарху планы своей политики, дѣйствуютъ при его посредничествѣ и оставляють въ его головѣ свои методы, смотря на результаты которыхъ онъ можетъ оказывать вліяніе на дѣйствіе новыхъ министровъ. Правда, наши короли и королевы не могутъ долго

¹⁾ Примеры этого рода мы можемъ найти съ memorandum, сообщенномъ по желанію королевы Лорду Пальмерстону въ 1851 г., post, ch. III, sect III § 3 (p. 129) и въ перепискѣ между королевой и архіепископомъ Tait въ 1869 г. о дѣйствіяхъ Палаты Лордовъ по отношенію къ биллю объ ирландской церкви (Davidson, Life of Archbishop Tait, Vol. II, ch. XIX).

по своему желанію пользоваться исполнительной властью въ государствѣ, ни свободно выбирать министровъ, которые бы эту власть осуществляли, но они все-таки остаются тѣмъ орудіемъ, безъ содѣйствія котораго министры дѣйствовать не могутъ, они все-таки остаются совѣтниками, которые пользуются исключительнымъ положеніемъ для приобрѣтенія познаній, дѣлающими эти совѣты цѣнными, у которыхъ имѣется экстраординарный опытъ, и чьи замѣчанія должны быть выслушиваемы не съ одной лишь обычной вѣжливостью.

ПРИЛОЖЕНИЕ КЪ ГЛАВЪ I.

Исполнительные Акты Короны.

Формы, въ которыхъ выражается королевская воля.

Въ административныхъ дѣлахъ королевская воля выражается тремя путями:

- 1) Приказомъ въ Совѣтѣ (order in Council).
 - 2) Приказомъ (order), распоряженіемъ (commission), приказомъ—уполномочіемъ, называемымъ warrant за собственноручной подписью.
 - 3) Прокламаціями, грамотами (writ), патентами (letters-patent) и другими актами, изданными съ приложеніемъ Большой Печати.
- (1) Приказъ въ Совѣтѣ есть резолюція короля на рѣшеніе Совѣта, доводимая до свѣдѣнія тѣхъ, кого онъ касается, опубликованіемъ или инымъ путемъ. Онъ гласитъ такъ:

Въ дворцѣ, 1 іюня 1907 г.

Въ присутствіи Его Величества Короля въ Совѣтѣ.

Его Величество, согласно съ мнѣніемъ и совѣтомъ своего Тайнаго Совѣта, приказываетъ и повелѣваетъ

Затѣмъ слѣдуетъ изложеніе сущности приказанія. Такая резолюція можетъ быть введена въ королевскую прокламацію.

Королевская прокламація есть формальное объявленіе акта исполнительной власти такого, какъ роспускъ или созывъ Парламента, объявленіе войны, заключеніе мира, опубликованіе опредѣленной статута, введеніе въ дѣйствіе котораго предоставлено дискреціонной власти Короны въ Совѣтѣ. Этотъ актъ есть резолюція короля въ Совѣтѣ, но къ документу, которымъ онъ публикуется — прокламаціи — прикладывается Большая Печать¹⁾.

¹⁾ Форма прокламаціи приведена въ соч. «Английскій Парламентъ».

(2) Переходя къ тѣмъ документамъ, которые не идутъ отъ Тайнаго Совѣта, но отъ департамента отвѣтственнаго министра или министровъ, мы находимъ, что они состоятъ изъ подписанныхъ собственноручно королемъ уполномочій, распоряженій и королевскихъ приказовъ.

Уполномочіе за собственноручной подписью можетъ быть актомъ исполнительной власти, или можетъ быть только предложеніемъ приложить Большую Печать.

Черезъ первые совершаются назначенія на различныя должности. При назначеніи, напр., на оплачиваемыя жалованіемъ должности городскихъ судей, патентъ за собственноручной подписью контрастигируется Статсъ-Секретаремъ по внутреннимъ дѣламъ; при назначеніи же Генеральнаго казначея (Paymaster-General), Перваго комиссара работъ и Коммиссара дѣсовъ патентъ контрастигируется двумя лордами Казначейства.

Этимъ же путемъ осуществляются нѣкоторыя статутныя права Короны; такъ напр., отмѣна купли-продажи должностей въ арміи была осуществлена королевскимъ warrant въ силу статута 43 Георг. III с. 126; или этой формой прерогативы даруется помилованіе согласно акту 5 Георг. IV. с. 84.

Весьма часто форма warrant за собственноручной подписью употребляется для уполномочія приложить Большую Печать къ патентамъ (Letters-Patents). Въ этомъ случаѣ королевская канцелярія черезъ отвѣтственнаго министра представляетъ королю документъ, состоящій изъ трехъ частей: во-первыхъ, warrant, который долженъ быть подписанъ королемъ и контрастигированъ статсъ-секретаремъ, уполномочивающій приложить печать, во-вторыхъ — патентъ, къ которому печать имѣетъ быть приложена, и въ третьихъ — краткая выпись (docket).

Эта выпись¹⁾ является короткой справкой, излагающей королю цѣль и содержаніе патента, а также и имя статсъ-секретаря, по чьему приказанію онъ приготовленъ.

Она излагается такъ:

Да будетъ благоугодно Вашему Величеству.

Здѣсь прилагается warrant Лорду Канцлеру выдать патентъ (содержаніе его здѣсь въ короткихъ словахъ излагается).

Этотъ warrant приготовленъ согласно съ приказаніемъ Вашего Величества и подписанъ статсъ-секретаремъ.

I. M. Клеркъ Короны.

¹⁾ Существуетъ другой видъ docket, которая является отдѣльнымъ документомъ, прилагаемымъ ко всемъ патентамъ и излагающимъ ихъ содержаніе. Онъ не

Королевскій приказъ за собственноручной подписью, отличающійся отъ warrant за подписью короля, издается лишь для выдачи суммъ, установленныхъ для годовой службы. Онъ замѣнилъ собой многочисленныя распоряженія и приложенія печатей, которыя ранѣе требовались¹⁾.

Назначеніе на должность путемъ Commission, когда это не дѣлается черезъ патентъ съ приложеніемъ Большой Печати, отличается, хотя и немного отъ назначенія warrant'омъ за собственноручной подписью. Вице-король Индіи назначается warrant'омъ за собственноручной подписью, губернаторъ колоніи commission'омъ за собственноручной подписью и собственной королевской печатью (signet); первое назначеніе офицера въ армію commission'омъ за собственноручной подписью, а второе за секретарской печатью.

(3) Документы, къ которымъ прилагается Большая Печать, это прокламаціи, грамоты, патенты и документы, которые уполномачиваютъ подписывать и ратификовать договоры.

Прокламація, какъ было описано выше, является объявленіемъ о тѣхъ дѣлахъ, которыя король въ Совѣтѣ желаетъ сдѣлать извѣстнымъ для своихъ подданныхъ.

Грамота есть предписаніе, адресованное исполнительнѣйшей властью отдѣльному лицу, требующее отъ него исполненія извѣстнаго акта или запрещеніе совершенія его. Наибольшее количество грамотъ выходитъ изъ Высшаго Суда, а равнымъ образомъ и отъ нисшихъ въ силу делегированной имъ судебной власти Короны. Но нѣкоторыя грамоты выходятъ подъ Большой Печатью и служатъ болѣе прямымъ выраженіемъ королевской воли; когда слѣдуетъ отнести writ о производствѣ выборовъ членовъ Парламента, адресуемая комиссарамъ по выборамъ въ бургахъ и графствахъ и writ о призывѣ отдѣльнаго пара²⁾.

Патентъ—открытый документъ, къ которому прикладывается Большая Печать; такой документъ служитъ для различныхъ цѣлей. Онъ издается для передачи комиссіи различнаго рода присущихъ Коронѣ правъ—законодательныхъ правъ, когда король предоставляетъ другимъ право открывать Парламентъ или дать согласіе на билль; судебныхъ правъ, когда судьи посылаются на объѣздныя сессіи, для освобожденія изъ тюремъ, для производства судебныхъ процессовъ, касающихся высшихъ преступленій; исполнительныхъ правъ, когда обязанности Лорда-

посылается королю, но штемпелется согласно Stamp Act (54 и 55 Vict. с. 39) и сохраняется тѣмъ, кто прилагалъ печать, въ удостовѣреніе этого факта.

¹⁾ 29 и 30 Виктор., с. 39, § 4.

²⁾ Во многихъ случаяхъ Crown Office Act 1877 дозволяетъ приложеніе облатки съ оттискомъ Большой Печати.

Казначей и Лорда-Адмирала передаются комиссарамъ Казначейства и Адмиралтейства. Онъ употребляется для образованія корпораціи создаваемой хартіей, для назначенія на должности судей Высшаго Суда, профессоровъ гражданскаго права и богословія въ Оксфордѣ, должности въ College of Arms ¹⁾ для пожалованія достоинства, напр., для возведенія въ званіе пэра для помилованія обвиняемаго, который требуется въ качествѣ свидѣтеля со стороны Короны. Онъ издается для представленія декану и капитулу разрѣшенія избрать епископа, или церковному собору — измѣнить или дополнить церковныя правила ²⁾.

Для заключенія договора — прежде всего сообщаются права представлять Корону въ переговорахъ и при заключеніи договора. Для этой цѣли составляется документъ, содержащій полномочія, предоставляемыя министру, представляющему Корону вступать въ переговоры и заключать договоръ или конвенцію съ министромъ, который облеченъ подобными же правами отъ договаривающагося государства. Къ этому документу прикладывается Большая Печать на основаніи warrant за собственноручной подписью, контрастигированной Статсъ-Секретаремъ по иностраннымъ дѣламъ.

Когда договоръ заключенъ, онъ подписывается и припечатывается въ двухъ экземплярахъ министрами, представляющими оба государства, ихъ собственными печатями. Если же въ договорѣ содержится оговорка, какъ это обыкновенно и бываетъ, о томъ, что онъ долженъ быть ратификованъ и обмѣнъ ратификаціи долженъ состояться въ опредѣленное время и мѣстѣ, то до ратификаціи договоръ не связываетъ ни ту, ни другую сторону. Если же этой оговорки нѣтъ, то договоръ вступаетъ въ силу согласно изложеннымъ въ немъ условіямъ ³⁾. Право ратификовать или отвергнуть принадлежитъ различнымъ частямъ суверенной власти, согласно конституціи различныхъ государствъ — народному собранію, какъ напр., Кортесамъ въ Португаліи; второй палатѣ, напр. Сенату въ Соединенныхъ Штатахъ; исполнительной власти — Коронѣ, какъ напр. въ Англіи.

¹⁾ College of Arms, или Herald's College — учрежденное въ 1483 г. учрежденіе для заведыванія дѣлами геральдики. Во главѣ его стоитъ earl-marshal, каковая должность наследственна въ фамиліи герцоговъ Норфолькъ. (*Примѣч. переводчика*).

²⁾ Я долженъ упомянуть, что въ случаѣ назначенія на должности, министръ отвѣтственный за назначеніе удостоверяется въ королевскомъ желаніи до изготовленія формальнаго вышеописаннаго документа. Имя назначаемаго лица представляется королю въ письменномъ докладѣ, которое отиѣчается королемъ въ случаѣ его одобренія.

³⁾ Относительно ратификаціи, — различіи между молчаливой и формальной ратификаціей и моральнымъ принужденіемъ не отказывать произвольно въ ратификаціи см. Hall, — International Law., ed. 3, p. 329—34.

Тогда опять издается за собственноручной подписью waarrant, контрастигированный Статсъ-Секретаремъ о приложеніи Большой Печати къ документу о ратификаціи договора. Документъ о ратификаціи, который въ дѣйствительности есть договоръ съ приложенной къ нему Большой Печатью, обмѣнивается уполномоченнымъ для этого министромъ на ратификацію въ соотвѣтственной формѣ съ другой стороны. Министры, которые обмѣниваются ратификаціями, выдаютъ въ это же самое время въ двухъ экземплярахъ документъ менѣ формальнаго, но весьма важнаго характера,—удостовереніе за ихъ собственными печатями въ томъ, что обмѣнъ ратификацій совершенъ. Документъ ратификаціи договора и документъ, удостоверяющій фактъ обмѣна ратификаціи, хранятся въ Статсъ-Секретаріатѣ по иностраннымъ дѣламъ.

Возможно, что договоръ можетъ потребовать для своего выполнения изданія спеціальнаго закона. Таковъ, напр., случай, когда договоръ касается фискальныхъ измѣненій, которыя не могутъ быть совершены безъ согласія Парламента. Ратификація откладывается тогда до того времени, когда необходимый законъ будетъ изданъ, или же договоръ можетъ содержать, точно изложенное или ясно подразумеваемое, условіе, что введеніе его въ дѣйствіе зависитъ отъ Парламента.

Лица, отвѣтственныя за выраженія королевской воли.

Приказъ въ Совѣтѣ отдается королемъ, «согласно съ мнѣніемъ и совѣтомъ его Тайнаго Совѣта». Тѣ лица, которыя присутствуютъ на засѣданіи Совѣта, на которомъ отданъ этотъ приказъ, и несутъ за него отвѣтственность.

Waarrant за собственноручной собственной подписью и всякій иной документъ, подписанный королемъ, контрастигируется однимъ или болѣе отвѣтственнымъ министрами. При передачѣ инструкціи колониальному губернатору, на которой нѣтъ контрастигнаціи, она удостоверяется приложеніемъ частой королевской печати, одной изъ тѣхъ трехъ за употребленіе которой отвѣтственъ статсъ-секретарь.

Большая Печать прилагается подъ отвѣтственностью канцлера, но хотя онъ и несетъ отвѣтственность въ первую голову, однако во многихъ случаяхъ существуютъ извѣстныя формы, которыми онъ уполномачивается и ему приказывается выразить эту окончательную королевскую волю.

Употреблявшіяся эти формы до послѣдняго времени были весьма сложны, и эта сложность возникла благодаря конфликту между королями и ихъ совѣтниками въ XIV и XV в.в. Король желалъ отдавать приказъ

о приложеніи Большой Печати безъ содѣйствія какого-либо министра, кромѣ Канцлера; Совѣтъ и Парламентъ рѣшали, чтобы, по крайней мѣрѣ, другое должностное лицо въ государствѣ—хранитель Малой Печати присутствовалъ при этомъ актѣ ¹⁾).

Актъ 1535 г. ²⁾ устанавливаетъ формы, необходимыя для наиболѣе важныхъ моментовъ, когда требуется приложеніе большой Печати. Всякое дареніе, пожалованіе и документъ за собственноручной подписью и предположенный къ приложенію къ нему одной изъ большихъ Печатей ³⁾, долженъ былъ быть переданъ Главному Королевскому Секретарю или одному изъ клерковъ Королевской Печати; затѣмъ этотъ документъ вмѣстѣ съ warrant за Королевской Печатью передавался Лорду Хранителю Малой Печати, который въ свою очередь передавалъ его вмѣстѣ съ warrant за Малой Печатью Канцлеру или другому должностному лицу для выполненія въ должной формѣ королевскаго желанія, выраженнаго въ «дареніи, пожалованіи и документѣ». Въ послѣдующее за 1689 г. время коронные юристы были привлечены къ участию въ этомъ процессѣ въ его первой стадіи. Законодательство послѣдняго времени сократило всѣ эти формальности ⁴⁾.

¹⁾ Протоколы Тайнаго Совѣта vol. VI. Предисловіе р. CLXXXIV, CLXXXVІІІ, СХСІІ, СХСVІ.

²⁾ 27 Георг. VІІІ. с. 11.

³⁾ Тогда были большія Печати для Англій, Ирландіи, герцогства Ланкастерскаго, графствъ (County Palatine) Дургэмъ и Честеръ и княжества Уэльсъ.

⁴⁾ До 1851 г. патентъ, удостовѣренный Статсъ-Секретаремъ могъ пройти черезъ слѣдующія формы:

1) Warrant, подписанный Королемъ и контрасигнированный Статсъ-Секретаремъ и адресованный или Генераль-Атторнею и Соллситору съ предложеніемъ приготовить билль.

2) Заготовленный билль, подписанный Генераль-Атторнеемъ и переданный въ канцелярію Статсъ-Секретаря для представленія Королю на подпись. Это называется билль Генераль-Атторнея.

3) Билль, подписанный Королемъ, передается въ канцелярію Королевской Печати подъ именемъ королевскаго билля и тутъ сохраняется. Описаніе канцеляріи Королевской Печати, являющееся въ сущности частью канцеляріи Южнаго, нынѣ Внутреннихъ Дѣлъ, Секретаріата, см. Thomas, Departments of Government.

4) Засвидѣтельствованная копія съ Королевской Печатью передается въ канцелярію Лорда Малой Печати съ приказомъ предложить Канцлеру составить патентъ въ предписанной формѣ, переданной въ канцелярію Малой Печати и тутъ находящейся.

5) Вышеозначенная засвидѣтельствованная копія съ приложеніемъ къ ней Малой Печати и съ предложеніемъ передается въ Коронную или Патентную канцелярію въ Канцелярскомъ Отдѣленіи. Здѣсь все переписывается и переписанное вмѣстѣ съ Малой Печатью представляется Лорду Канцлеру.

6) Если Лордъ-Канцлеръ не видитъ никакихъ возраженій, онъ подписываетъ

Поэтому мы можем рассмотреть те способы, которыми в настоящее время дается полномочие на приложение Большой Печати.

Ихъ четыре:

Fiant Канцлера или Генераль-Атторнея или *warrant* Спекера Палаты Общинъ.

Приказъ въ Совѣтѣ.

Warrant за собственноручной подписью¹⁾.

Warrant за собственноручной подписью, которому предшествовалъ приказъ въ Совѣтѣ.

Въ нѣкоторыхъ случаяхъ Канцлеръ можетъ приказать приложить печать безъ всякаго предварительнаго выраженія объ этомъ желанія Короля. Это имѣетъ мѣсто по отношенію къ распоряженіямъ о выѣздныхъ судахъ въ Англіи и Уэльсѣ²⁾, къ грамотамъ, приглашающимъ пэровъ въ Парламентъ, или къ наслѣдованію званія пэра и къ грамотамъ *dedimus, sepersedeas, mittimus*³⁾.

Грамоты о дополнительныхъ выборахъ для замѣщенія вакантныхъ мѣстъ въ Палатѣ Общинъ составляются Коронной канцеляріею на осно-

свое имя подъ актомъ и тогда прикладывается Большая Печать (Nicolas VI. р. р. ССVIII—ССХ).

Измѣненія послѣдовали:

14 и 15 Викт. с. 82. Отмѣнена необходимость приложенія Королевской Печати.

43 и 44 Викт. с. 103. Генераль-Атторней и Солситоръ не готовятъ *warrant* о патентѣ.

47 и 48 Викт. с. 30. Отмѣнено приложеніе Малой Печати и *warrant* за собственноручной подписью, заготовленный Клеркомъ Короны и контрагнированный однимъ изъ главныхъ Статсъ-Секретарей, Лордомъ Казначеемъ или двумя Коммиссарами Казначейства уполномачиваетъ приложить Большую Печать.

¹⁾ Когда Патентъ уполномачиваетъ комиссаровъ открыть Парламентъ или дать королевское согласіе на билль, то *warrant* за собственноручной подписью составляетъ часть документа и скорве, чѣмъ королевская подпись или Большая Печать прилагается къ патенту—33 Генр. VIII, с. 21. в. 5.

²⁾ Это касается осеннихъ ассизовъ и дополнительныхъ ассизовъ послѣ Пасхи въ Ленкашайръ и Йоркшайръ. Для другихъ объѣздовъ Король подписываетъ два *warrant*, одинъ назначающій судей въ соответственные округа, а другой—съ именами королевскаго совѣтника и другихъ лицъ, назначаемыхъ въ составъ комиссіи.

³⁾ Грамота *dedimus* предоставляетъ право привода къ присягѣ—напр. лицъ, недавно вступившихъ въ составъ мирового суда.

Грамота *supersedeas* приостанавливаетъ судебное рѣшеніе.

Грамота *mittimus* передаетъ судопроизводство изъ одного суда въ другой.

вані warrant спикера, приказовъ о взятіи въ казну выморочныхъ имѣній въ силу fiat Генераль-Атторнея.

Въ нѣкоторыхъ случаяхъ достаточенъ приказъ въ Совѣтѣ. Къ Королевской прокламаціи прикладывается Большая Печать въ силу такого приказа, хотя грамоты о новомъ Парламентѣ на практикѣ рассылаются на основаніи прокламаціи о выборахъ въ Парламентъ, обыкновенно въ Совѣтѣ издается приказъ, предлагающій Канцлерамъ Англій и Ирландіи разослать необходимые грамоты.

Въ большинствѣ случаевъ актъ, которымъ предоставляется уполномочіе, есть warrant за собственноручной подписью, контрастированный однимъ изъ главныхъ Статсъ-Секретарей, когда патентъ служитъ для обозначенія Королевской воли или когда даются полномочія на заключеніе или ратификацію договора. Иногда warrant контрастируетъ Лордъ Канцлеръ, Лорды Казначества могутъ это также дѣлать, но на практикѣ это не примѣняется.

Въ рѣдкихъ случаяхъ приказу въ Совѣтѣ долженъ предшествовать warrant за собственноручной подписью. Это бываетъ при пожалованіи хартій городамъ или инымъ корпораціямъ, а также тогда, когда warrant исходитъ изъ Главнаго Управленія колоній, въ виду того, что Тайный Совѣтъ даетъ свой совѣтъ Коронѣ для созданія корпораціи и предоставленія ей привиллегій, а колонія, при недостаткѣ положенія объ ея управленіи, управляется Коронаю въ Совѣтѣ.

Итакъ нужно себѣ представить, что, хотя приказъ въ Совѣтѣ или warrant за собственноручной подписью, или оба вмѣстѣ и могутъ быть въ извѣстныхъ цѣляхъ требуемы для полномочій приложить Большую Печать, однако всѣ три служатъ различными способами для выраженія Королевскаго желанія и въ каждомъ случаѣ или весь Тайный Совѣтъ или отдѣльный министръ отвѣтственны за дѣйствія Короны.

Вышеописанныя формы содержатъ всѣ тѣ способы, которыми можетъ быть выражена Королевская воля по отношенію къ исполнительнымъ дѣйствіямъ, и онѣ показываютъ сколь много преградъ ставится выраженію ея вмѣшательствомъ отвѣтственныхъ министровъ.

Корона не имѣетъ выбора въ выраженіи своего согласія для отдѣльнаго случая или формъ, въ которыхъ оно должно быть выражено, если обычай или законъ требуетъ опредѣленнаго порядка.

Въ случаѣ болѣзни Короля или его отъѣзда изъ страны обходятся безъ собственноручной подписи. Дозволяется употребленіе оттиска Королевской подписи, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, когда Король или Королева вслѣдствіе слабости или тяжелой болѣзни, не можетъ подписать своего имени. Время отъ времени издается распоряженіе, уполномо-

чивающее на подпись Лордовъ Судей, когда Король уѣзжаетъ изъ государства ¹⁾).

Улучшеніе сообщенія въ новѣйшее время сдѣлано ненужнымъ назначеніе Лордовъ Судей. За послѣдніе четыре царствованія это имѣло мѣсто лишь одинъ разъ—въ 1821 г.

Генрихъ VIII, Марія Тюдоръ, и, какъ говорятъ, Вильгельмъ III уполномочивали нѣкоторыхъ лицъ прилагать извѣстной формы оттискъ, къ тѣмъ документамъ, на которыхъ необходима Королевская подпись.

Въ послѣднія недѣли жизни Георга IV его слабость сдѣлала невозможнымъ и тягостнымъ для него подписывать документы, гдѣ требовалась его подпись. И такъ какъ тогда было установлено, что ни король, въ силу своей власти, ни Король въ Совѣтъ не можетъ иначе выразить свою волю, какъ черезъ подпись, то на этомъ основаніи былъ изданъ статутъ ²⁾, дозволявшій приложеніе оттиска вмѣсто собственноручной подписи, но у Короля должно быть испрашиваемо каждый разъ на это согласіе ³⁾, и отштемпелеванный такимъ образомъ документъ долженъ быть засвидѣтельствованъ достойнымъ довѣрія лицомъ и извѣстнымъ количествомъ высшихъ должностныхъ лицъ.

До 1862 г. всѣ назначенія въ арміи подписывались собственноручно королемъ. Количество ожидавшихъ подписи этихъ документовъ достигло 15.000. Тогда въ виду этого прошелъ актъ, давшій Королевѣ право приказомъ въ Совѣтъ освободить себя отъ обязанности подписывать эти назначенія. Въ дебатахъ высказывалось, что Королева на основаніи прецедентовъ царствованія Королевы Маріи и назначеній Лордовъ Судей при Георгахъ I и II, можетъ въ силу своей прерогативы уполномочить подписать вмѣсто нея другое лицо; но Lewis указалъ, что назначенія всегда подписывались собственноручно, что практика эта признана многими статутами, включая упомянутый нами статутъ Георга IV и что оставить ее можно лишь на основаніи статутнаго постановленія ⁴⁾.

¹⁾ Напр. въ 1719 г. было издано распоряженіе объ утвержденіи грамотъ, патентовъ и другихъ актовъ архіепископомъ Кентерберійскимъ и другими хранителями и судьями Королевства.

²⁾ II Geogr. IV c. 23.

³⁾ Stanhope, Conversations with the Duke of Wellington, p. 257.

•Король былъ немного недоволенъ статьею, внесенной лордомъ Греємъ въ Bill for the Stamp, на основаніи которой его согласіе должно было быть высказано словами отдѣльно по каждой бумагѣ, которая подписывалась имъ собственноручно. Кеппелъ, который былъ всегда около него, заботился о точномъ исполненіи этого правила; одинъ или два раза, когда Король только кивнулъ головою, вмѣсто повторенія тѣхъ же самыхъ словъ, Кеппелъ замѣтилъ это Герцогу, а послѣдній Королю. Его Величество сказалъ съ нетерпѣніемъ: «Проклятіе, что это должно обозначать?» Герцогъ отвѣтилъ, «только, Ваше Величество, что законъ требуетъ этого!», и Король съ этимъ согласился.

⁴⁾ Hansard, CLXY, 1483.

ГЛАВА II.

Совѣты Короны.

ОТДѢЛЪ I.

Совѣты до 1660 г.

§ 1. Ростъ Совѣта.

Король, какъ мы уже видѣли, никогда не дѣйствовалъ одинъ. То, что онъ дѣлалъ въ области судебного управленія, онъ совершалъ черезъ своихъ представителей въ судахъ. То, что имъ дѣлалось въ административной области, совершалось при посредствѣ или при отвѣтственности министра, министровъ или Тайнаго Совѣта. Общая политика его правительства опредѣлялась въ совѣщаніяхъ Кабинета.

Я не стану здѣсь останавливаться на разсмотрѣніи функцій Короля, какъ судьи или на деталяхъ администраціи. Въ этой главѣ я разсмотрю исторію и современное положеніе трехъ большихъ Совѣтовъ Короны: Палаты Лордовъ съ судьями и коронными юристами, которые туда приглашаются; Тайнаго Совѣта необходимаго, какъ мы видѣли, для совершенія нѣкоторыхъ формальныхъ государственныхъ актовъ; Кабинета, который рѣшаетъ вопросы общей политики и намѣчаетъ тѣ дѣйствія, которыя должны быть выполнены департаментомъ.

Матеріалы для исторіи довольно обширны, но это не облегчаетъ составленіе заключеній о характерѣ Королевскихъ Совѣтовъ въ какое-либо данное время, въ теоріи или въ дѣйствительности, или изложеніе послѣдовательнаго ихъ измѣненія, путемъ которыхъ они получили современный видъ. Король можетъ принять чей ему угодно совѣтъ, но мы всегда найдемъ, что существуютъ специально извѣстныя лица для предложенія совѣтовъ и опредѣленные лица, дающія подъ своей отвѣтственностью совѣтъ. Къ нимъ мы можемъ прибавить еще группу лицъ, не

опредѣленную ясно, отъ которыхъ ожидаютъ совѣта, и, получивъ его, дѣйствуютъ согласно съ нимъ. Эти группы хотя и сохраняютъ свое существованіе на протяженіи всей нашей исторіи, однако онѣ, повидимому, постоянно сливаются съ другими и когда онѣ классифицируются и имъ даются наименованія выдающимися писателями, то трудно при ближайшемъ изслѣдованіи найти совѣщательные органы, которые соотвѣтствовали бы этимъ именамъ.

Кокъ говоритъ намъ, что Королю помогаютъ четыре совѣта: 1) *Commune Consilium*, или Судъ Парламента, 2) *Magnum Consilium*, или Палата Лордовъ, 3) Тайный Совѣтъ для государственныхъ дѣлъ и 4) Совѣтъ Закона, состоящій изъ судей¹⁾. Hale также описываетъ четыре совѣта, сходясь съ Коккомъ въ первыхъ двухъ, но помѣщая *Consilium Ordinarium* между *Magnum Consilium* и *Consilium Privatum* и не упоминая о Совѣтѣ Закона²⁾.

Послѣдніе два Совѣта можно думать соотвѣтствуютъ Тайному Совѣту и Кабинету, но мы не должны примѣнять новыхъ идей къ терминологіи XVII в. Будемъ лучше пытаться выяснитъ, что въ дѣйствительности были эти четыре Совѣта, описанные Hale'мъ. Мы должны себѣ отмѣтить тенденцію во всякомъ возникающемъ Совѣтѣ сначала увеличиваться въ объемѣ, затѣмъ образовывать изъ себя группы совѣтниковъ, которые ведутъ наиболѣе важные дѣла, послѣ этого возникаетъ двѣ корпораціи, носящихъ одно общее имя, одна состояла изъ совѣтниковъ, носившихъ только это имя, а другая дѣйствительно подавала свои совѣты, наконецъ,—слѣдовало раздѣленіе не только фактическое, но и въ наименованіи, послѣ чего маленькій Совѣтъ, въ свою очередь, проходилъ описанный выше кругъ.

Мы можемъ отмѣтить этотъ процессъ вслѣдъ за преобразованиемъ Витанагемота въ *Commune Consilium*, гдѣ право быть членомъ сохранилось за лицами, владѣвшими землей отъ Короны. Въ этомъ собраніи магнатовъ постепенно образовалась группа лицъ, занимавшихъ государственныхныя и придворныя должности, которые, засѣдая со штатами своихъ подчиненныхъ въ *Curia* или въ Казначействѣ, несли судебную и финансовую государственную службу.

Было бы, можетъ быть, предвосхищеніемъ идей новаго времени сказать, что *Curia* была исполнительнымъ, а *Consilium* законодательнымъ и совѣщательнымъ органомъ³⁾, но это различіе между двумя учрежде-

¹⁾ I. Co. Litt. 110 (a).

²⁾ Hale Jurisdiction of the House of Lords, ch. II.

³⁾ Stubbs, Const. Hist. J. 387—388.

ніями сдѣлалось болѣе замѣтнымъ по мѣрѣ того, какъ большее изъ нихъ расширялось, и изъ собранія магнатовъ обратилось въ собраніе ленныхъ владѣльцевъ, *Commune Consilium* Хартии.

Это собраніе ленныхъ владѣльцевъ, въ свою очередь, уступило мѣсто собранію сословій—духовенства, бароновъ и общинъ, созданныхъ лично и въ лицѣ ихъ представителей для подачи совѣта и оказанія помощи Коровѣ въ Парламентѣ. Здѣсь именно мы и видимъ *Commune Consilium* двухъ указанныхъ писателей.

Изъ этихъ сословій одно—бароны, или магнаты,—въ силу своей сплоченности болѣе легко могли быть собраны для совѣщанія, а въ силу ихъ могущества ихъ согласія было болѣе необходимо. Это представляетъ собой Совѣтъ Нормандскихъ Королей до того времени, пока это собраніе не было расширено приглашеніемъ въ него ленныхъ владѣльцевъ. Онъ остается таковымъ и образуетъ Совѣтъ Короны, *Magnum Consilium* Кока и Геля, — нынѣшнюю Палату Лордовъ.

Между тѣмъ *Curia*, если мы можемъ предположить, что она существовала въ качествѣ особаго, вполне соорганизованнаго, учрежденія для совѣщательныхъ и административныхъ цѣлей, постепенно исчезала, по мѣрѣ того, какъ самоопредѣлялись исполнительная и судебная власть. Канцелярское Отдѣленіе отдѣлилось отъ Казначейства въ концѣ XII-го вѣка, Суды Общаго Права выработали свою спеціальную юрисдикцію въ теченіе XIII-го вѣка; и тогда же возникаетъ Совѣтъ, въ который входятъ высшіе государственные должностные лица. На членовъ этого Совѣта въ добавленіе къ тѣмъ обязанностямъ департаментской службы, которую несли нѣкоторые изъ нихъ, была возложена соединенная съ отвѣтственностью обязанность помогать Королю совѣтомъ и дѣйствіями.

Это учрежденіе, права и конституція котораго были смутно опредѣлены, но которое всегда состояло на непосредственной службѣ при Королѣ, появляется впервые въ малолѣтство Генриха III. Оно отличается отъ широкаго совѣщательнаго собранія—*Commune Concilium*, отъ болѣе часто созываемаго собранія магнатовъ и отъ судебной и финансовой корпораціи, которая исполняла обязанности судовъ, Канцлерскаго Отдѣленія и Казначейства.

Въ срединѣ XIII вѣка существованіе его настолько опредѣлилось, что порядокъ образованія его занимаетъ видное мѣсто въ Оксфордскихъ постановленіяхъ¹⁾. Начиная съ царствованія Генриха III мы можемъ

¹⁾ Provisions of Oxford. Stubbs, Documents, 396.

сказать, что, какъ собраніе, оно приобрѣло корпоративный характеръ; члены его приносили присягу, въ качествѣ совѣтниковъ Короны; въ немъ обсуждались общіе политическіе вопросы, и приготовлялись, если въ этомъ была необходимость, къ представленію на разсмотрѣніе сословій государства; наконецъ, при его посредствѣ Король, самъ независимый, осуществлялъ государственные акты ¹⁾. Это есть Постоянный Совѣтъ (Continual Council).

Мы должны отмѣтить нѣкоторую неопредѣленность, которая существовала въ теченіи нѣкотораго времени передъ возникновеніемъ Парламента, касательно законодательныхъ правъ Короны, когда она дѣйствовала совмѣстно съ учрежденіемъ, которое не было ни Постояннымъ или Королевскимъ Совѣтомъ, ни Національнымъ Совѣтомъ, но Королевскимъ Совѣтомъ plus сословіе бароновъ. Эдуардъ I придавалъ такому собранію законодательный характеръ ²⁾. Эдуардъ III старался получить денежныя ассигнованія отъ учрежденія, состоявшаго изъ Совѣта, бароновъ и избранныхъ представителей отъ Общинъ ³⁾. Однако весьма возможно отличить эти большіе или общіе совѣты магнатовъ, случайно созванныхъ для подачи совѣта Королю отъ Парламента съ одной стороны и отъ Постояннаго Совѣта съ другой. Но все это смѣшеніе очищается по мѣрѣ того, какъ законодательныя права Общинъ получаютъ признаніе и постепенно укрѣпляются. Большіе Совѣты были собираемы время отъ времени въ особыхъ случаяхъ въ продолженіе XIV и XV вѣковъ, и въ этихъ случаяхъ они вѣдали не законодательныя дѣла, но такого характера, которыя могли быть разсматриваемы въ Постоянномъ или Тайномъ Совѣтѣ. Въ XVII столѣтіи Большой Совѣтъ созывался только два раза ⁴⁾. Бароны сохранили свое положеніе—сословія государства и Палаты Парламента. Пережитки *Magnum Consilium* сохранились въ нѣкоторыхъ привиллегіяхъ Палаты Лордовъ и въ нѣкоторыхъ обязанностяхъ судей и коронныхъ юристовъ.

Итакъ мы можемъ оставить два первыхъ Совѣта, упомянутыхъ Гэлемъ и прослѣдить за развитіемъ Постояннаго Совѣта. Если малолѣтство Генриха III опредѣлило существованіе этого Совѣта, какъ группы

¹⁾ Приказъ объ изгнаніи евреевъ (1290 г.) былъ изданъ «per regem et secretum consilium». Ibid. 435.

²⁾ Такъ прошелъ статутъ *Quia Emptores*; см. также Stubbs, *Const. Hist.* II, 26.

³⁾ *Rot. Parl.* II, 253, 257 и мое сочиненіе *Англійскій Парламентъ*.

⁴⁾ Такіе Совѣты были созваны Карломъ I; въ 1640 г., и Іаковомъ II—въ 1688 г. *Clarendon, Rebellion II*, s. 34. Macaulay, *History of England ch. IX*, vol. III, 262, *larhe Life of James II*, vol. II, p. 238.

отвѣтственныхъ совѣтниковъ, то малолѣтство Ричарда II было временемъ, когда его права были опредѣлены, какъ практически существующія наравнѣ съ прерогативой ¹⁾).

Совѣту принадлежало широкое поле дѣятельности въ исполнительной области, члены его назначались на одинъ годъ, но обыкновенно затѣмъ переизбирались вновь; они были обязаны присутствовать на засѣданіяхъ и получали вознагражденіе за свою службу ²⁾).

Я уже говорилъ о попыткахъ Общинъ контролировать назначенія въ Совѣтъ, объ ихъ нѣкоторомъ успѣхѣ въ данномъ отношеніи между 1377 и 1422 г.г. и о прекращеніи его послѣ этого года; эти вопросы вмѣстѣ съ измѣненіями состава Совѣта въ XV и XVI в.в. имѣютъ большее отношеніе къ ограниченіямъ правъ Короля, чѣмъ къ конституціонной исторіи Совѣта. Былъ ли Совѣтъ составленъ изъ крупныхъ феодальныхъ лордовъ, какъ это было при послѣднихъ Ланкастерахъ, или изъ дѣловыхъ лицъ, не славившихся знатностью своего рода, какъ это было при первыхъ Тюдорахъ, или изъ обоихъ элементовъ вмѣстѣ, какъ это было въ первой половинѣ XV в. — права Совѣта были одни и тѣ же; только въ первомъ случаѣ они могли препятствовать начинаніямъ Короля, а во второмъ, Король, самъ безотвѣтственный, могъ въ широкихъ размѣрахъ и въ своихъ цѣляхъ пользоваться Совѣтомъ и его властью.

Но предполагая, что съ конца XIV в. Совѣтъ — вмѣстѣ съ Королемъ, подчиняясь его инициативѣ — былъ исполнительною властью страны; можно отмѣтить въ его исторіи между этимъ временемъ и революціей три пункта. Во-первыхъ, развитіе вѣшняго и внутренняго Совѣта, во-вторыхъ, судебныя права Совѣта и въ третьихъ, — болѣе тѣсныя отношенія Совѣта и Парламента.

§ 2. Обыкновенный и Тайный Совѣты.

Совѣты XIV и XV столѣтій были Большимъ Совѣтомъ и Постояннымъ, или Тайнымъ Совѣтомъ ³⁾, первый собирался въ особо-спеціальныхъ случаяхъ, а послѣдній для постоянного присутствія при Королѣ. Между 1460—1540 г.г. въ документахъ Совѣта оказывается пробѣлъ и когда мы возстановимъ, насколько возможно, то, что тамъ обсуждалось,

¹⁾ Stubbs, Const Hist. III.

²⁾ Nicolas, Proceedings of Privy Council, I. p. V. Тамъ же см. списокъ членовъ Совѣта, 237, 295.

³⁾ Терминъ «Тайный Совѣтъ» появляется въ царствованіе Генриха VI, Nicolas Proceedings of Privy Council, I. p. CXXII.

то мы находимъ, что Большой Совѣтъ потерялъ свое значеніе, и что возникъ новый Совѣтъ — *Consilium Ordinarium*.

Неизвѣстность покрываетъ происхожденіе и составъ этого Совѣта. Онъ не является тождественнымъ съ Тайнымъ Совѣтомъ. Послѣдній измѣнялся въ своемъ численномъ составѣ и въ другихъ отношеніяхъ при Тюдорахъ; онъ раздѣлялся иногда на двѣ группы, изъ которыхъ одна сопровождала Королю при его объѣздахъ по странѣ, а другая занималась необходимыми дѣлами въ Лондонѣ¹⁾; онъ дѣлился иногда на Комитеты²⁾, причѣмъ къ каждому изъ нихъ былъ приуроченъ какой-либо правительственный департаментъ. Но помимо Тайныхъ Совѣтниковъ, по-видимому, существовало еще нѣкоторое число лицъ, которыя приносили присягу въ Совѣтъ, но не приглашались, обыкновенно, на тѣ засѣданія, которыя заносились въ протоколъ, какъ засѣданія Тайнаго Совѣта.

Извѣстія, которыя мы имѣемъ объ этомъ Совѣтѣ, — обратимся ли мы къ точному описанію Гэля — *Consilium Ordinarium*³⁾ или къ менѣе яснымъ документальнымъ свѣдѣніямъ періода Тюдоровъ — указываютъ, что ординарные совѣтники (*ordinary counsellors*) были избираемы для судебныхъ и юридическихъ дѣлъ.

Гэль говоритъ о *Consilium Ordinarium*, и главнымъ образомъ объ его отношеніяхъ къ судамъ.

Генрихъ VIII въ ноябрѣ 1541 г. приказываетъ своему Канцлеру созвать его «совѣтниковъ *разнаго рода (of all sorts)*, духовныхъ и свѣтскихъ вмѣстѣ съ судьями и учеными людьми его Совѣта»⁴⁾ для слушанія дѣла о дурномъ поведеніи Екатерины Говардъ. Обыкновенный Совѣтъ не соответствуетъ «Совѣту Закона» Кока⁵⁾, который состоялъ изъ судей, между тѣмъ кажется нѣтъ никакого сомнѣнія въ томъ, что среди обыкновенныхъ совѣтниковъ были лица, которыя имѣли ранги и достоинства⁶⁾, и ученые законовѣды, не достигшіе еще мѣста въ судѣ Скамьи.

Весьма правдоподобно, что Гэль, писавшій въ концѣ XVII в., описываетъ этотъ Совѣтъ съ большими подробностями, чѣмъ это показываютъ историческіе факты, и, дѣйствительно, возможно допустить невозможность точнаго сужденія о конституціи Совѣтовъ, существованіе кото-

¹⁾ Nicolas, VII, p.p. XV, XX.

²⁾ Burnett, Hist. of Reformaliou, V. 119.

³⁾ Hale, Jurisdiction of the Lord's House, c. II.

⁴⁾ Nicolas, Proceedings of Privy Council, VII, p. XIX

⁵⁾ Co. Litt. 110a.

⁶⁾ Напр. списки Лондона и Рочестера и Лорды St. John и Windsor. Nicolas, proceedings of Privy Council VII. p. XXII.

рыхъ никогда не было опредѣлено нормами закона и составъ которыхъ опредѣлялся сообразно съ практическими удобствами. Судьи вызывались для изложенія своихъ совѣтовъ, Тайный Совѣтъ обыкновенно постоянно высказывалъ свое мнѣніе и сталъ общепризнаннымъ органомъ исполнительныхъ дѣйствій.

При Тюдорахъ было удобно, чтобы законный и судебный элементъ въ Совѣтъ былъ усиленъ присоединеніемъ къ Совѣтамъ Короля лицъ, чьи совѣты могли бы сдѣлать судебную работу Совѣта болѣе успѣшной, хотя при разсмотрѣніи общегосударственныхъ дѣлъ въ нихъ не было нужды. Мы далѣе оправдаемъ свои слова, что случайные совѣтники были иногда приглашаемы для дѣлъ, не имѣвшихъ государственнаго характера. Однако эти учрежденія были весьма эластичны, они видоизмѣнялись съ теченіемъ времени, но процессъ измѣненія былъ неосязаемъ.

Послѣ Тюдоровъ мы не слышимъ болѣе объ ординарныхъ совѣтникахъ, не считая позднѣйшаго описанія Гэля.

Тайный Совѣтъ подвергся самъ измѣненіямъ въ XVI в. Измѣнилась численность его состава: при вступленіи на престолъ Генриха VIII число членовъ было 11¹⁾, а къ началу царствованія Эдуарда VI оно уже достигло 25²⁾. Совѣтъ при Маріи былъ еще многолюднѣе, число его членовъ достигало въ одно время 46. Въ царствованіе Елизаветы оно опустилось съ 18 до 13. Здѣсь мы также находимъ и измѣненіе въ составѣ Совѣта по сравненію его съ прошлымъ столѣтіемъ. Новые люди, посвященные во всѣ тонкости государственной жизни и не имѣвшіе большого вліянія въ странѣ, были введены въ Совѣтъ Эдуардомъ IV. Совѣты при Тюдорахъ состояли изъ должностныхъ лицъ³⁾. Это былъ Совѣтъ Фортеस्कью⁴⁾, который думалъ, что королевскія дѣла несутъ большой ущербъ отъ невнимательности знатныхъ лордовъ, погруженныхъ въ свои собственныя дѣла и думающихъ объ устройствѣ карьеры своимъ родственникамъ и приверженцамъ.

¹⁾ Совѣщательныя функціи судьи сохранились въ грамотѣ о присутствіи, которую они получаютъ въ началѣ каждаго Парламента (см. мое соч. Англійскій Парламентъ). Ученые люди Совѣта находились въ Королевскомъ Совѣтѣ изъ числа лицъ, изучившихъ право.

²⁾ Nicolas, Proceedings of Privy Council, VII. p. 4.

³⁾ Burnett, Hist. of Reformation, V. 117.

⁴⁾ Въ 1536. Йоркшайрскіе мятежники жаловались, что въ Совѣтъ слишкомъ мало лицъ нзъакаго происхожденія; Генрихъ VIII отвѣчалъ, что въ немъ было больше знати при его вступленіи на престолъ, но добавилъ, что «вопросъ о выборахъ въ его Совѣтъ не касается никого изъ его подданныхъ». Nicolas, Proceedings of Privy Council, VII. p. IV.

⁵⁾ Governanpe of England, ch. XV. ed Plummer, p. 145.

Формальное раздѣленіе Совѣта на Комитеты при Эдуардѣ VI и передача наиболѣ важныхъ дѣлъ Государственному Комитету ¹⁾ (Committee of State) продолжалось и при Маріи. Въ послѣдніе годы царствованія Елизаветы Совѣтъ былъ значительно уменьшенъ въ числѣ и почти всѣ его члены занимали высокія должности. Это былъ въ дѣйствительности Кабинетъ-Совѣтъ. При Стюартахъ число членовъ было увеличено. Государственный Комитетъ 1553 г. появился снова въ 1640 г. подъ этимъ же наименованіемъ, когда онъ описывается также, какъ «Кабинетъ-Совѣтъ» ²⁾.

Кажется неизбежнымъ, что до тѣхъ поръ, пока Тайный Совѣтъ столь часто измѣнялся въ своемъ составѣ и объемѣ, веденіе важнѣйшихъ дѣлъ должно было попасть въ руки небольшого круга лицъ. Въ Совѣтѣ всегда были лица, являвшіяся совѣтниками Короны въ томъ или иномъ специальномъ вопросѣ, но они не обладали практической чуткостью, быстротой рѣшенія и силой характера, которыя играютъ роль, когда обстоятельства требуютъ принятія рѣшительныхъ мѣръ. Лица обладающія этими качествами и являются тѣми людьми, которые образуютъ «Государственный Комитетъ» (Committee of state), юнту (junta), Кабинетъ (Cabinet).

§ 3. Судебныя права Совѣта.

Отдѣленіе общихъ судовъ отъ Curia не исчерпало судебныхъ правъ Короны. Тѣ, кому нужно было удовлетворить понесенныя убытки, и что не могли сдѣлать общіе суды и тѣ, кто искали удовлетворенія, потребовать исполненія котораго общіе суды были не въ состояніи, обращались къ Коронѣ, какъ къ источнику справедливости, и Корона въ Совѣтѣ удовлетворяла истца. Канцлеръ, который былъ судьей, равно какъ и администраторомъ, перенесъ въ Канцлерское Отдѣленіе значительную часть судебной работы Совѣта; но послѣдующіе Канцлеры постепенно ограничили свою юрисдикцію тѣми случаями, гдѣ они дѣлали дополненія къ Общему Праву и создали сводъ рѣшеній по дѣламъ, касающимся введенія въ обманъ и утвержденія силы договора.

Въ царствованіе Эдуарда III, какъ намъ сообщаютъ Кокъ ³⁾ и Сельденъ ⁴⁾, существовало три суда, куда приказы *contra rege* были возвра-

¹⁾ Burnett, Hist. of Reformation, V. 119. Король засѣдалъ въ Комитетѣ при разсмотрѣніи особо важныхъ дѣлъ.

²⁾ The Hardwicke Papers, II, 147. Содержитъ замѣчанія Кабинета Совѣта 16 Августа 1640 г., см. также Clarendon, History of the Rebellion bk. II, s.s. 61, 99.

³⁾ Coke institutes, 11, C. 5.

⁴⁾ Selden, Discourse on Laws and Government of England, II. C. 3.

щаемы; они возвращались *in Banco, in Camera, in Cancellaria* — въ судъ Королевской Скамьи, въ Палату Совѣта или въ Канцелярское Отдѣленіе, и принудительная юрисдикція Совѣта, которая могла все-таки быть предметомъ запросовъ со стороны Общинъ, становилась болѣе необходимой, т. к. многочисленные приверженцы и дворовые знатныхъ лордовъ ¹⁾ создавали беспорядки, противъ которыхъ простой жалобщикъ былъ безсиленъ.

Эта юрисдикція преслѣдовала двѣ цѣли — помощь слабымъ и бѣднымъ и поддержаніе порядка.

Въ первомъ случаѣ, Совѣтъ дѣйствовалъ, какъ это дѣлалъ Канцлеръ, по полученіи записки или петиціи. По правиламъ 1390 г. о его распорядкѣ, Лордъ Хранитель Малой Печати и другія лица обязаны были заниматься разсмотрѣніемъ заявленій частныхъ лицъ, не имѣвшихъ серьезнаго значенія; въ 1424 г. его члены опять были уполномочены разсматривать петиціи, не касавшіяся вопросовъ, установленныхъ общимъ правомъ, если только «не чувствовалась *большая сила одной стороны и безсиліе другой* или если какія-либо другія причины не побуждали ихъ къ этому ²⁾». Подобный характеръ носить и ордонансъ 1443 г. Вольсей (Wolsey), бывшій тогда Канцлеромъ, учредилъ Комитетъ изъ состава Совѣта для засѣданія «въ Whitehalle» для разсмотрѣнія дѣлъ бѣдныхъ. Эта же самая цѣль преслѣдовалась и въ ордонансѣ 1526 г., о дворѣ Генриха VIII, гласившемъ, что изъ тѣхъ членовъ Совѣта, которые состоятъ постоянно при Королѣ, двое должны ежедневно засѣдать въ Палатѣ Совѣта въ опредѣленные часы для принятія «жалобъ бѣдныхъ людей» ³⁾.

Мы можемъ прослѣдить эту юрисдикцію до ея прекращенія. Въ Whitehalle засѣдалъ совѣстный судъ (Court of Requests), состоявшій изъ нѣкоторыхъ членовъ совѣта и юристовъ (Masters of Requests), занимаемая выслуживаніемъ дѣлъ, передаваемыхъ сюда совѣтомъ или прямо поступившихъ сюда. Masters of Requests присягали наравнѣ съ членами тайнаго совѣта, но съ теченіемъ времени они перестали считаться

¹⁾ Могущественные лорды имѣли свои собственные совѣты. См. Фортескую, ed. Plummer, p. р. 308—10. Актъ 16 Ругар. II, с. 2 запрещаетъ лордамъ или леди требовать представленіе на разсмотрѣніе ихъ совѣтовъ спорныхъ вопросовъ о недвижимости или движимости подъ страхомъ наложенія штрафа въ 20 фунтовъ. Актъ 31 Георг. VI, с. 2. дающій право Совѣту разсматривать дѣла о мятехахъ — относятся сюда же.

²⁾ Nicolas, Proceedings of Privy Council, I, 18; III, 149.

³⁾ S. P. Dom. Henr. VIII, III, 371.

⁴⁾ Ordinances for regulations of Royal Household, 159 и 160, см. Nicolas VII. p. VIII.

тайными совѣтниками и хотя они и присягали Королю въ качествѣ таковыхъ, однако не имѣли никакого права старшинства среди членовъ Тайнаго Совѣта ¹⁾). Они разсматривали такого рода дѣла, когда истецъ былъ слишкомъ бѣденъ, чтобы вести тяжбу въ Общихъ Судахъ или принадлежалъ къ дворцовому вѣдомству ²⁾). Стороны прямо являлись на этотъ судъ или ихъ присылали сюда послѣ поданной ими петиціи въ совѣтъ ³⁾). Рѣшенія этого суда приводились въ исполненіе приказомъ объ арестѣ съ приложеніемъ къ нему малой печати.

Но въ послѣдніе годы XVI в. Общіе Суды выражали свое неудовольствіе на юрисдикцію, которая отнимала у нихъ и подсудимыхъ и доходы. Судьи въ своихъ нападкахъ на Court of Requests путемъ writ of prohibition ⁴⁾) разсматривали его, какъ новый судъ, созданный при первыхъ Тюдорахъ, не основывавшій своей юрисдикціи ни на статутномъ постановленіи, ни на старомъ обычаѣ. Дѣйствительность приказа, на которомъ основывалось приведеніе въ исполненіе велѣній суда было оспариваемо въ 1598 г. въ Судѣ Общихъ Тяжбъ и было установлено что «Court of Requests въ Whitehalle не есть судъ, которому принадлежало бы право отправлять правосудіе ⁵⁾».

Такимъ образомъ, по словамъ Кока, окончилъ существованіе этотъ судъ, хотя онъ и говоритъ съ сожалѣніемъ о прекращеніи его дѣятельности. Но это оказалось преждевременнымъ: потребность въ дешевомъ и скоромъ правосудіи одержала верхъ надъ возраженіями о недостаткѣ основанія для осуществленія этой юрисдикціи и Masters of Requests подъ предсѣдательствомъ Лорда Хранителя Малой Печати несли весьма серьезную судебную службу въ теченіе царствованій Іакова I и Карла I. Даже актъ объ отмѣнѣ суда Звѣздной Палаты, отнявшій у Тайнаго Совѣта все то право судоговоренія, которое принадлежитъ обыкновеннымъ судамъ, не затронулъ вопроса о дѣятельности Court of Requests. Но этотъ судъ пересталъ засѣдать въ смутные времена гражданской войны и не воскресъ при Карлѣ II ⁶⁾).

¹⁾ Это измѣненіе послѣдовало раньше въ XVII в. Selden Soc. Publications. Vol. XII, p. XLl.

²⁾ Lambarde, Archeion 229.

³⁾ Memorandum dr. I. Herbert, Государственнаго Секретаря, Selden Series, XII. p. XXV.

⁴⁾ Writ of prohibition есть приказъ о приводѣ обвиняемаго изъ низшаго суда въ высшій, въ силу некомпетентности послѣдняго. (Примѣч. переводчика).

⁵⁾ Coke, Just. IV, p. 97.

⁶⁾ Комитету Совѣта, назначенному 7 февр. 1667 г. (въ то же время была общая реорганизація комитетовъ), для разсмотрѣнія петицій и жалобъ, было запрещено «вмѣшиваться въ вопросы, касавшіяся собственности и относившіяся къ

Въ Court of Requests Совѣтъ выносилъ свое рѣшеніе по спорнымъ вопросамъ гражданскаго права въ интересахъ тѣхъ, кто искалъ дешеваго правосудія. Но былъ и другой рядъ случаевъ, когда являлась необходимость въ сильной рукѣ исполнительной власти. Тутъ Совѣту приходилось имѣть дѣло съ преступленіями противъ общественнаго порядка неисполненіями требованій королевскихъ прокламацій, введеніемъ въ обманъ, подлогами, поддѣлками документовъ, клятвopреступленіями и заговорами; виновные наказывались штрафомъ, заключеніемъ въ тюрьму, позорнымъ столбомъ, лишеніемъ ушей и плетьюми ¹⁾. Это, повидимому, была оригинальная юрисдикція Королевскаго Совѣта, иногда, но не исключительно, осуществляемая въ Звѣздной Палатѣ. Часто цитируемый актъ 3 Генр. VII, с. 1 установилъ комитетъ Совѣта, состоящій изъ Канцлера, Казначая, Лорда—Хранителя Малой Печати или кого-либо двухъ изъ нихъ, вмѣстѣ съ однимъ духовнымъ и однимъ свѣтскимъ членомъ Совѣта и двумя главными судьями или двумя другими судьями для разсмотрѣнія вопросовъ о передачѣ владѣнія леннымъ имуществомъ, о мѣрахъ поддержанія порядка, о дурномъ поведеніи шерифовъ и различныхъ специальныхъ преступленіяхъ, нарушающихъ общественный порядокъ. Послѣдующій актъ присоединилъ къ этому суду еще Президента Совѣта ²⁾.

Цѣль и дѣйствіе этого акта неоднократно подвергались обсужденію. Посмотримъ же сначала на фактическую сторону. Совѣтъ не пересталъ исполнять функціи уголовного суда въ продолженіе царствованія Генриха VIII, и въ 1540 г. получилъ право принудительнаго привода тѣхъ, кто имъ призывался съ обязанностью задерживать столько времени, сколько ему будетъ угодно; такая власть можно предполагать была весьма тягостна для тѣхъ, кому ее приходилось на себѣ испытывать ³⁾. Среди комитетовъ, назначенныхъ Эдуардомъ VI—одинъ вѣдалъ дѣла о преступленіяхъ противъ общественнаго порядка, несоблюденія прокламацій и налагалъ отвѣтственные наказанія ⁴⁾, а въ теченіе царствованій Маріи и Елизаветы мы находимъ, что Совѣтъ разсматривалъ преступныя

meum et tuum. Register of Privy Council, Charles II, vol. VII. p. 173. См. также Selden Series XII, p. L, LI.

¹⁾ Acts of the Privy Council, ed. Dasent, I. 39. 105. 125. 209.

²⁾ 21 Генр. VIII. с. 20. Эта юрисдикція признана въ актѣ 5 Елиз. с. 9. § 7.

³⁾ Nicolas, VII. 27 и см. Acts of the Council, ed. Dasent. Между апрѣлемъ 1541 г. и концомъ декабря 1546 г. было занесено въ протоколы не менѣе 158 такихъ случаевъ.

⁴⁾ Burnett, History of Reformation, vol. v. p. 117. Существовало 6 комитетовъ: одному принадлежала гражданская, другому уголовная юрисдикція Совѣта; другіе вѣдали—обще-государственные дѣла, доходы, сборы долговъ съ королевскихъ должниковъ и крѣпости.

дѣянія, главнымъ образомъ, мятежническаго характера и налагалъ наказанія.

Секретаріатъ царствованія Елизаветы излагая свои обязанности, указываетъ на существовавшее различіе между двумя отраслями дѣятельности Совѣта—дѣла публичнаго характера—внутреннія и внѣшнія, и дѣла между спорящими сторонами. Изъ второй отрасли немногія дѣла вѣдаются лордами Совѣта, но въ случаѣ нарушенія мира «лорды или наказываютъ преступника заключеніемъ въ тюрьму или *передаютъ дѣло въ Звѣздную Палату*, гдѣ устанавливается наказаніе мятежникамъ» ¹⁾.

Такимъ образомъ рядомъ съ юрисдикціею Тайнаго Совѣта мы встрѣчаемъ существованіе другой юрисдикціи—лордовъ Совѣта, засѣдающихъ въ Звѣздной Палатѣ ²⁾. Въ этотъ судъ при Генрихѣ VIII, Эдуардѣ VI, Маріи и Елизаветѣ постоянно передавались дѣла Тайнымъ Совѣтомъ; и когда въ актахъ Совѣта упоминается Звѣздная Палата, то это упоминаніе относится къ ней, какъ къ суду, долженствующему разсматривать то или иное преступленіе ³⁾, предъ которымъ долженъ предстать виновный ⁴⁾. Возможно предполагать нѣкоторое ревнивое отношеніе со стороны Совѣта къ этой юрисдикціи. William Paulet, дѣло котораго было отложено чтобы онъ могъ формулировать обвиненіе, перенесъ въ Звѣздную Палату. Тогда Совѣтъ объявилъ, что дѣло внесенное на его разсмотрѣніе не могло быть передаваемо безъ его согласія въ другой судъ и потребовало отъ Paulet возможно скорого представленія имъ его жалобы ⁵⁾. Такимъ образомъ, въ то время какъ мы имѣемъ два суда, оба они пользовались правомъ разслѣдованія и судоворенія, но одно изъ нихъ дѣлало случайнымъ осуществленіе этого права и было, главнымъ образомъ, занято административными дѣлами. Остается еще выяснитъ какое различіе существовало между Совѣтомъ и Звѣздной Палатой въ ихъ юрисдикціяхъ, составѣ и порядкѣ производства дѣлъ.

¹⁾ Prothero, Constitutional Documents, 167.

²⁾ Когда Кранмеръ предсталъ въ первый разъ передъ Совѣтомъ, то члены Совѣта приказали ему явиться на слѣдующій день предъ ними въ Звѣздной Палатѣ, то кажется, что въ этомъ случаѣ мы видимъ тождество обоихъ судовъ. Но тотъ составъ, который присутствовалъ на слѣдующій день въ Звѣздной Палатѣ былъ комитетъ Совѣта «назначенный засѣдать для разсмотрѣнія преступленій». Это не былъ судъ Звѣздной Палаты, такъ какъ помимо приговора Кранмера къ заключенію въ Тоуеръ, онъ занимался различными административными вопросами: Acts of Privy Council, IV, 347.

³⁾ Acts of Privy Council, ed. Dasent, v. p. 71.

⁴⁾ Ibid. I, p. 386. III pp. 41, 176, 388; v. p. 193.

⁵⁾ Acts of the Privy Council, ed. Dasent, VII, 405.

Нельзя предполагать, чтобы преступленія, перечисленные въ актѣ Генриха VII не могли быть разсматриваемы свободно въ Совѣтѣ или чтобы, при передачѣ ихъ дѣлъ въ комитетъ Совѣта, Король не могъ пригласить двухъ судей, несостоящихъ членами Совѣта къ присутствованію въ комитетѣ. Актъ не создалъ ни новыхъ наказуемыхъ дѣяній, ни новой юрисдикціи, онъ только выдѣлилъ въ особую группу извѣстныхъ преступленія, которыя благодаря обстоятельствамъ времени стали весьма распространены, облакая нѣкоторыхъ лицъ полномочіемъ примѣнять тѣ права, которыя всегда принадлежали Совѣту ¹⁾ и узаконившій рѣшенія въ силу writ subroena ²⁾ и приложеніемъ Малой Печати. Такимъ образомъ было дано основаніе для примѣненія Совѣтомъ принудительной юрисдикціи, которая шла далѣе спеціальныхъ опредѣленій акта.

И хотя примѣняемая такимъ образомъ юрисдикція и имѣла видъ юрисдикціи королевскаго Совѣта, однако существовали нѣкоторыя различія въ процессуальномъ ходѣ дѣла: засѣданія Звѣздной Палаты были публичны и приурочены къ опредѣленному времени, а показанія являвшихся въ судъ давались подъ присягой. Весьма трудно указать, когда возникло это различіе. Кромѣ того лица, составлявшія этотъ судъ, не всегда были тѣ же самыя, которыя обыкновенно засѣдали въ Совѣтѣ ³⁾. Всѣ современные свидѣтельства указываютъ на включеніе въ число членовъ Звѣздной Палаты лицъ, чьи достоинства или знанія могли увеличить значеніе Совѣта, но которые стояли внѣ круга обычныхъ совѣт-

¹⁾ Бэконъ говоритъ: «пропанесеніе приговора въ Звѣздной Палатѣ можетъ быть основано частью на правѣ, данномъ актомъ 3 Генр. VII. а частью на древнемъ правѣ, которое принадлежало суду въ силу общаго права». Bacon's Works, ed. Spedding VII, 379.

²⁾ Writ of Subroena—приказъ о принудительномъ приводѣ свидѣтелей.

(Примѣч. переводчика).

³⁾ Бэконъ пишетъ, что судъ составленъ изъ 4 элементовъ, совѣтниковъ, пэровъ, прелатовъ и главныхъ судей. Works, ed. Ellis and Spedding. VI. 85. Кэмпденъ называетъ нѣкоторыхъ высшихъ должностныхъ лицъ, составляющихъ Совѣтъ, «et omnes consiliarii status tam ecclesiastici quam laici, et ex baronibus illi quos princeps advocabit». Britannia, ed. 1594, p. 112. Томасъ Ститъ добавляетъ къ «лордамъ Тайнаго Совѣта нѣкоторое число друзей лордовъ и бароновъ, которые не принадлежатъ къ составу Тайнаго Совѣта, но находятся въ городѣ». Commonwealth of England, bk. III ch. 4. Крамптонъ говоритъ: «Le court de Star Chamber est Haut Court, tenu avant le Roy et son Conseil et auters». Courts de la Roynе pp. 29. 35. Наконецъ, Гудзонъ говоритъ, что лорды парламента, не состоявшіе членами Тайнаго Совѣта притязали на право участвовать въ рѣшеніи суда и иногда получали его. Treatise of the Court of Star Chamber, Collectanea Juridica, I, 25, см. Prothero Constitutional Documents, 1559—1625, pp. 180—3.

никовъ Короны. Можно было бы сказать, что тутъ имѣется на лицо *Concilium Ordinarium*, но я не постараюсь идти въ своихъ опредѣленіяхъ далѣе того, что дозволяетъ очевидность и желаю сказать, что Звѣздная Палата была совѣтомъ Короны, что ей принадлежала та юрисдикція, которую могъ исполнять Тайный Совѣтъ, и что въ составъ ея входили лица, не принадлежавшія къ Тайному Совѣту.

Въ 1640 г. въ Долгомъ Парламентѣ прошелъ актъ, именуемый «Актomъ объ упорядоченіи Тайнаго Совѣта и объ отмѣнѣ суда, носящаго имя Звѣздной Палаты». Въ предисловіи къ этому акту Звѣздная Палата представлена, какъ уголовный судъ, созданный на основаніи акта 3 Генр. VII, с. 1. Заявляется, что она превысила принадлежавшую ей власть, а потому и упраздняется. Что же касается до состава упраздненнаго суда, то это можно видѣть изъ словъ акта, которые запрещаютъ «всякому епископу, свѣтскому лорду, тайному совѣтнику или какому-либо судѣ» выслушивать и рѣшать въ судѣ, отнынѣ отмѣненномъ. Тайному Совѣту было также запрещено «вмѣшиваться въ гражданскій процессъ и тяжбы частнаго характера между двумя сторонами», и лица арестованные по личному приказу Короля или Совѣта должны имѣть приказъ *habeas corpus*.

Долгій Парламентъ могъ быть исторически неправъ, приписывая происхожденіе суда Звѣздной Палаты акту Генриха VII, но нѣтъ никакого сомнѣнія въ томъ, что между Звѣздной Палатой и Тайнымъ Совѣтомъ образовалось большое различіе какъ въ ихъ составѣ, такъ и въ дѣлахъ, разсматриваемыхъ обоими судами. Вмѣстѣ съ этимъ актомъ, судебная власть королевскаго Совѣта, дѣйствовавшего въ качествѣ суда первой инстанціи, была упразднена.

§ 4. Ближайшія отношенія Совѣта и Парламента.

Съ 1422 г. Общины перестали просить о назначеніи въ Парламентѣ Королевскаго Совѣта. Мы не знаемъ того момента, съ котораго Совѣтъ пересталъ назначаться на одинъ годъ и члены его стали занимать должность, пока это было угодно Королю. По всей вѣроятности, Совѣтъ регентства, вѣдавшій дѣла въ малолѣтство Генриха VI, далъ примѣръ сохраненія занимаемой должности въ теченіе неопредѣленнаго времени; а знатные Лорды, засѣдавшіе въ позднѣйшихъ Совѣтахъ Ланкастеровъ, были готовы заботиться о своихъ дѣлахъ безъ всякаго вознагражденія.

Отъ 1459 до 1621 г. не было примѣра *impeachment* Общинъ. Казалось, будто онѣ совершенно сняли свою руку съ исполнительной власти.

Связь между Совѣтомъ и Парламентомъ стала тѣснѣе при Тюдорахъ. Въ Палатѣ Лордовъ значеніе Совѣта было возвышено, благодаря Акту о «мѣстничествѣ Лордовъ» ¹⁾. Канцлеръ, Казначей, Предсѣдатель Совѣта, Лордъ Хранитель Малой Печати, если они были парами, занимали мѣста выше самыхъ знатныхъ пэровъ; Королевскій Секретарь, если онъ былъ епископъ или баронъ—сидѣлъ выше другихъ епископовъ и бароновъ.

Въ нижней Палатѣ попытки установить отношенія между представителями Общинъ и Короны принимали различную форму. Генрихъ VIII требовалъ обыкновенно отъ Спикера ²⁾, чтобы онъ былъ выразителемъ его желаній, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ министры Короны, которые не были членами Палаты Общинъ, дѣлали сюда неожиданные визиты ³⁾. Но съ 1560 г. королевскіе министры, Канцлеръ Казначейства и секретари принимаютъ активное участіе въ дебатахъ, а практика Тюдоровъ создавать новые избирательные округа и вмѣшиваться въ производство выборовъ указываетъ на намѣреніе обезпечить мѣста дворцовымъ кандидатамъ. Въ 1614 г. было отмѣчено присутствіе членовъ Тайнаго Совѣта въ Палатѣ Общинъ, но хотя ихъ право присутствовать возбуждало сомнѣнія, однако оно не было оспариваемо и никогда впослѣдствіи не обсуждалось ⁴⁾. Допущеніе членовъ Совѣта для обсуждения королевскихъ дѣлъ въ ихъ среду давало Общинамъ болѣе вѣрный путь пріобрѣтенія контроля надъ дѣлами, чѣмъ одно назначеніе министровъ въ Парламентъ. Мы приближаемся къ связи новѣйшаго времени между исполнительной и законодательной властью, но это шло медленными шагами. Когда авторы Великаго Представленія въ 1641 г. просили Короля брать себѣ лишь такихъ совѣтниковъ и министровъ, которые пользовались бы довѣріемъ Парламента, они, очевидно, не имѣли яснаго представленія о томъ способѣ, которымъ это довѣріе могло быть выражено.

Наконецъ, присутствіе министровъ въ Палатѣ Общинъ, излагавшихъ свою политику и нужды Короля, являлось болѣе вѣрнымъ и практическимъ способомъ для солидарной дѣятельности исполнительной и законодательной властей, чѣмъ примѣненіе, какъ бы часто оно ни было, *impeachment*.

Impeachment было весьма могучимъ оружіемъ, когда онъ былъ впервые введенъ въ XIV в. и когда примѣненіе его было возобновлено Общинами въ 1621 г. при тѣхъ Короляхъ, которые были готовы смо-

¹⁾ 31 Генр. VIII, с. 13.

²⁾ Stubbs, Lectures on Mediaeval and Modern History, 272.

³⁾ Въ 1514 и 1523 гг. Parl. Hist. I. 487—5.

⁴⁾ Parl. Hist. I. 1163.

трѣть на исполненіе конституціи, какъ на революціонный актъ. Тогда было весьма важно имѣть силу нанести тяжелый ударъ выразителямъ королевской воли. Но для обыкновенной цѣли контроля или удаленія съ мѣста беззаботнаго, развратнаго или неспособнаго министра, Общины, не имѣя въ своемъ распоряженіи никакого другого средства, кромѣ impeachment, были въ положеніи хозяина, который не можетъ прогнать бесполезнаго или упрямаго слугу и долженъ ждать того момента, когда онъ можетъ возбудить противъ него судебный процессъ, обвиняя его въ воровствѣ или самоуправствѣ. Авторы Великаго Представленія вполнѣ вѣрно говорили, «что Общины могутъ весьма часто и справедливо не одобрять нѣкоторыхъ лицъ, находя ихъ недостойными быть совѣтниками, однако обвинить этихъ лицъ въ преступленіи не имѣютъ основанія» ¹⁾. Только при присутствіи въ Палатѣ Общинъ можно заставить министровъ понять, что они дѣйствительно слуги Короля, но Короля—официальнаго представителя націи.

ОТДѢЛЪ V.

Упраздненіе Совѣта.

§. 1. Развѣтіе Кабинета.

Реставрація не возвратила Совѣту отнятыя у него Парламентомъ судебныя права. Обязанности совѣщательнаго и исполнительнаго характера еще оставались за нимъ, но мы уже можемъ отмѣтить постепенную отмѣну Совѣта, какъ совѣщательнаго органа, замѣняемаго въ этомъ отношеніи группой конфеденціальнахъ слугъ Короны, извѣстныхъ намъ подъ именемъ Кабинета.

Результатъ столкновенія Карла I съ его Парламентомъ показалъ, что Король можетъ править лишь при дружественныхъ отношеніяхъ съ Парламентомъ, а такъ какъ онъ долженъ управлять страной черезъ министровъ, то изъ этого слѣдуетъ, что эти министры должны быть угодны Парламенту. Однако это осуществилось не сразу, и процессъ, которымъ устанавливалось соотвѣтствіе политическихъ взглядовъ между министрами и Палатой Общинъ, былъ весьма медленный. Но начался онъ уже въ царствованіе Карла II. Мы привыкли видѣть группу министровъ, ведущихъ совмѣстную политику, одобренную большинствомъ Палаты Общинъ, подъ руководствомъ одного изъ нихъ, извѣстнаго подъ име-

¹⁾ Clarendon, Rebellion. bk. IV. s. 73

немъ Перваго Министра; собранія ихъ вмѣстѣ для совѣщанія мы называемъ Кабинетомъ, и занимаютъ они должность до тѣхъ поръ, пока ихъ политика пользуется довѣріемъ Парламента и страны. Каждый изъ этихъ министровъ стоитъ во главѣ отдѣльной отрасли управленія — Иностранная Дѣла, Армія, Торговля, Народное Просвѣщеніе—которой онъ вѣдаетъ при помощи обширнаго штата постоянныхъ чиновниковъ, и онъ представляетъ этотъ департаментъ при представленіи объясненій и защитѣ въ Палатѣ, членомъ которой онъ состоитъ. Министръ, прежде чѣмъ принять какую-либо новую или имѣющую важное значеніе въ общемъ кругѣ дѣлъ своего департамента мѣру, обязанъ обсудить этотъ вопросъ со своими коллегами Кабинета и подчиниться принятому рѣшенію.

Противъ этихъ министровъ и ихъ большинства стоятъ лидеры оппозиціи съ поддерживающимъ ихъ меньшинствомъ, ожидающіе момента, когда перемена общественнаго настроенія обезпечитъ имъ большинство и передастъ имъ въ руки бразды правленія.

Благодаря этому, дѣятельность Тайнаго Совѣта въ настоящее время ограничивается въ обыкновенныхъ случаяхъ исполнительными дѣлами, которыя имѣютъ формальный, но отнюдь не дискреціонный характеръ, а совѣщательныя его функціи исчезли совершенно.

Но въ царствованіе Карла II и нѣкоторое время спустя мы можемъ видѣть только зачатки такой системы управленія.

Мы находимъ, дѣйствительно, группу министровъ, занимающихъ высшія государственныя должности, хотя и не исключительно административныя ¹⁾, и собраніе ихъ болѣе или менѣе регулярное для совѣщаній. Но хотя одинъ изъ нихъ и могъ пользоваться исключительнымъ вліяніемъ на Короля, однако не было Премьеръ-Министра, перваго по довѣрію къ нему Короля, избраннаго коллегами изъ своей среды: не видно равнымъ образомъ и необходимой солидарности политическихъ убѣжденій, ни даже чувства личной вѣрности среди группы тѣхъ лицъ, которые собирались для обсужденія политики страны.

Съ другой стороны, исключая Казначейства и Адмиралтейства, правительственные департаменты въ томъ видѣ, какъ мы ихъ себѣ представляемъ, не существовали.

Обязанности статсъ-секретарей были распределены такимъ произ-

¹⁾ Для примѣра я укажу, что председатель Совѣта, Лордъ Хранитель Малой Печати и Лордъ Каммергеръ были всегда въ кругу ближайшихъ совѣтниковъ. Должности эти, очевидно, не могутъ быть названы административными. Должности же Статсъ-Секретаря въ тѣ дни не было.

вольнымъ образомъ ¹⁾, что ясно бросается въ глаза, что никто не ожидалъ отъ нихъ руководительства въ внутреннихъ или иностранныхъ дѣлахъ. Въ это время секретари служили передаточной инстанціей, черезъ которую рѣшенія Короля въ Совѣтъ сообщались тѣмъ, кого они касались.

Административныя дѣла, не исключая иногда и дѣла Казначейства и Адмиралтейства, велись комитетами Совѣта или въ случаѣ особой ихъ важности, подготавливались ими для представленія на обсужденіе Совѣта въ полномъ его составѣ.

Мы будемъ говорить въ другомъ мѣстѣ о развитіи и устройствѣ государственныхъ департаментовъ, но здѣсь достаточно сказать, что административныя обязанности Совѣта постепенно переходили къ статсъ-секретарямъ и главнымъ управленіямъ, номинально состоявшимъ изъ председателя и известнаго числа высшихъ государственныхъ чиновъ ²⁾. Въ дѣйствительности же дѣла велись председателемъ, которому содѣйствуетъ парламентскій секретарь, представляющій обыкновенно управленіе въ Палатѣ, членомъ которой председатель не состоитъ.

Въ настоящемъ мѣстѣ предметомъ нашего изслѣдованія являются Совѣты Короны. Совѣтъ, который теперь опредѣляетъ политику страны, есть Кабинетъ, всѣ члены котораго состоятъ также членами и болѣе многочисленной корпораціи тайныхъ совѣтниковъ. Не трудно показать, что такой внутренній кругъ совѣтниковъ существовалъ при Карлѣ II и ранѣе. Но при послѣдующей его исторіи мы можемъ отмѣтить тотъ процессъ, благодаря которому Кабинетъ сталъ болѣе опредѣленнымъ по составу, однообразнымъ въ политическихъ убѣжденіяхъ и коллективно отвѣтственныхъ за всякій актъ правительства. Задача эта не лишена известной трудности: Кабинетъ, могущественный и имѣющій нынѣ важное значеніе, никогда не былъ признанъ закономъ; въ весьма рѣдкихъ случаяхъ мы имѣемъ какіе-либо документы, излагающія его дѣятельность; онъ измѣнялся въ составѣ и количествѣ въ зависимости отъ политическихъ условій момента, и его отношенія къ Парламенту и къ странѣ подвергаются хотя незамѣтному, но постоянному измѣненію. Исторія Тайнаго Совѣта запротоколирована въ журналахъ Совѣта, историческія же свѣдѣнія о Кабинетѣ мы получаемъ изъ случайныхъ замѣтокъ въ мемуарахъ и корреспонденціи.

¹⁾ Одинъ Секретарь былъ отвѣтственъ за сношенія съ сѣверными державами Европы, а другой—южными.

²⁾ Составъ, опредѣленный статутомъ этихъ управленій является напоминаніемъ на то, что они происходятъ отъ комитета Совѣта и нѣкоторымъ предостереженіемъ противъ слишкомъ буквальнаго пониманія конституціонныхъ правилъ.

Но и внутренний совѣтъ и имя «Кабинетъ» не были неизвѣстны во время Карла I. Иногда это имя прилагалось къ опредѣленно составленному комитету Тайнаго Совѣта, иногда къ группѣ совѣтниковъ, пользовавшихся специальнымъ довѣріемъ Короля. Такъ напр., государственныя бумаги въ первые мѣсяцы 1640 г. Комитетъ по Иностраннымъ дѣламъ называли «Lords of the Junto» ¹⁾, Комитетъ по Шотландскимъ дѣламъ «Кабинетомъ Совѣта». Но въ июлѣ 1640 г. мы видимъ, что Lords of the Junto заняты вопросомъ о чеканкѣ монетъ; между тѣмъ коллегія лицъ, сходная по составу съ Комитетомъ по Шотландскимъ дѣламъ, описана Кларендономъ какъ «Государственный Комитетъ, который насмѣшливо былъ названъ Juncto и засѣдалъ въ судѣ Кабинета Совѣта» ²⁾.

Весьма вѣроятно, что тамъ, гдѣ Комитетъ собирался для особыхъ цѣлей, онъ состоялъ изъ лицъ, пользовавшихся особымъ довѣріемъ Короля, совѣтами и замѣчаниями которыхъ онъ руководствовался. Но тамъ, гдѣ не существовало никакой системы, мы напрасно будемъ изощрять нашу изобрѣтательность, желая ея конструировать.

Общины въ Великомъ Представленіи просили, чтобы Король назначалъ такихъ министровъ, которымъ «Парламентъ могъ бы довѣрять». Способъ, которымъ ихъ довѣріе или недовѣріе могло быть выказываемо, указывался въ словахъ: «безъ чего мы не можемъ дать его Величеству тѣхъ средствъ, необходимыхъ для его внутреннихъ дѣлъ и для оказанія помощи протестантамъ за границей, которыя онъ желаетъ».

Король въ отвѣтъ защищалъ свое право выбирать своихъ министровъ и заявлялъ, что онъ всегда намѣренъ брать ихъ изъ числа лицъ, наиболѣе способныхъ и честныхъ ³⁾.

Въ царствованіе Карла II началось измѣненіе въ сторону направленія новѣйшей практики. Съ одной стороны административныя и департаментскія объясненности Тайнаго Совѣта стали болѣе ясно опредѣлены, а съ другой—Кабинетъ, подъ этимъ именемъ, составилъ постоянную, хотя точно неопредѣленную и не установленную закономъ, характерную часть нашихъ учрежденій.

Въ теченіе всего этого царствованія Комитеты Совѣта подвергались постояннымъ реорганизаціямъ и перемѣнамъ. При ихъ возникновеніи мы видимъ три постоянныхъ Комитета—для Казначейства, для ирландскихъ дѣлъ и для заморскихъ плантацій; время отъ времени для специальныхъ цѣлей назначались и другіе. Въ 1667 г. послѣдовали

¹⁾ State Papers Domestic, 1639—40. См. letters of Jan. 10. Feb. 7, Feb. 20, March 5, July 14.

²⁾ Clarendon, History of the Rebellion (ed. Macray), II. 99.

³⁾ Gardiner, Constitutional Documents, 153. 158.

важныя измѣненія ¹⁾, и Комитеты для Иностранныхъ дѣлъ, для Адмиралтейства, для торговли и плантаци и для петицій, содержащихъ въ себѣ жалобы, были образованы съ весьма опредѣленно для нихъ указаннымъ кругомъ обязанностей. Комитетъ Иностранныхъ дѣлъ получилъ столь важное значеніе въ теченіе трехъ послѣдующихъ царствованій, что въ немъ можно видѣть зародышъ Кабинета; но хотя могли быть и такіе времена, когда этотъ Комитетъ и группа конфиденціальныхъ совѣтниковъ состояла изъ однихъ и тѣхъ же лицъ, однако работа Комитета была департаментская, а у Кабинета она была направлена на разрѣшеніе вопросовъ общей политики.

Эта группа совѣтниковъ появляется въ началѣ царствованія, со-всѣмъ незамѣтно. Но было необходимо, чтобы существовала какая-либо связь между Палатой Общинъ и министрами Короля, потому что являлась нужда въ деньгахъ; источники дохода, предоставленные Парламентомъ Королю, не давали предположенной къ расходованію суммы, и необходимые ассигнованія не могли быть сдѣланы, если не было обезпечено парламентское большинство для назначенія этихъ денегъ. Для пріобрѣтенія этого большинства министры рассчитывали не на общность политическихъ взглядовъ съ Общинами, но на чувство патріотизма, доброту или на личный интересъ отдѣльнаго члена.

Какъ сдѣлать обращенія къ чувствамъ членовъ Палаты — этотъ вопросъ разсматривался въ совѣщаніи между Кларендономъ и Саутгэмптономъ, Канцлеромъ и Казначеемъ и руководящими членами Палаты Общинъ; эти министры въ теченіе извѣстнаго времени давали совѣты Карлу и вели общую политику страны. Скоро однако Король пригласилъ другихъ лицъ на свои совѣщанія и сталъ самъ оказывать давленія на членовъ Парламента, давая всевозможныя обѣщанія, не заботясь объ ихъ исполненіи ²⁾. Но хотя одной изъ задачъ этого Комитета было склонить путемъ убѣжденія или обѣщаній большинство Палаты Общинъ въ пользу желаній Короля, однако это далеко не расширяетъ нашихъ познаній о Кабинетѣ. Онъ не было учрежденіемъ, члены котораго сходились во взглядахъ на политическіе вопросы, такъ какъ Кларендонъ сильно былъ недоволенъ приглашеніемъ участвовать въ совѣщаніяхъ Ашли, Ковентри и Арлингтона. Мнѣніе большинства не связывало дѣйствія ея членовъ, такъ напримѣръ Кларендонъ и Саутгэмптонъ рѣшительно высказывались противъ билля, предоставлявшаго Коронѣ диспен-

¹⁾ Register of Privy Council, Charles II, vol. VII. p. 173.

²⁾ State Papers, Calendar of Treasury Books, p.p. XXVIII, XXIX.

³⁾ Clarendon, Autobiography, II, 205.

сивную власть по отношенію къ статутнымъ требованіямъ касательно религиозныхъ присягъ, хотя билль былъ внесенъ въ Палату Лордовъ Ашли съ одобренія Короля ¹⁾).

Засѣданія этого собранія во время Кларендона не имѣли формальнаго характера и не собирались въ опредѣленномъ мѣстѣ, и хотя здѣсь и обсуждались общія вопросы политики, однако въ особо важныхъ случаяхъ, имѣвшихъ общественный интересъ, какъ напр., продажа Дюнкирхена, результаты совѣщанія были представлены на разсмотрѣніе Совѣта въ его полномъ составѣ ²⁾).

Извѣстно, что въ концѣ этого царствованія названіе «Кабинетъ» прилагалось къ группѣ конфиденціальныхъ королевскихъ слугъ, которые давали ему совѣты, и собранія ихъ стали носить болѣе или менѣе регулярный характеръ. Политическое единодушіе все еще не считалось необходимымъ и его не старались установить. Кабаль, какъ извѣстно, далеко не былъ гармониченъ по своему составу, однако Бёрнетъ говорить объ одномъ вопросѣ, вызвавшемъ въ 1673 г. «сильные дебаты въ Кабинетѣ» ³⁾).

Планъ представительнаго Тайнаго Совѣта Вилльяма Темпля, этотъ проходящій и вызвавшій затрудненія призракъ въ нашей конституціонной исторіи весьма интересенъ, какъ показатель того, что необходимость согласованія дѣятельности исполнительной и законодательной властей смутно сознавалась въ XVII в., и вопросъ этотъ весьма смущалъ государственныхъ людей этого времени.

Правительство Карла II потерпѣло рядъ катастрофъ: Кларендонъ былъ преданъ суду; Кабаль, въ силу своей непопулярности, долженъ былъ разойтись, а Дэнби также былъ преданъ суду. Эти удары, сыпавшіеся на смѣнявшіеся другъ за другомъ министерства, побудили Карла II призвать Темпля, дипломата и чловѣка испытанной честности и способностей, чтобы онъ сдѣлалъ попытку образовать такое министерство, которое могло бы стоять въ близкихъ отношеніяхъ къ Палатѣ Общинъ.

Темплъ предложилъ образовать Совѣтъ изъ 30-ти лицъ, избранныхъ различными политическими партіями и являющимися представителями церкви, права, торговли и земельной собственности. Онъ полагалъ, что представительный характеръ этого Совѣта зарекомендуетъ его въ глазахъ Парламента, и въ то же время разнообразныя знанія и опытъ его членовъ сдѣлаютъ его прекраснымъ совѣтникомъ Короны. Но

¹⁾ Ibid., 344—9.

²⁾ Ibid. 248.

³⁾ Burnet, «History of My Own Time», II. 8.

онъ забыть, что разъ его Совѣтъ являлся отраженіемъ противоположныхъ политическихъ взглядовъ и различныхъ интересовъ страны, то въ немъ при обсужденіи дѣлъ должны были возникнуть длинныя словопренія и никогда не было бы возможности сохранить тайну дебатовъ. Проектированный на такихъ основаніяхъ Совѣтъ не могъ быть организованъ скоро и носить гармоничный и конфиденціальный характеръ.

21 апрѣля 1679 г. планъ Темпля получилъ осуществленіе и Король произнесъ рѣчь передъ существовавшимъ Совѣтомъ, въ которой онъ благодарилъ его за службу и освобождалъ членовъ его отъ дальнѣйшаго несенія этой обязанности, на томъ основаніи, что при наличномъ ихъ числѣ невозможно хранить секреты засѣданія, что онъ вслѣдствіе этого принужденъ вести дѣла съ корпораціей совѣтниковъ значительно меньшей по количеству и что онъ желаетъ съ этого времени «оставить практику сосредоточенія общаго веденія его дѣлъ въ какомъ-либо отдѣльномъ министерствѣ, въ рукахъ частныхъ совѣтниковъ или комитетовъ по иностраннымъ дѣламъ» ¹⁾).

Но этотъ Совѣтъ пошелъ по стопамъ своихъ предшественниковъ. Сразу были назначены три Комитета—для Иностранныхъ дѣлъ, Танжера и для Торговли и Плантаціи; самъ Темплъ окружилъ себя небольшою группою, съ которой онъ внѣ засѣданій Совѣта обсуждалъ дѣла общаго характера и былъ весьма недоволенъ, что Король совѣщался съ другою группою, въ которую онъ не попалъ ²⁾). Черезъ годъ все пошло попрежнему.

Къ концу этого царствованія Кабинетъ принялъ болѣе опредѣленныя черты своего устройства. Лордъ Гильфордъ (Guilford) получилъ мѣсто въ Совѣтѣ Темпля въ качествѣ Лорда Главнаго Судьи Суда Общихъ Тяжбъ. Скоро послѣ этого онъ сдѣлался Лордомъ Хранителемъ Печати и былъ приглашенъ на засѣданія Кабинета. Изъ сочиненія Роджера Норта—жизнь Гильфорда, мы видимъ, что Совѣтъ, Комитеты Совѣта и Кабинетъ пріобрѣтаютъ опредѣленныя формы. Совѣтъ собирался каждый четвергъ. Лордъ Хранитель присутствовалъ на этихъ засѣданіяхъ, а также на засѣданіяхъ «Комитетовъ Совѣта, какъ напр. Комитетъ Торговли и Плантаціи и др., которыя занимались исключительно англійскими дѣлами, но онъ не заботился никогда о своемъ присутствіи въ Комитетѣ Иностранныхъ Дѣлъ и хотя онъ всегда уклонялся отъ подачи своего мнѣнія въ этихъ вопросахъ, однако онъ не могъ избѣжать этого, когда означенныя вопросы переходили на обсужденіе въ указанныя Совѣты, гдѣ онъ засѣдалъ».

¹⁾ Register of the Privy Council, Charles II, vol. XV.

²⁾ Temple's Works, II. 538. 541.

Мы видимъ здѣсь, что Комитеты готовятъ дѣла для окончательнаго ихъ обсуждения и разрѣшенія въ Совѣтѣ, который, очевидно, еще не потерялъ своего голоса въ рѣшеніи дѣлъ.

Но кромѣ этого существовало еще собраніе, которое не было ни Комитетомъ, ни Совѣтомъ. Кабинетъ, какъ мы узнаемъ, собирался по субботамъ. Онъ состоялъ «изъ тѣхъ немногихъ высшихъ должностныхъ лицъ и придворныхъ, которымъ Король довѣрялъ внутреннее веденіе своихъ дѣлъ», кто «вѣдалъ правительственными дѣлами, внутренними и иностранными» ¹⁾. На этихъ собраніяхъ рѣшались политическіе вопросы и работа его ясно отличается отъ работы Комитетовъ Совѣта.

При Вильгельмѣ III Кабинетъ становится общепризнаннымъ учрежденіемъ, хотя значеніе его иногда теряется передъ сильной волей и политическими способностями короля. Примѣромъ полной независимости дѣйствія, которую Вильгельмъ присваивалъ себѣ въ нѣкоторыхъ департаментахъ, можно найти въ его корреспонденціи съ Heinsius по вопросу о договорѣ о первомъ раздѣлѣ. Онъ никогда не упоминаетъ о своихъ англійскихъ министрахъ. Къ Парламенту обращается въ тѣхъ случаяхъ, когда вопросъ касается денегъ или войскъ. Націю онъ описываетъ, какъ весьма склонную къ миру, но «если это дѣло вызоветъ войну, то я долженъ принять свои мѣры, чтобы побудить эту націю принять въ ней участіе» ²⁾. Онъ повсюду говоритъ о передвиженіяхъ флота и войскъ и договорахъ съ иностранными державами, какъ о результатѣ принятыхъ имъ рѣшеній.

Очевидно, онъ хотѣлъ дѣйствовать самостоятельно, а если ему и нужно было спросить совѣтъ, то онъ обращался за нимъ къ немногимъ лицамъ. Дѣйствительно, въ началѣ его царствованія, мы имѣемъ основаніе предполагать, что онъ считалъ Кабинетъ формальнымъ почетнымъ собраніемъ, совѣтъ котораго вовсе не необходимъ въ важныхъ вопросахъ.

Это предположеніе подтверждается случаемъ съ Эдуардомъ Сеймуромъ, который въ 1692 г. принялъ должность младшаго Лорда Казначейства, и присягалъ въ Тайномъ Совѣтѣ. Онъ выражалъ претензіи на мѣсто выше Гемпдена, Канцлера Казначейства. Это было невозможно, но его щепетильное отношеніе къ вопросу о мѣстничествѣ было сглажено принятіемъ его въ Кабинетъ ³⁾.

¹⁾ Life of Lord Keeper Guilford, by Roger North, pp. 227 sq. Повѣствованіе захватываетъ царствованіе Іакова II и проливаетъ новый свѣтъ на Кабинетъ Іакова. Хартія Остъ-Индской Кампаніи 1687 г. получила «утвержденіе Короля, объявленное въ Кабинетъ-Совѣтъ Его Величества». Pbert, Gouvernement of India, p. 22.

²⁾ Hardwicke State Papers, vol. II. pp. 340. 347. 358. 362.

³⁾ Luttrell's Diary, vol. II. 472. 485. 490.

Имѣвшій мѣсто два года спустя случай съ лордомъ Норманби представляетъ интересъ потому, что показываетъ намъ взгляды Вильгельма на совѣщаніе со своими министрами. Норманби былъ сдѣланъ членомъ Кабинета, не имѣя никакой должности. Когда Король былъ за границей, то онъ выражалъ свое недовольство по поводу того, что Королева собрала совѣщаніе министровъ и не пригласила его. Призваны были Портландъ, Лордъ Президентъ (Кармартенъ), Лордъ Канцлеръ (Сомерсъ), Лордъ Хранитель Малой Печати (Пемброкъ), Начальникъ Артиллеріи (Сидней) и два Статсъ Секретаря (Шрьюсбюри и Тренчардъ). На совѣщаніи шелъ вопросъ о флотѣ, стоявшемъ въ Средиземномъ морѣ и противъ береговъ Франціи. Норманби не былъ удовлетворенъ объясненіемъ, что это не было засѣданіе Кабинетъ-Совѣта. Шрьюсбюри написалъ по этому поводу Вильгельму и получилъ отъ него такой отвѣтъ,

«Совершенно справедливо, что я обѣщалъ моему лорду Норманби приглашать его на засѣданія Кабинета Совѣта; но это, очевидно, не обязываетъ ни Королеву, ни меня призывать его на всѣ тѣ засѣданія, которыя мы можемъ назначить по спеціальнымъ вопросамъ при участіи исключительно лицъ, занимающихъ высшія коронныя должности, а именно, лорда хранителя печати, лорда президента, лорда хранителя малой печати и двухъ статсъ-секретарей. Я не знаю почему именно былъ приглашенъ лордъ Сидней, если только впрочемъ, вопросъ не касался артиллеріи, о чемъ однако ему можно было бы сообщить впоследствии. Я не знаю, какое возраженіе можно сдѣлать противъ этого порядка, всякій разъ, какъ Королева приглашаетъ названныхъ Коронныхъ должностныхъ лицъ на совѣщаніе по секретнымъ и важнымъ вопросамъ. Конечно, число это вполне достаточно и собраніе не можетъ считаться за Кабинетъ Совѣта, такъ какъ ихъ должности отличаютъ ихъ отъ другихъ государственныхъ совѣтниковъ и поэтому никто не можетъ найти вину въ томъ, что имъ болѣе довѣряютъ, чѣмъ другимъ и поручаютъ важныя дѣла».

Вильгельмъ, повидимому, держался того взгляда, что мѣсто въ Кабинетѣ могло быть дано, въ качествѣ подарка, члену Тайнаго Совѣта, но, что «секретныя и важныя дѣла» должны обсуждаться не въ Кабинетѣ, но съ нѣкоторыми высшими чинами, которыхъ Король пригласитъ. Здѣсь нѣтъ не только никакого основанія коллективной отвѣтственности Кабинета или этой тѣсной группы совѣтниковъ, но едва ли имѣются какія-либо ясныя черты индивидуальной отвѣтственности тѣхъ, кому болѣе довѣряютъ и поручаютъ важныя дѣла.

Весьма интересныя свѣдѣнія въ указанномъ выше отношеніи о практикѣ этого времени мы можемъ почерпнуть изъ тѣхъ записей, которые Шрьюсбюри велъ на засѣданіяхъ Кабинета въ 1694, 1695 и 1696 годахъ. Свыше шестидесяти такихъ засѣданій записано въ бумагахъ Montagu House, именуемыхъ «протоколами Тайнаго Совѣта». Это дѣйствительно протоколы засѣданій Кабинета, веденныя Шрьюсбюри для памяти, въ чемъ мы можемъ убѣдиться, сравнивая ихъ съ официальными протоколами засѣданій Тайнаго Совѣта за это время ¹⁾.

Лица, присутствовавшіе на засѣданіяхъ Кабинета, были почти всегда одни и тѣ же. Президентъ Совѣта, Лордъ Хранитель Малой Печати, два статсъ-секретаря, Годольфинъ и Россель, представлявшіе Казначейство и Адмиралтейство, были ядромъ. Архіепископъ сталъ получать регулярныя приглашенія со дня назначенія на эту должность Тенисона (Tenison). Начальникъ артиллеріи, Лордъ Сенепаль, Лордъ Канцлеръ появляются менѣе часто. Засѣданіе 14 мая 1694 г. ²⁾ возможно сопоставить съ тѣмъ засѣданіемъ, которое дало поводъ Норманби обидѣться, потому что онъ не былъ приглашенъ на него. Но онъ присутствуетъ на слѣдующемъ засѣданіи, записи о которомъ озаглавлены Шрьесбюри, какъ «Кабинетъ Совѣта». Имя Сеймура фигурируетъ рѣдко. По всей вѣроятности существовалъ болѣе широкій и болѣе узкій кругъ Кабинета. Норманби съумѣлъ пролѣзть во внутренней кругъ, но другіе менѣе требовательные были приглашаемы рѣже.

Сундерлэндъ имѣлъ болѣе опредѣленный взглядъ на Кабинетъ, и его, какъ мы увидимъ далѣе, раздѣлялъ и Болингброкъ ³⁾.

Въ 1701 г. онъ писалъ Сомерсу относительно веденія дѣлъ въ случаѣ побѣды на происходившихъ выборахъ большинства виговъ. Между прочимъ онъ предполагаетъ:

«Никто не долженъ входить въ составъ Кабинета, кромѣ тѣхъ, кто имѣетъ на это нѣкотораго рода право въ силу занимаемой имъ должности.

¹⁾ Hist. M. SS. Commission. Montagu House Papers, vol. II, part. I. Записано 59 дней засѣданія. Въ одинъ изъ нихъ 4 мая 1695 г. кабинетъ собирался 6 разъ. Сравненіе этихъ замѣтокъ съ регистромъ Тайнаго Совѣта показываетъ, что въ 47 дней изъ этого общаго числа Совѣтъ не засѣдалъ. Въ тѣхъ случаяхъ, когда дни засѣданій Совѣта совпадали съ собраніями описанными Шрьюсбюри, лица, предметы обсуждения, а иногда и мѣсто были различными, исключая одинъ случай 9 декабря 1694 г., когда въ его замѣтки занесено специальное дѣло, которое, какъ мы узнаемъ изъ регистра, было передано Шрьюсбюри на засѣданіи Тайнаго Совѣта.

²⁾ Hist. M. SS. Commission. Montagu House Papers, vol. II, part. I, p. 66.

³⁾ Infra ст. 95.

Архієпископъ, Лордъ Хранитель, Лордъ Президентъ, Лордъ Хранитель Малой Печати, Лордъ Каммергеръ, Первый Лордъ Казначейства и два статсъ-секретаря. Лордъ Намѣстникъ Ирландіи долженъ быть также приглашаемъ на засѣданіи во время его пребыванія въ Англіи. Если Король пожелаетъ увеличить составъ, то приглашаются Первый Коммиссаръ Адмиралтейства и Главный Начальникъ артиллеріи.

Для дѣлъ Короля будетъ весьма полезно, если онъ изъ будетъ вносить на обсужденіе этого совѣта»¹⁾.

Изъ этихъ словъ можно вывести три заключенія: ясное понятіе о Кабинетѣ Совѣтѣ, въ которомъ должны обсуждаться обще-политическія дѣла; нерасположеніе Короля пользоваться такимъ Совѣтомъ; и скромное вниманіе удѣленное представительству въ Кабинетѣ высшимъ административнымъ должностнымъ лицамъ, Вильгельмъ полагалъ, что Начальникъ артиллеріи долженъ получать его приказанія, не высказавъ никакого совѣта. Сундерлэндъ полагаетъ, что онъ можетъ быть допущенъ въ Кабинетъ, который всегда долженъ состоять изъ архієпископа, Лорда Каммергера и Лорда Хранителя Малой Печати.

§ 2. Кабинетъ и Общины.

Здѣсь намъ необходимо обратиться отъ разсмотрѣнія развитія Кабинета и его отношеній къ Королю къ вопросу о министерской отвѣтственности въ Парламентѣ въ связи съ существованіемъ Кабинета. Отвѣтственность передъ Парламентомъ понималась весьма неопредѣленно, хотя уже со времени Эдуарда III дѣлались попытки установить ее. Законная отвѣтственность могла существовать лишь въ случаѣ возможности принужденія ей подчиняться; подходящей мѣрой могли быть различные виды наказаній; но никакого установленнаго вида ихъ для этого не существовало.

Король, былъ ли онъ преданъ удовольствіямъ, подобно Карлу II, или религіи, какъ Іаковъ II, или идеи власти, какъ Вильгельмъ III, нуждался въ томъ, чтобы довести свои правительственные планы до желаемого конца и если онъ находилъ министровъ, къ которымъ питалъ довѣріе, онъ никогда не былъ склоненъ перемѣнить ихъ изъ-за того лишь, что Палата Общинъ не раздѣляла этого довѣрія къ нимъ. Ему пришлось узнать того, что разъ нужды государства требовали больше расхода, чѣмъ могли дать предоставленные въ распоряженіе

¹⁾ Hardwicke, State Papers II, 461.

Короны источники, то онъ могъ управлять только съ помощью людей способныхъ и могущихъ побудить Общины сдѣлать необходимыя ассигнованія для увеличенія указанныхъ доходовъ.

Общины были готовы предполагать, что акты правительства были актами королевскихъ министровъ, а не самого Короля; но они хотѣли быть въ состояннн наказывать заблуждающаго министра, если бы они могли быть увѣрены въ томъ, что онъ есть тотъ, кого слѣдуетъ наказывать.

Наказанія носили весьма серьезный характеръ—*impeachment* или *attainder* приводили въ результатъ къ изгнанію, тюрьмѣ, штрафу или эшафоту—пока, наконецъ, было понято, что выраженіе народнаго неодобренія, указанное голосованіемъ Палаты Общинъ или результатомъ выборовъ, служить показаніемъ того, что все министерство должно быть смѣщено, или что отдѣльный министръ, дѣйствовавшій на свою собственную отвѣтственность, долженъ оставить занимаемую имъ должность.

Но затрудненіе въ это время состояло не исключительно въ томъ, чтобы найти подходящее наказаніе, а въ томъ, чтобы возложить отвѣтственность на тѣхъ лицъ, которымъ именно нужно ее нести.

Отчасти эти затрудненія могли возникнуть, какъ это было при Вильгельмѣ III, вслѣдствіе независимой дѣятельности Короля, отчасти при отсутствіи представленія о министерствѣ, дѣйствующемъ, какъ одно цѣлое; но въ большинствѣ случаевъ онѣ возникали благодаря трудно систематизируемому тогдашнему порядку вещей, недостатку правительственныхъ департаментовъ, дѣйствующихъ подъ начальствомъ отвѣтственныхъ политическихъ вождей.

Если въ настоящее время общество чрезъ Палату Общинъ можетъ жаловаться на состояніе флота, на веденіе ирландскихъ дѣлъ, на почтовые порядки, то министру, отвѣтственному за каждый соотвѣтствующій департаментъ, можетъ быть предложено представить объясненія. Если дѣйствія его одобрены Кабинетомъ, то министерство можетъ сохранять свое положеніе или пасть, въ зависимости отъ рѣшенія Общинъ. Если же онъ дѣйствовалъ на свою отвѣтственность, то его коллеги могутъ защищать его, и онъ одинъ можетъ быть принужденъ подать въ отставку. Но департаментскія дѣла во времена Акта о престолонаслѣднн въ широкомъ размѣрѣ проходили черезъ комитеты Тайнаго Совѣта. Такимъ образомъ отвѣтственность исчезала, а между тѣмъ признанный Кабинетъ не имѣлъ никакой коллективной отвѣтственности.

Недоразумѣнн, которыя могли возникнуть при самостоятельной дѣятельности Короля, могутъ быть освѣщены примѣромъ договора о Пер-

вомъ Раздѣлѣ ¹⁾. Вильгельмъ велъ переговоры въ Голландіи, но онъ не могъ заключить договора безъ формальностей, требуемыхъ при приложеніи Большой Печати, и тутъ опять-таки нуженъ былъ приказъ за собственноручной подписью Короля и скрѣпой статсъ-секретаря.

Поэтому Портланду, англійскому послу въ Парижѣ, было предложено сообщить условія договора Вернону для поставленія объ этомъ въ извѣстность Сомерса, при этомъ Король самъ написалъ отъ себя Сомерсу, выражая желаніе, чтобы онъ совѣтывался съ тѣми изъ своихъ коллегъ, которыхъ онъ считаетъ возможнымъ посвятить въ тайну, и прося его прислать ему все необходимое для исполненія формальностей, не сообщая о цѣли этой посылки никому, кромѣ этихъ избранныхъ совѣтниковъ.

Сомерсъ переговорилъ съ Вернономъ и Монтэгу, снесся письмами съ Оксфордомъ и Шрьюсбюри и послалъ Королю необходимыя полномочія, написавъ ему нѣсколько словъ предостереженія.

Въ 1701 г. Сомерсу было предъявлено обвиненіе за его участіе въ договорѣ о Раздѣлѣ. Онъ отвѣчалъ, что онъ приложилъ Большую Печать на основаніи приказа за собственноручной королевской подписью и скрѣпой статсъ-секретаря, что онъ высказалъ свое мнѣніе о договорѣ, но онъ не отвѣтственъ за его пункты и что онъ дѣйствовалъ согласно приказу Короля.

По нашему мнѣнію, Сомерсъ долженъ былъ или отказаться приложить Печать къ полномочіямъ на заключеніе договора или, сдѣлавъ это, принять отвѣтственность за его пункты на себя. Намъ кажется страннымъ, что Король не представилъ результатовъ этихъ важныхъ переговоровъ своему Кабинету и что Сомерсъ, послѣ частнаго совѣщанія съ четырьмя своими коллегами, снабдилъ Короля бланкомъ полномочія и ссылаясь на королевскій приказъ, какъ на освобожденіе его отъ всякой отвѣтственности.

Сказанное служитъ примѣромъ неопредѣленнаго положенія этой эпохи. Сомерсъ былъ во всякомъ случаѣ опредѣленнымъ лицомъ при приложеніи Большой Печати, за употребленіе которой у него всегда могъ быть потребованъ отчетъ. Кабинетъ же былъ болѣе ускользающимъ учрежденіемъ. Въ концѣ 1692 г. происходили въ Палатѣ Общинъ интересныя дебаты о военныхъ издержкахъ и неудачахъ, о потеряхъ на морѣ и о совѣтѣ, данномъ Королю. Палата рѣшила, что «важныя государственныя дѣла вступятъ за послѣднее время весьма неуспѣшно тѣмъ,

¹⁾ Договоръ о Первомъ Раздѣлѣ между Англійей и Голландіей касался вопроса объ Испанскомъ Наслѣдствѣ.

Прим. перевод.

кто ими вѣдаетъ», и просили Ихъ Величествъ воспрепятствовать этому въ дальнѣйшемъ, назначивъ «лицъ извѣстныхъ своей честностью и способностью». При дальнѣйшихъ дебатахъ возникъ вопросъ, какъ Палата можетъ опредѣлить, кто является виновнымъ. Одинъ ораторъ говоритъ: «Я не знаю, съ какой стороны намъ наносится вредъ. Я не желалъ, чтобы управленіе оставалось въ будущемъ въ такихъ рукахъ, но это будетъ до тѣхъ поръ, пока мы имѣемъ Кабинетъ Совѣтъ». Другой говоритъ: «порядокъ таковъ: дѣла концентрируются въ Кабинетъ и тогда уже вносятся въ Совѣтъ; дѣло, будучи рѣшено въ Кабинетѣ, представляется членамъ Совѣта для полученія ихъ согласія безъ изложенія необходимыхъ мотивовъ». Онъ заявляетъ далѣе, что такая практика вызываетъ неудовольствіе Совѣта и добавляетъ: *„Если этотъ порядокъ будетъ существовать, то вы никогда не узнаете, кто даетъ совѣтъ“*¹⁾.

Третій говоритъ почти языкомъ Акта о Престононаслѣдіи: «было бы желательно, чтобы всякій совѣтникъ для очевидности прикладываетъ свою руку къ выраженному имъ согласію или несогласію».

Дебаты закончились резолюціей, которая разсматривалась бы нынѣ, какъ выраженіе порицанія министерству; однако, она не имѣла того послѣдствія, которое нынѣ повлекло бы за собой такое голосованіе. Неудовольствіе выше приведенныхъ ораторовъ не вызвало бы само по себѣ признаніе необходимости измѣняющагося состава министерства, какъ условіе равновѣсія мнѣняющихся партій. Но и замѣна Кабинета Тайнымъ Совѣтомъ не дала бы Палатѣ Общинъ желаемого ей удобнаго положенія для нападокъ на плохое управленіе различныхъ департаментовъ.

Творцы Акта о Престононаслѣдіи не видѣли всѣхъ затрудненій и неудачно искали средство противъ того, что бросалось имъ въ глаза.

То, что было необходимо—это была отвѣтственность отдѣльныхъ лицъ за спеціальныя отрасли государственныхъ дѣлъ, и общая отвѣтственность ихъ всѣхъ вмѣстѣ, какъ цѣлаго собранія, за общія дѣйствія и общую политику—такимъ образомъ, когда департаментскія дѣла велись дурно или общая политика не получала одобренія,—министръ, получившій замѣчаніе, или все министерство должно было потерять мѣсто и власть. Съ точки зрѣнія общественнаго интереса не было необходимости въ томъ, чтобы они были изгнаны изъ отечества, посажены въ тюрьму или имъ отрубилъ головы. Но Общины этого времени не могли ни предвидѣть тотъ путь, которымъ пойдетъ конституція, ни предположить возможность практическаго разрѣшенія затруднительнаго положенія. Они боялись, какъ бы дурные и неспособные совѣтники Короны не избѣжали нака-

¹⁾ Parl. Hist. vol. V. p. 731.

занія или оставались въ милости, потому что ихъ вредные совѣты не могли быть имъ въ точности переданы, или потому что эти совѣтники могли выхлопотать королевское прошеніе за тѣ противозаконныя дѣйствія, въ которыхъ они принимали участіе.

Но въ самомъ своемъ основаніи обсужденіе этого вопроса затруднялось опасеніемъ, какъ бы сами представители народа, которые должны были выступать въ качествѣ обвинителей тѣхъ, кто, занимая высокія должности, творилъ неправду или давалъ дурной совѣтъ, не подчинились влиянію присутствующихъ среди нихъ лицъ, занимающихъ высшія коронныя должности, и благодаря этому не потеряли способность быть справедливыми судьями въ тѣхъ случаяхъ, когда сталкивались интересы Короля и народа.

Эта боязнь была столь велика, что отразилась на Актѣ о Престоленаслѣдіи, въ который была внесена статья, не допускавшая лицъ, состоявшихъ на коронной службѣ къ занятію мѣста въ Палатѣ Общинъ. Если бы она не была отмѣнена въ 1705 г., ранѣе чѣмъ Актъ вступилъ въ силу, то министры жили бы своей уединенной административной жизнью, не подвергаясь ежедневнымъ запросамъ и критикѣ, но за то они были бы лишены и возможности защищаться противъ нападокъ и объяснять свои дѣйствія, что ставитъ нынѣшнихъ министровъ въ тѣсную связь съ желаніями народа, представленнаго въ Парламентѣ.

Палата Общинъ могла думать, что отвѣтственность министровъ теперь обезпечена, но невольныя сомнѣнія закрадывались въ головы тѣхъ, кто зналъ, какъ вершатся государственныя дѣла.

Тайный Совѣтъ, даже уменьшенный въ своемъ численномъ составѣ и обновляемый время отъ времени въ дѣлахъ обезпеченія общности политическаго мнѣнія среди его членовъ, не являлся работоспособной государственной машиной. Опытъ Вилльяма Темпля показалъ это на примѣрѣ.

Требованіе подписи было весьма неудачнымъ способомъ обезпеченія отвѣтственности за совѣтъ, поданный въ Тайномъ Совѣтѣ, кромѣ того, часто являлось весьма затруднительнымъ установить личность дѣйствительнаго преступника, такъ какъ рекомендованная политика могла быть весьма здрава, но искажена при ея исполненіи въ департаментахъ.

Бэрнетъ говоритъ, что «очевидно никто не желалъ бы быть тайнымъ совѣтникомъ при этихъ условіяхъ¹⁾». Равнымъ образомъ очевидно, что никакой Тайный Совѣтъ не могъ вести государственныя дѣла на предложенныхъ условіяхъ. Еще одну изъ мѣръ предосторожности, преду-

¹⁾ History of My Own Time. V. 24.

смотрѣнныхъ Актомъ о Престононаслѣдіи, можно найти въ постановленіи, что данное съ приложеніемъ Большой Печати Англій помилованіе не можетъ служить препятствіемъ для impeachment въ Палатѣ Общинъ. Дѣло Дэнби было въ памяти тѣхъ, кто сочинялъ этотъ пунктъ; такого рода случаи могъ возникнуть, еслибы различные государственные чины, отвѣтственные за исполненіе необходимыхъ формальностей, при употребленіи Большой Печати были готовы содѣйствовать Королю въ осуществленіи имъ прерогативы помилованія, не въ смыслѣ дарованія прощенія осужденному преступнику, но какъ препятствіе къ обсужденію вопроса о виновности обвиняемаго лица.

Подобное же могло произойти въ случаѣ такого скандальнаго нарушенія обязанности, которое было совершено Лордомъ-Канцлеромъ Ноттингэмомъ въ дѣлѣ Дэнби. Карлъ II послалъ за Ноттингэмомъ съ приказаніемъ принести ему Большую Печать. Исполняя приказаніе, Ноттингэмъ явился вмѣстѣ съ лицомъ, принесшимъ Печать. Тогда былъ составленъ актъ помилованія Дэнби, который Король подписалъ и, взявъ печать отъ Ноттингэма, приказалъ его спутнику приложить ее къ акту ¹⁾.

Это дѣйствіе было прямымъ нарушеніемъ статута, излагающаго порядокъ примѣненія Печати, и Ноттингэмъ, принявъ обратно Печать изъ рукъ Короля, сдѣлался участникомъ этого нарушенія закона. Нѣтъ никакого сомнѣнія, что онъ заслуживалъ impeachment наравнѣ съ Дэнби. Что же касается до постановленія Акта о Престононаслѣдіи, то оно было несвоевременно. Со времени революціи ни одинъ Король не дѣлалъ, да и не желалъ дѣлать себя отвѣтственнымъ за тотъ актъ, который Общины считали заслуживающимъ impeachment, пользуясь своей прерогативой помилованія.

Составители Акта о Престононаслѣдіи при всѣхъ своихъ лучшихъ намѣреніяхъ ничего не сдѣлали для разрѣшенія вопроса объ отвѣтственности министровъ, о которой они такъ много говорили. Ихъ трудъ интересенъ, какъ показатель того, что выяснили ту трудность, которая была постепенно разрѣшена установившимся обычаемъ и сознаніемъ практическаго удобства.

Въ царствованіе Анны Кабинетъ и Совѣтъ уже болѣе различались между собой, нежели это было при Вильгельмѣ III, но и тутъ мы еще встрѣчаемся съ тремя совѣщательными органами, носящими различныя наименованія: Кабинетъ, или Лорды Кабинетъ Совѣта, Лорды Комитетъ или Комитетъ-Совѣта и Тайный Совѣтъ, или Большой Совѣтъ.

Кабинетъ опредѣлялъ общее направленіе политики, Комитетъ со-

¹⁾ Journals of House of Commons, IX. 575.

вѣта исполняли ту работу, которая возложена нынѣ на правительственные департаменты, Совѣтъ содѣйствовалъ Королю въ его формальномъ выраженіи воли. Въ царствованіе Анны Комитетъ по иностраннымъ дѣламъ присваиваетъ себѣ особое по сравненію съ другими значеніе, но происходитъ можетъ быть еще по тому, что мы знаемъ о его работѣ главнымъ образомъ изъ писемъ Болингброка, который былъ близко знакомъ съ дѣлами этого Комитета ¹⁾. Изъ его переписки мы видимъ, что Кабинетъ, рѣшавшій вопросы общей политики засѣдалъ въ присутствіи Королевы: Лорды Комитета или Лорды Совѣта вырабатывали статьи Утрехтскаго договора, а Тайный Совѣтъ высказывалъ свое формальное согласіе на этотъ договоръ и на приложение Большой Печати къ его ратификаціи.

Такимъ образомъ при составленіи мирнаго и торговаго договора съ Испаніей Болингброкъ увѣдомилъ Королеву, что «проектъ будетъ готовъ для Лордовъ Совѣта завтра, а для Кабинета въ субботу, когда, какъ я предполагаю, вы изволите засѣдать въ Кабинетѣ, по обыкновенію» ²⁾. Спустя пять дней онъ снова доноситъ, что Лорды Совѣта разсматрѣли половину договора и рассчитываютъ окончить это дѣло на слѣдующій день: «мой Лордъ Президентъ заботится, слѣдуя приказанію Вашего Величества, о созывѣ Большого Совѣта на четвергъ утромъ» ³⁾.

Три вывода можно сдѣлать изъ исторіи Кабинета за это царствованіе.

Первый—наличность тѣсной связи между Кабинетомъ и правительственными департаментами. Сундерлэндъ въ предшествовавшее царствованіе смотрѣлъ на Перваго Лорда Адмиралтейства и Начальника Артиллеріи, какъ на лицъ, которые могутъ и не могутъ входить въ число членовъ Кабинета. Девять лѣтъ спустя Болингброкъ говоритъ о первой изъ этихъ должностей, какъ безусловно предоставляющей право лицу ее занимающему входить въ составъ Кабинета, не признавая этого за второй: «должность перваго Коммиссара Адмиралтейства вводитъ ваше лордство (Страффордъ) въ число членовъ кабинета, что не могло бы быть, если бы на вашу долю выпала другая должность (Начальника Артиллеріи), не дѣлая этимъ прецедента для расширенія Кабинета, ко-

¹⁾ Bolingbroke Letters, I. 167. „Говорю Вашей милости правду, я не былъ этотъ мѣсяцъ на засѣданіяхъ Комитета Лордовъ, собиравшихся въ Военномъ Секретаріатѣ“. Это, повидному, былъ Комитетъ разсматривавшій дѣло Guiscard in Newgate Letters, I. 102. Собраніе на которомъ онъ нанесъ ударъ Гарлею было, повидному, Кабинетъ.

²⁾ Sept. 24. 1713.

³⁾ Sept. 29. 1713.

торый Его Величество желалъ бы скорѣе ограничить въ численномъ составѣ»¹⁾).

Шрьюсюри въ письмѣ къ Гарлею говоритъ тоже самое о коммисіи Казначейства. «По моему мнѣнію вы должны стоять во главѣ, такъ какъ тогда вы входите естественно въ составъ Кабинетъ Совѣта, гдѣ вы весьма нужны»²⁾).

Второй выводъ тотъ, что, хотя и можно отмѣтить тенденціи къ установленію тѣсной связи между Кабинетомъ и администраціей, однако необходимость политическихъ главъ, отвѣтственныхъ за каждый отдѣльный департаментъ ясно ощущается Парламентомъ.

Въ январѣ 1711 г. происходили пренія по поводу Испанской войны и была предложена резолюція, выражавшая до извѣстной степени неодобреніе «Кабинетъ Совѣту», вмѣстѣ съ адресомъ Королевѣ, чтобы она соблаговолила дозволить какому-либо лорду или иному лицу изъ ея Кабинетъ Совѣта сообщить Палатѣ нѣкоторыя бумаги или письма касательно испанскихъ дѣлъ³⁾. Королева дала просимое у нея дозволеніе и явилась сама «incognito слушать дебаты». Тутъ была тогда предложена резолюція съ замѣною словъ «министры» «Кабинетъ Совѣтомъ». На этомъ основаніи возникли долгіе споры относительно болѣе или менѣе точнаго понятія замѣняемыхъ словъ. Лордъ Рочестеръ энергично настаивалъ на томъ, что Королева не была отвѣтственна, «что согласно основной конституціи нашего королевства министры отвѣтственны за все». Но это принесло весьма мало пользы для цѣли дебатовъ, которые стремились къ тому, чтобы выразить порицаніе определенной группѣ лицъ или отдѣльнымъ лицамъ. Вполнѣ резонно настаивалось на томъ, что «министры» было слово неопредѣленного значенія и могло относиться къ лицамъ, не имѣвшимъ никакого отношенія къ политикѣ, благодаря которой война въ Испаніи была неудачна, а между тѣмъ «Кабинетъ Совѣтъ» было «словомъ неизвѣстнымъ въ нашемъ законѣ», и разъ было бы выражено порицаніе, то Палата, очевидно, знала бы лицъ, которымъ она недовольна. Дѣло было все въ томъ, что не было ни коллективной отвѣтственности за политику, ни индивидуальной отвѣтственности за департаментскіе промахи. Вотумъ порицанія не былъ страшенъ для Кабинета, въ основаніи котораго отсутствовало единство, и когда та или другая Палата попыталась болѣе точно опредѣлить причину порядка, отвѣтственность пропадала въ комитетъ Тайнаго Совѣта.

1) Bolingbroke, Letters, III. 27.

2) Hist. Manuscript. Committee, Mss. of Marquis of Bath I. 198.

3) Parl. Hist, vol. VI. p. 971.

Въ третьихъ, Большой Совѣтъ, или иначе Тайный Совѣтъ, былъ сведенъ теперь къ осуществленію лишь формальной исполнительной дѣятельности. Въ этомъ отношеніи его положеніе ясно измѣнилось въ теченіи тридцати лѣтъ, что мы не можемъ ни замѣтить, если сравнимъ засѣданіе его, одобрившее продажу Дюнкирхена, съ засѣданіемъ, санкціонировавшихъ Утрехтскій миръ. Продажа Дюнкирхена тщательно обсуждалась въ Совѣтъ, хотя вопросъ этотъ былъ уже вполне рассмотрѣнъ въ Кабинетѣ или Комитетѣ, а Кларендомъ съ удовольствіемъ упоминаетъ, что здѣсь былъ поданъ лишь одинъ несогласный голосъ. Когда мирные и торговые договоры были представлены въ 1713 г. въ Тайный Совѣтъ и Королева намѣревалась ратификовать, и лордъ Хольмонделей предложилъ отложить рассмотрѣніе ихъ для подробнаго ознакомленія съ вопросомъ, то ему заявлено, что время для обмѣна ратификацій уже установлено и оно столь близко, что никакое откладываніе не возможно. Означенные договоры вслѣдствіе сего тотчасъ прошли въ Совѣтъ, а лордъ Хольмонделей былъ лишенъ на слѣдующій день занимаемой имъ придворной должности ¹⁾.

Въ одномъ извѣстномъ случаѣ Тайный Совѣтъ взялъ на себя функціи Кабинета. Засѣданіе въ Кенсингтонскомъ дворцѣ, когда Анна лежала на смертномъ одрѣ, было засѣданіемъ Совѣта и подъ этимъ именемъ оно внесено и въ протоколъ; и ихъ лордства «принимая во вниманіе настоящее положеніе вещей единогласно сошлись во мнѣніи предложить Королевѣ назначить герцога Шръюсбюри Лордомъ Казначеемъ» ²⁾.

Удовольствившись въ томъ, что съ Королевой можно было разговаривать, нѣкоторые члены Совѣта сообщили ей о высказанномъ пожеланіи въ Совѣтѣ. Шръюсбюри былъ приглашенъ принять должность и по его возвращеніи были приняты мѣры предосторожности противъ возможнаго возстанія сторонниковъ Стюартовъ.

Здѣсь мы видимъ если не послѣдній, то во всякомъ случаѣ исключительное осуществленіе Тайнымъ Совѣтомъ совѣщательныхъ и исполнительныхъ правъ. Мы можемъ сказать, что со времени революціи Кабинетъ сталъ движущей силой исполнительной власти страны.

¹⁾ Parl. Hist, VI. 1170. Swift's Journal, April, 7 и 8. 1713.

²⁾ Register of the Council, July 30, 1714.

ОТДѢЛЪ III.

К а б и н е т ъ.

§ 1. Кабинетъ и совѣтъ.

Вступленіе на престолъ Георга I даетъ начало правительству Кабинета въ томъ смыслѣ, какъ мы понимаемъ этотъ терминъ. До этого времени Король признавалъ преобладающее вліяніе партій, какъ затрагивавшее его право свободнаго выбора министровъ, только подъ давленіемъ обстоятельствъ. Весьма естественно, Король желалъ бы выбирать министровъ, основываясь болѣе на ихъ личныхъ заслугахъ, чѣмъ на партійной политикѣ; но мы видѣли, какъ Вильгельмъ III и Анна временами, иногда и неохотно, образовали свои министерства, въ соответствии съ равновѣсіемъ партій въ Парламентѣ. Но Георгъ I, съ первыхъ же дней своего правленія, въ силу необходимости, облечилъ своимъ довѣріемъ лидеровъ партій, которая предоставила ему тронъ, и, которая скорѣе, благодаря своему искусству и дѣятельности, равно какъ и превосходной внутренней организаціи, чѣмъ численному большинству въ странѣ, была способна поддержать его на тронѣ. Здѣсь не было ни заигрыванія съ одной партіей противъ другой, ни выбора лучшихъ людей съ обѣихъ сторонъ. Министры Георга I были обязательно виги.

Георгъ I не предѣлательствовалъ на засѣданіяхъ Кабинета. Слѣдствія этого были двоякія: во-первыхъ, Король потерялъ инициативу и контроль при обсужденіи вопроса о политикѣ страны и ея направленіи, а во-вторыхъ, въ виду необходимости имѣть въ засѣданіи предѣлателя, мѣсто, занимаемое Королемъ, перешло къ министру и съ этого время все ярче и ярче обрисовывается фигура Перваго Министра.

Такимъ образомъ, какъ говоритъ лордъ Эктонъ «правительство партій было установлено въ 1714 г. партіей, засѣдавшей въ Кабинетѣ», и «правящая власть въ странѣ была практически уступлена. Она была раздѣлена не между министромъ и Королемъ, но между главой министерства и главой оппозиціи» ¹⁾. Последняя мысль можетъ быть и является предвосхищеніемъ идеи позднѣйшаго времени, такъ какъ организованная оппозиція была еще въ зародышѣ до времени Барка, но крупная перемѣна, установившаяся съ 1714 г. здѣсь ясно отмѣчена и мы тутъ можемъ уже различить функціи Кабинета и Совѣта.

¹⁾ Acton, Lectures on Modern History: «the Hanoverian Settlement».

Кабинетъ состоитъ изъ «слугъ Его Величества («His Majesty's servants»). Въ Тайномъ Совѣтѣ засѣдаютъ «лорды и другіе высокоуважаемые Тайные Совѣтники» («the Lords and others of His Majesty's most Honourable Privy Council»). Было бы ошибочно представить Кабинетъ, какъ комитетъ Тайнаго Совѣта. Всякое засѣданіе Тайнаго Совѣта, на которомъ Король не присутствовалъ, былъ комитетъ, даже если бы всѣ члены были приглашены и присутствовали на лицо. Но Кабинетъ не собирался въ качествѣ кабинета Тайнаго Совѣта, да и устройство его было совсѣмъ иное. Кабинетъ собирался для подачи совѣта Коронѣ и такъ какъ члены его не были связаны ничѣмъ другимъ, кромѣ присяги хранить секретъ, то кажется, что предварительное принесеніе присяги въ Тайномъ Совѣтѣ необходимо предшествовало вступленію въ Кабинетъ¹⁾. Въ Кабинетѣ разсматривается и рѣшается, какимъ образомъ королевское правительство можетъ наилучшимъ способомъ исполнить дѣла важнѣйшихъ департаментовъ; Тайный Совѣтъ собирается для того, чтобы привести въ исполненіе совѣтъ, данный Королю Кабинетомъ или министромъ, или выполнить обязанности, возложенныя на него обычаемъ или статутнымъ постановленіемъ. Комитеты Совѣта дѣйствуютъ или даютъ совѣтъ по специальнымъ вопросамъ. Необходимо, чтобы членъ Кабинета несъ обязательства тайнаго совѣтника, такъ какъ присяга въ Тайномъ Совѣтѣ предполагаетъ, что онъ является конфиденціальнымъ совѣтникомъ Короны.

Но Тайный Совѣтъ, по своему существу, является исполнительнымъ, а Кабинетъ совѣщательнымъ органомъ. Политическія дѣла, рѣшенныя въ Кабинетѣ, приводятся въ исполненіе на основаніи приказовъ въ Совѣтѣ или распоряженіями, отдаваемыми въ различныхъ департаментахъ. Комитеты Совѣта могутъ быть назначены для собиранія свѣдѣній, для доклада или обсуждения извѣстнаго вопроса, но Кабинетъ собирается для совѣщанія по всѣмъ вопросамъ и обсуждения способовъ приведенія мѣропріятій въ дѣйствіе; его члены — главы исполнительныхъ департаментовъ и лидеры партій, политика которой одобряется избирателями и высказанный Кабинетомъ Совѣтъ имѣетъ серьезное вліяніе.

Оба учрежденія созываются различно.

¹⁾ Neagne (Government of England, p. 192) говоритъ, что лордъ Bute былъ назначенъ Георгомъ III членомъ Кабинета, прежде чѣмъ онъ былъ тайнымъ совѣтникомъ, но это, повидимому, объясняется непонятіемъ замѣтки въ Walpole's Memoirs, I, p. 8. Георгъ II умеръ утромъ въ субботу 25 октября. Лордъ Bute присягалъ въ Тайномъ Совѣтѣ въ понедѣльникъ 27-го (Haydn's Book of Dignities, ed. 2. p. 200). Горацій Вальполъ въ письмѣ къ Маунъ 28-го говоритъ, «что герцогъ Йоркскій и лордъ Bute назначены въ Кабинетъ Совѣтъ» (Letters, III, 354).

Приглашеніе на засѣданіе Кабинета гласитъ такъ:

«Засѣданіе слугъ Его Величества имѣеть мѣсто въ ¹⁾ . . . часовъ въ субботу, часовъ, на которомъ желательно присутствіе ».

Приглашеніе на засѣданіе Совѣта, на которомъ присутствуетъ Король, излагается въ слѣдующей формѣ:

«Посланный извѣститъ лордовъ и другихъ членовъ высокоуважаемаго Тайнаго Совѣта Его Величества, что засѣданіе Совѣта назначено въ дворцѣ дня въ часовъ».

Когда же Король отсутствуетъ, то форма измѣняется такъ:

«Посланный извѣститъ лордовъ высокоуважаемаго Тайнаго Совѣта Его Величества, что засѣданіе комитета ихъ лордства назначено въ палатѣ Совѣта въ Whitehall мѣсяца въ часовъ».

Но различіе не исчерпывается только формой повѣстокъ. Кабинетъ собирается Первымъ Министромъ черезъ своего личного секретаря; оба лица—совершенно неизвѣстны теоріи англійской конституціи. Тайный Совѣтъ созывается клеркомъ Совѣта, должностнымъ лицомъ, исторія котораго восходитъ до 1540 г., когда Вилльямъ Пэджетъ, самъ впоследствии тайный совѣтникъ и статсъ-секретарь, былъ назначенъ клеркомъ ²⁾.

Въ настоящее время Кабинетъ является учрежденіемъ совершенно отличнымъ отъ Тайнаго Совѣта по своему названію, функціямъ и порядку собранія. Всякій членъ Кабинета есть въ тоже время тайный совѣтникъ и связующее звено между этими учрежденіями можно найти въ присягѣ тайнаго совѣтника и обязанностяхъ ею налагаемыхъ.

§ 2. Коллективная отвѣтственность Кабинета.

Кабинетъ въ своемъ цѣломъ отвѣтственъ за дѣйствія своихъ членовъ; но для того, чтобы такая отвѣтственность дѣйствительно существовала, необходимо, чтобы Кабинетъ состоялъ изъ опредѣленнаго круга лицъ, изъ которыхъ каждый былъ бы или могъ бы быть освѣ-

¹⁾ Мѣсто засѣданій мѣняется сообразно съ обстоятельствами, оно можетъ быть въ официальной резиденціи премьеръ министра—на Downing Street или въ его личной комнатѣ въ Вестминстерѣ.

²⁾ Nicolas, Proceedings of the Privy Council, VII. p.p. II. 4.

домленъ о всякомъ важномъ мѣропріятіи, предположеннымъ, какъ всѣмъ Кабинетомъ, такъ и каждымъ отдѣльнымъ его членомъ.

Впродолженіи большей части XVIII в. эта отвѣтственность не существовала. Кабинетъ былъ довольно многолюднымъ учрежденіемъ, собиравшимся случайно для формальнаго рѣшенія дѣлъ, которыя практически были рѣшаемы небольшой приближенной къ Королю группой лицъ «конфиденціальнымъ Кабинетомъ».

Въ первомъ Кабинетѣ Георга I былъ герцогъ Марльборо (Marlborough), который почти никогда не приглашался на засѣданія Кабинета, членомъ котораго онъ числился, и лордъ Сомерсъ (Somers), болѣзненное состояніе котораго не давало ему возможности принимать участіе въ общественныхъ дѣлахъ ¹⁾.

Въ царствованіе Георга II мы имѣемъ два полныхъ списка ²⁾ членовъ Кабинета за 1737 и 1740 г.г.; первый содержитъ 16, а второй 14 именъ, но къ послѣднему было впослѣдствіи добавлено еще три. Кентерберійскій архіепископъ, Лордъ Каммергеръ, Оберъ Каммергеръ и Шталмейстеръ фигурируютъ въ обоихъ. Но лорды Гардвикъ и Гервей, которые доставили эти свѣдѣнія, говорятъ еще о болѣе тѣсной группѣ лицъ—Вальполь, два статсъ-секретаря и Канцлеръ—собиравшейся для обсужденія и дѣйствительнаго рѣшенія политическихъ вопросовъ. Фор-

¹⁾ Stanhope, Hist. of England. I. 104.

²⁾ Списокъ кабинета 9 сент. 1737 г.

Списокъ кабинета 1740 г.

- | | |
|----------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| 1) Архіепископъ Кентерберійскій. | 1) Dr. Potter (архіепископъ Кентерберійскій). |
| 2) Лордъ канцлеръ. | 2) Лордъ Hardwicke (лордъ канцлеръ). |
| 3) Лордъ Hодolphin (лордъ хранитель малой печати). | 3) Графъ Wilmington (лордъ президентъ). |
| 4) Герцогъ Grafton (лордъ каммергеръ). | 4) Лордъ Hervey (лордъ хранитель малой печати). |
| 5) Герцогъ Richmond (шталмейстеръ). | 5) Герцогъ Dorset (лордъ сенешаль). |
| 6) Герцогъ Newcastle. | 6) Герцогъ Grafton (лордъ каммергеръ). |
| 7) Графъ Пемброкъ (оберъ-каммергеръ). | 7) Герцогъ Richmond (шталмейстеръ). |
| 8) Графъ Islay. | 8) Герцогъ Devonshire (вице король Ирландіи). |
| 9) Лордъ Harrington. | 9) Лордъ Newcastle (статсъ-секретарь). |
| 10) Sir. Pr. Walpole. | 10) Графъ Pembroke (оберъ каммергеръ). |
| 11) Sir. C. Wager. | 11) Графъ Islay (первый министръ Шотландіи). |
| 12) Герцогъ Devon. | 12) Лордъ Harrington (статсъ-секретарь). |
| 13) Герцогъ Dorset. | 13) Sir. Pr. Walpole (канцлеръ казначейства). |
| 14) Герцогъ Argyle. | 14) Sir. C. Wager (первый комиссаръ Адмиралтейства). |
| 15) Лордъ Президентъ. | |
| 16) Графъ Scarborough. | |

мальности, доходящая до абсурда, засѣданій всего Кабинетъ Совѣта изображены въ этихъ мемуарахъ. Дѣла состояли главнымъ образомъ въ словестномъ ознакомленіи съ нѣкоторыми документами, несомнѣнно, весьма важными, основные мотивы которыхъ были уже предусмотрѣны конфиденціальными слугами Короны ¹⁾.

Въ 1754 г., когда умеръ Генри Пельгэмъ, Король не рѣшался спросить совѣта у своего Кабинета относительно веденія дѣлъ въ будущемъ, но вопросъ былъ практически разрѣшенъ Гардвикомъ и Ньюкастлемъ. Первый написалъ письмо архіепископу съ цѣлью узнать его мнѣніе или, говоря точнѣе, указать, каково мнѣніе желательно было бы отъ него услышать; онъ увѣдомилъ архіепископа, что ему нѣтъ нужды являться лично, достаточно будетъ его письменнаго отвѣта. Набросокъ требуемаго отвѣта былъ приложенъ къ письму ²⁾.

Архіепископъ отвѣтилъ согласно съ указаніями. Кабинетъ собрался и Королю былъ поданъ совѣтъ назначить герцога Ньюкастля Первымъ Лордомъ Казначейства, а фактически Премьеръ Министромъ.

Когда Георгъ III вступилъ на тронъ, число почетныхъ членовъ Кабинетъ Совѣта обратило на себя вниманіе Горация Вальполя. Герцогъ Лидсъ былъ удаленъ съ должности Королевскаго Казначея и назначенъ судьей въ Еуге «но для того, чтобы смягчить это пониженіе герцогъ былъ сдѣланъ членомъ Кабинетъ Совѣта, это званіе скоро не будетъ отличаться отъ званія члена Тайнаго Совѣта, благодаря возрастающему своему количеству» ³⁾.

Однако эти лица не принимали никакого участія въ рѣшеніи политическихъ дѣлъ. Въ министерствѣ Грэнвилля, которое продержалось съ весны 1763 г. до лѣта 1765 г. государственныя дѣла рѣшались за еженедѣльными обѣдами, на которыхъ присутствовало 5 или 6 министровъ. Въ замѣткахъ о засѣданіяхъ Кабинета упоминается о «засѣданіяхъ Его Величества», на которыхъ присутствовали Грэнвилль, Первый Лордъ Казначейства, два статсъ-секретаря, президентъ совѣта и Канцлеръ, иногда присоединялся къ нимъ Лордъ Мансфильдъ, главный судья ⁴⁾. Нѣтъ основаній предполагать, чтобы число почетныхъ членовъ Кабинета уменьшилось за время 1760—1763 г. и нѣкоторыя свидѣтельства

¹⁾ Hervey Memoirs, II, 556—71.

²⁾ Life of Lord Hardwicke, II, 512, 515, 516.

³⁾ Walpole Letters III, 374 или V, 36 (ed. Toynbee). Нѣсколько дней спустя онъ пишетъ „лордъ Hardwicke, поэтъ лауреатъ и, по обычаю, и думаю онъ будетъ назначенъ въ Кабинетъ Совѣтъ“ (ib. 386 или V, 40).

⁴⁾ Grenville Papers, II, 256; III, 15, 45.

указываютъ на то, что Кабинетъ-министры были двухъ родовъ—активные и почетные ¹⁾).

Различіе между этими двумя группами устанавливается фактомъ сообщенія важнѣйшихъ государственныхъ бумагъ «активнымъ» министрамъ.

Когда въ 1762 г. лордъ Бьютъ старался выжить герцога Ньюкастля изъ министерства, онъ прибѣгалъ къ неоднократному выраженію къ нему неуваженія, но что особенно уязвило герцога, это было приглашеніе его на засѣданіе Кабинетъ-Совѣта для разсмотрѣнія вопроса объ объявленіи войны Испаніи въ то время, какъ ему ни одна бумага не была прислана статсъ-секретаремъ и ничего не было сообщено о ходѣ переговоровъ. «Даже г. Питтъ», сказалъ герцогъ, «былъ настолько внимателенъ ко мнѣ, что постоянно присылалъ мнѣ черновики копій, предлагая мнѣ сдѣлать находимыя мной полезными измѣненія, прежде чѣмъ онъ представлялъ ихъ на разсмотрѣніе королевскихъ слугъ»

То же различіе можно отмѣтить и нѣсколько лѣтъ спустя. Когда второму лорду Гардвику въ 1766 г. предложили быть статсъ-секретаремъ въ министерствѣ лорда Рокингэма, онъ отказался, ссылаясь на свое нездоровье, но изъявилъ полное согласіе войти въ составъ «членовъ Кабинетъ Совѣта съ сообщеніемъ ему государственныхъ бумагъ» ²⁾. Шельбернъ описываетъ Кабинетъ, какъ состоящій изъ широкаго вѣднлаго круга и изъ Кабинета съ внутреннимъ бумажнымъ кругооборотомъ, т. е. съ допущеніемъ къ ознакомленію съ важнѣйшими государственными бумагами рассылаемыми въ ящикахъ Кабинета тѣсному кругу министровъ ³⁾.

Въ дебатахъ 1775 г. въ Палатѣ Лордовъ бывшіе члены министерства герцога Графтона старались оправдать себя въ обвиненіи за тѣ неудачныя мѣропріятія, которыя испортили отношенія къ колоніямъ. Лордъ Мансфильдъ отрицалъ всякую отвѣтственность, хотя нисколько и не возражалъ противъ того, что онъ былъ членомъ Кабинета въ послѣднюю половину царствованія Георга II и остался имъ и въ настоящее

¹⁾ Въ апрѣлѣ 1767 г. лордъ Литлтонъ послалъ Гренвиллю списокъ предполагаемаго состава Кабинета. Въ немъ было 14 именъ. Онъ говоритъ, что онъ перечислялъ «только главнѣйшихъ должностныхъ лицъ Кабинета», но въ списокъ встрѣчались имена Лорда Каммергера и Шталмейстера (Grenville Papers, IV. 8). Канцлеръ Казначейства обыкновенно не былъ членомъ Кабинета, если только эту должность онъ не совмѣщалъ съ должностью перваго комиссара, но Карлъ Таунсендъ убѣдилъ Чатэмъ предоставить ему мѣсто въ Кабинетѣ и когда Нортъ явился его преемникомъ въ качествѣ канцлера казначейства, то онъ вошелъ въ составъ министерства.

²⁾ Bentham, IX, 218.

³⁾ Ibid. I. 330.

царствованіе. Но онъ заявилъ, что существовалъ «номинальный и дѣйствительный Кабинетъ», и что онъ пересталъ быть активнымъ членомъ съ паденіемъ министерства Грэнвилля. Въ этихъ же самыхъ дебатахъ герцогъ Ричмондъ заявилъ Палатѣ, что «корреспонденція съ нашими министрами за предѣлами Англій посылается въ опредѣленное время въ маленькихъ голубыхъ ящичкахъ къ активнымъ Кабинетъ-министрамъ и каждый изъ нихъ письменно высказывается по затронутому вопросу свое мнѣніе» ¹⁾).

Конфиденціальный Кабинетъ былъ другимъ терминомъ, примѣняемымъ къ тѣсному кругу министровъ, которые направляли политику страны. Когда герцогъ Графтонъ въ 1771 году не занималъ должности, Король приказалъ «увѣдомлять его о всѣхъ важныхъ дѣлахъ, обсуждавшихся въ это время» ²⁾. Когда впоследствии въ этомъ же самомъ году онъ принялъ должность Хранителя Малой Печати, то онъ это сдѣлалъ съ условіемъ, что его не будутъ приглашать на засѣданія конфиденціального Кабинета. Георгъ III согласился, замѣтивъ, что Графтонъ «всегда считалъ конфиденціальный Кабинетъ слишкомъ многочисленнымъ» ³⁾, и самъ, будучи премьеръ-министромъ, выражалъ желаніе, чтобы лордъ Бристоль, къ которому перешла Малая Печать отъ Чатема въ 1768 г., не былъ приглашаемъ на засѣданія этого учрежденія. Но весьма ясно, что Король и лордъ Нортъ ожидали получить отъ Графтова совѣта, когда имъ было это необходимо, и герцогъ, независимо отъ того, былъ ли онъ у должности или нѣтъ, занималъ положеніе Кабинетъ-министра съ совѣщательнымъ голосомъ. Слѣдствіемъ этого раздѣленія на пользовавшихся властью членовъ Кабинета и членовъ Кабинета съ совѣщательнымъ голосомъ было то, что государственные дѣятели, которые когда-либо были назначены Кабинетъ-совѣтниками считали себя принадлежащими къ составу Кабинета даже въ томъ случаѣ, если ихъ политическіе противники занимали высокія государственныя должности.

Такъ напр., сторонники Пельгэма въ 1745 г., чувствуя себя въ силѣ предложить свои условія Георгу II, настаивали на томъ, чтобы лордъ Батъ, бывший всегда ихъ дѣятельнымъ политическимъ противникомъ, «былъ удаленъ изъ Кабинетъ-Совѣта» ⁴⁾).

Еще болѣе интересно положеніе лорда Мансфильда въ 1775 г., которое онъ самъ и описалъ. Онъ былъ активнымъ членомъ Кабинета до конца министерства Грэнвилля. Когда Рокингэмъ замѣнилъ Грэнвилля,

¹⁾ Parl. Hist. XVIII. 278.

²⁾ Grafton Memoirs p. p. 263. 4.

³⁾ Переписка Георга III и Лорда Норта, I, стр. 76.

⁴⁾ Cohe, Memoirs of H. Pelham, I. 295.

«онъ просилъ Его Величество извинить его, и съ этого дня по настоящее время онъ отказывался дѣйствовать въ качествѣ активнаго Кабинетъ-министра»¹⁾. Причина его отказа работать въ Кабинетѣ, когда въ его составъ вступилъ Рокингэмъ, видна изъ его рѣчи, въ которой онъ говоритъ, что онъ не перестаетъ считать себя Кабинетъ-министромъ и готовъ всегда дать совѣтъ, когда его спросятъ.

Это сохраненіе званія члена Кабинета лицами, которые перестали быть согласными съ тѣми, кто дѣйствительно завѣдывалъ дѣлами страны, были причиною непрочности министерствъ. Нѣтъ никакого сомнѣнія, что это давало возможность вести интригу Георгу III, который никогда не довѣрялъ тѣмъ министрамъ, которые ему не нравились и считалъ своей обязанностью спрашивать совѣтъ у почетныхъ членовъ Кабинета во вредъ тѣмъ, кто въ этотъ моментъ находился на дѣйствительной его службѣ.

Исчезновеніе этого почетнаго Совѣта шло постепеннымъ путемъ. Кабинетъ Рокингэма 1782 г. представлялъ собою опредѣленную группу изъ 11 лицъ, изъ которыхъ каждый занималъ высокую должность. Фоксъ (Fox) сѣтуетъ на то, что число это слишкомъ велико, но въ то же самое время говоритъ, «что тѣ, кто занимаетъ видныя отвѣтственныя должности, связанъ большими интересами съ Кабинетомъ, чѣмъ тѣ, которые, не занимая отвѣтственнаго положенія, лишь присутствуютъ въ Совѣтѣ для подачи своего мнѣнія»²⁾. Здѣсь указывается на внѣшній и внутренній кругъ Кабинета, но Фоксъ въ данномъ случаѣ, повидимому, подразумѣвалъ оппозицію, которую онъ имѣлъ въ лицѣ Кэмдена и Графтона, Президента Совѣта и Лорда Хранителя Малой Печати³⁾.

Послѣдняя защита права министра, не занимающаго должности въ Кабинетѣ, присутствовать на его засѣданіяхъ была выставлена лордомъ Лоборо. Когда Аддингтонъ замѣнилъ въ 1801 г. Питта, Эльдонъ занялъ мѣсто Лоборо, въ качествѣ Лорда Канцлера, но тѣмъ не менѣе Лоборо продолжалъ присутствовать на засѣданіяхъ Кабинета и оставилъ у себя ключъ отъ ящиковъ Кабинета. Тогда Аддингтонъ былъ принужденъ написать ему, что „Его Величество считаетъ посѣщеніе вашимъ лордствомъ засѣданій Кабинета прекратившимся съ момента передачи Печати“, добавляя, что его личное мнѣніе, на которомъ онъ настаиваетъ,

¹⁾ Parl. Hist. XVIII. 274, 275, 279.

²⁾ Parliamentary Register, VII. 304.

³⁾ Memorials of Charles James Fox, I. 254. «Для васъ было весьма неприятно, я думаю», говоритъ Шельбернъ Фоксу, «видѣть приходъ лорда Кэмдена и герцога Графтона, которые высказывая свои праздныя мнѣнія и приобретаючи для нихъ большинство голосовъ въ Кабинетѣ».

ваеъ то, что «число Кабинетъ-министровъ не должно превосходить числа лицъ, отвѣтственное должностное положеніе которыхъ заставляло ихъ быть его членами» ¹⁾).

Послѣднее указаніе на существованіе подобнаго почетнаго Кабинета, можетъ быть, пожалуй, найдено пять лѣтъ спустя, когда лордъ Кольчестеръ, тогдашній Спикеръ Палаты Общинъ, упоминаеъ, что передъ открытіемъ Парламента Король собралъ Большой или Почетный Кабинетъ, состоявшій изъ его министровъ, а также Архіепископа Кентерберійскаго и высшихъ придворныхъ чиновъ, т. е. Лорда Каммергера, Шталмейстера, Спикера и другихъ лицъ, на засѣданіи котораго и была составлена рѣчь ²⁾. Не считая Спикера, составъ Кабинета напоминаетъ описаніе лорда Гардвика.

Опредѣленіе и границы дѣятельности Кабинета, излагаемыя Аддингтономъ, и являющіяся, повидимому, ни чѣмъ инымъ, какъ изложеніемъ практики предшествовавшихъ 20 лѣтъ, знаменуютъ собою извѣстный періодъ въ исторіи Кабинета. Наличие круга не причастныхъ къ дѣйствительному управленію страной Кабинетъ-министровъ, которые могли быть приглашены дать свой совѣтъ для того или иного случая, дѣлала невозможнымъ коллективную отвѣтственность, потому что лица, образовавшія этотъ внѣшній кругъ, были весьма враждебно настроены по отношенію къ тѣмъ, кто занималъ «отвѣтственныя должности».

Въ дѣйствительности, отвѣтственность нерѣдко отвергалась такимъ образомъ, который мы нашли бы теперь несомнѣннымъ не только съ партійной вѣрностью, но и съ уваженіемъ къ самому себѣ.

Когда министерству герцога Графтона было выражено недовѣріе, лордъ Кэмденъ, занимавшій въ это время должность Канцлера, рѣшительно говорилъ противъ своихъ коллегъ и утверждалъ, что онъ былъ противникомъ ихъ дѣйствій въ дѣлахъ о Уильксѣ и о выборахъ въ Миддльсексѣ ³⁾.

Нѣсколько лѣтъ спустя онъ отвергалъ всякую отвѣтственность за дѣйствія Кабинета, членомъ котораго отъ состоялъ, по введенію пошлины на чай въ американскихъ колоніяхъ. Въ этихъ же дебатахъ Графтонъ, сѣтовавшій на тотъ способъ, которымъ Кэмденъ отрекался отъ своихъ товарищей въ дѣлѣ, на которое весь Кабинетъ далъ свое согласіе, дошелъ до того, что самъ заявилъ, что этотъ налогъ «не былъ его мѣропріятіемъ», хотя онъ и былъ въ это время Первымъ Министромъ.

¹⁾ Campbell, Lives of the Chancellors, VI. 326—7.

²⁾ Diary of Lord Colchester, II, 26.

³⁾ Grafton Memoirs, 246.

Партийная вѣрность въ томъ смыслѣ, какъ мы понимаемъ этотъ терминъ, была практически неизвѣстна въ половинѣ XVIII в. Недостатокъ опредѣленныхъ политическихъ пріемовъ и положеніе нашего парламентарнаго представительства вело къ застою политическихъ интересовъ и къ образованію такихъ парламентарныхъ группъ, которыя руководствовались въ своей дѣятельности или личнымъ честолюбіемъ или желаніемъ получить доходныя должности. Георгъ II не былъ особенно доволенъ главенствомъ этихъ группъ, хотя и терпѣлъ ихъ. Георгъ III образовалъ свою собственную партію. Оба короля стремились подорвать всякое значеніе партій и найти такихъ министровъ, которые, занимаясь исключительно дѣлами своихъ департаментовъ, предоставили бы направленіе общей политики Коронѣ. Отсюда возникаетъ постоянное желаніе найти министерство «on a broad bottom», т. е. министерство, состоящее изъ представителей различныхъ группъ. Такое министерство могло существовать лишь при условіи, что политическіе интересы неопредѣленны, а не различны. Родственники Грэнвилля представляли честолюбіе фамиліи Грэнвилль; группа Бедфорда—желаніе выгодныхъ мѣстъ; сторонники старшаго Питта были поклонники великаго, хотя по временамъ своенравнаго человѣка; виги Рокингэма желали подчинить Короля партіи, состоявшей изъ членовъ знатныхъ фамилій виговъ; Георгъ III со своими друзьями представляли противниковъ этой политики. Кабинетъ, составившійся изъ комбинацій этихъ группъ, очевидно, не обладалъ взаимной вѣрностью или коллективной отвѣтственностью.

Эта отвѣтственность начинаетъ признаваться лишь въ послѣднее десятилѣтіе этого вѣка. Въ 1712 г. Фоксъ считалъ себя отвѣтственнымъ передъ Парламентомъ за совѣтъ о назначеніи пенсіи полковнику Ваггѣ «хотя онъ и не былъ тѣмъ лицомъ, въ компетенцію котораго входила подача совѣта по этому предмету» ¹⁾. Однако, взгляды его на этотъ вопросъ, какъ мы вкратцѣ покажемъ, не были основательны. Министерская отвѣтственность представлялась государственнымъ людямъ XVIII вѣка въ иномъ свѣтѣ, нежели въ томъ, въ которомъ мы ее видимъ теперь. Имъ она предоставлялась въ видѣ законной отвѣтственности, въ возбужденіи *impeachment*, мы же понимаемъ ее, какъ отвѣтственность передъ общественнымъ мнѣніемъ, связанную съ возможностью потери мѣста. Законная отвѣтственность не могла быть возложена вполне на весь Кабинетъ за дѣйствія одного изъ его членовъ, и это ясно было выражено въ дебатахъ 1806 г. при принятіи лордомъ Элленборо, главнымъ судьей Суда Королевской Скамьи, мѣста въ Кабинетѣ. Исключеніе

¹⁾ Parliamentary Register, vol. VII, 382.

было установлено по отношенію къ этому назначенію на томъ основаніи, что главный судья можетъ, въ качествѣ члена Совѣта, быть отвѣтственнымъ за тѣ постановленія и процессы, гдѣ онъ выступалъ, какъ предсѣдательствующій судья. Приверженцы правительства оспаривали теорію, что каждый членъ Кабинета отвѣтственъ за акты этого учрежденія; они настаивали на томъ, что каждый отвѣтственъ за свой собственный департаментъ. «Кабинетъ не отвѣтственъ, какъ Кабинетъ», сказалъ лордъ Темплъ, «но министры отвѣтственны, какъ слуги Короны». Фоксъ высказывалъ тотъ взглядъ, что практическое преимущество указываетъ на пользу освобожденія Кабинета отъ отвѣтственности и на пересенія ея на отдѣльныхъ министровъ. «Непосредственный виновникъ всегда можетъ быть найденъ путемъ прямымъ, простымъ и легкимъ по сравненію съ тѣмъ, которымъ вы стараетесь преслѣдовать его совѣтниковъ» ¹⁾.

Интересно, что Галламъ, писавшій въ 1827 г., точно такъ же смотритъ на отвѣтственность Кабинета ²⁾. Въ настоящее время мы болѣе опасаемся дурного управленія министровъ, чѣмъ возможности нарушенія съ ихъ стороны закона; ихъ дѣятельность протекаетъ подъ непрерывной и упорной критикой, и съ тѣхъ поръ, какъ потеря должности и общественного уваженія явилась исключительными мѣрами наказанія, которое несли министры за свои политическіе промахи, мы можемъ настаивать на томъ, что дѣйствія Кабинета есть дѣйствія отдѣльныхъ министровъ и за дѣйствія каждаго отдѣльнаго министра Кабинетъ отвѣтственъ во всемъ его объемѣ.

Нѣтъ нужды цитировать новѣйшіе примѣры принятія вполнѣ этой теоріи. Современный писатель приводитъ таковой, который вполнѣ можетъ служить для этой цѣли ³⁾. Въ сессію 1902 года было предложено измѣненіе въ адресъ, выразившее неодобреніе дѣятельности Управленія Почтъ за условія договора съ національной телефонной компаніей. Сторонники правительства предложили эту поправку и дебатировали ее, но ими возражали, что разъ они предложили поправку, которая порицаетъ дѣйствія отдѣльнаго департамента, то они должны вотировать недовѣріе правительству, которое въ силу этого принуждено будетъ выйти въ от-

¹⁾ Cobbett, Parl. Debates (1806), VI. 308. 311.

²⁾ Hallam, Hist. III. 187, примѣчаніе: «я не могу понять, какъ можетъ быть составленъ impeachment за участіе въ засѣданіи, въ качествѣ Кабинетъ Министра, точно также я не представляю себѣ, чтобы тайный совѣтникъ отказался отъ своего мѣста или не явился на засѣданіе, когда ему послано приглашеніе; такъ что было бы весьма несправедливымъ и незаконнымъ предполагать участіе въ незаконныхъ дѣйствіяхъ, только лишь на основаніи званія члена учрежденія».

³⁾ Low, Governance of England, p. 141.

ставку ¹⁾. Поправка на этомъ основаніи была снята съ обсужденія тѣми, кто ее предложилъ. Указанный случай наилучшимъ образомъ иллюстрируетъ коллективную отвѣтственность правительства за дѣйствіе отдѣльнаго его члена.

Совмѣстная отвѣтственность ведетъ къ единодушію, или, по крайней мѣрѣ, дѣлаетъ невозможнымъ такіа затруднительныя положенія, при которыхъ несогласное лицо навлекало на себя отвѣтственность за мнѣнія, къ которымъ оно относилось враждебно. Стоящій у власти Кабинетъ былъ обязанъ дѣлать видъ общаго внутренняго согласія въ совѣтъ, даваемомъ Королю, до тѣхъ поръ, пока коллективная отвѣтственность не была признана, министръ могъ поддерживать взглядъ меньшинства по отношенію къ принятому мѣропріятію, быть оставленнымъ у должности и приводить въ исполненіе то, чему онъ не сочувствовалъ.

Вопросъ о томъ, долженъ ли или нѣтъ Король быть поставленъ въ извѣстность о несогласіяхъ и различныхъ мнѣніяхъ министровъ и о сущности ихъ, предоставляется усмотрѣнію Премьеръ-Министра, который докладываетъ Королю о каждомъ засѣданіи Кабинета. Но высказанный окончательно совѣтъ долженъ быть единогласенъ.

Когда въ 1832 г. правительство лорда Грея вышло въ отставку изъ-за несогласія съ Королемъ по вопросу о созданіи новыхъ пѣровъ, «замѣтки» Кабинета, въ которыхъ было занесено несогласія герцога Ричмонда со своими товарищами, были показаны герцогу Веллингтону, которому было предложено образовать министерство. Послѣ паденія герцога и возвращенія къ власти лорда Грея, это различіе мнѣнія среди коллегъ лорда Грея отозвалось невыгодно въ дебатахъ. Но смущеніе было вызвано не столько обнаруженіемъ въ «замѣткѣ» разногласія, сколь сообщеніемъ «замѣтки» Кабинета противникамъ составлявшаго ее министра ²⁾. Это казалось было сдѣлано вопреки обычаю.

Хотя зависить отъ Премьера доложить или нѣтъ Королю о существующихъ несогласіяхъ среди его коллегъ, однако для Короля не безразлично обнаруженіе разногласія среди своихъ конфиденціальныхъ слугъ. „Они должны быть единомышленниками передъ Государемъ“ ³⁾.

Георгъ IV былъ недоволенъ послѣдовавшимъ со стороны Каннинга признаніемъ независимости испанскихъ американскихъ республикъ и на-

¹⁾ Hansard, N. Series, vol. CI. p. 1027.

²⁾ Переписка Вильгельма IV съ графомъ Греемъ II. 394, 424, 431.

³⁾ Gladstone, Gleanings of Past Years I. 74. См. Fitzmaurice, Life of Lord Granville I. p.p. 355. 459.

писалъ записку лорду Ливерпулю, въ которой выражалъ желаніе «узнать точно отъ Кабинета, отъ каждаго отдѣльнаго его члена (*seriatim*), *оставлены ли или нѣтъ* извѣстные принципы политики». Кабинетъ отвѣтилъ «сообща и коллективно», что, допуская, конечно, наличность нѣкоторыхъ споровъ, они въ общемъ увѣряютъ Короля въ ихъ «единодушномъ мнѣніи» въ томъ, что ихъ политика никоимъ образомъ не идетъ въ разрѣзъ съ тѣми принципами, о которыхъ говоритъ Король ¹⁾).

Въ тѣсной связи съ изложеннымъ стоитъ тайна, которая налагается на министровъ, относительно происходящаго въ Кабинетѣ. Формально она основана на присягѣ, приносимой въ Тайномъ Совѣтѣ, но обязательство хранить тайну подтверждено съ того времени, когда члены Кабинета Графтона 1767—70 гг. были готовы объявить о томъ участіи, которое они принимали въ сужденіяхъ Кабинета объ исключеніи Уилькса и о введеніи налоговъ въ американскихъ колоніяхъ.

Сужденія Кабинета не заносятся въ протоколы. Премьеръ-Министръ посылаетъ Королю отчетъ о происходившемъ, который можетъ быть болѣе или менѣе формальнаго характера въ зависимости отъ обстоятельствъ и усмотрѣнія Премьера. Эти «записки» не имѣютъ обязательной силы для послѣдующихъ министровъ, и въ новѣйшее время мы не можемъ ознакомиться съ ихъ содержаніемъ. Но Шрьюсбюри велъ замѣтки, какъ мы уже видѣли, о происходившемъ въ Кабинетахъ Вильгельма III; и спустя сто лѣтъ, когда Георгъ III уволилъ въ отставку министерство Грэнвилля, лордъ Грэнвилль послалъ Спикеру копіи съ замѣтокъ Кабинета, отвѣта Короля и отвѣта Кабинета ²⁾).

Вильгельмъ IV не составилъ себѣ строгихъ понятій о конфиденціальномъ характерѣ своихъ сношеній съ министрами. Онъ сообщилъ герцогу Веллингтону отчетъ о происшедшемъ въ засѣданіи Кабинета при лордѣ Греѣ; онъ же передалъ Роберту Пилю, по его вступленіи на должность въ 1834 г., пространный документъ, содержащій въ себѣ, между прочимъ, разговоръ между нимъ и лордомъ Мельбурномъ, имѣвшій своимъ слѣдствіемъ выходъ въ отставку послѣдняго. Сомнительно, чтобы у Мельбуерна было испрошено согласіе на это сообщеніе или подтвержденіе его правильности ³⁾).

Снятіе тайны съ сужденій Кабинета можетъ имѣть мѣсто въ настоящее время лишь съ дозволенія монарха; на практикѣ это позволеніе дается черезъ Перваго Министра и обнаруженіе сужденій должно быть

¹⁾ Stapylton, George Canning and his Times. 418—420.

²⁾ См. Lord Colchester's Diary II, 108. Melbourne Papers, 247.

³⁾ Melbourne Papers, 248. Stokmar Memoirs, ch. XIV.

строго ограничено рамками данного позволенія¹⁾. Лордъ Мельбурнъ сильно спорилъ съ Вильгельмомъ IV по поводу того, что лордъ Россель, безъ предварительнаго сношенія съ Премьеръ-Министромъ, получилъ отъ Короля позволеніе сообщить въ Парламентъ переписку между нимъ и лордомъ Дургэмомъ и сужденія Кабинета, основанныя на этихъ письмахъ. «Если приводимая въ засѣданіяхъ Кабинета аргументація не будетъ закрыта непроницаемой завѣсой, то тогда не будетъ предоставлено общественнымъ совѣтамъ свободное изслѣдованіе истины и не стѣсняемое изложеніе своего пониманія»²⁾. Отсутствие протоколовъ засѣданія Кабинета можетъ повлечь въ то время, когда разрѣшается опубликованіе сужденій Кабинета, возбужденіе вопроса о правильности сообщенія³⁾.

Иногда эта завѣса приподнимается. Вильямъ Молесвортъ въ министерствѣ лорда Эбердина велъ записки о всемъ происходившемъ въ Кабинетѣ, членомъ котораго онъ состоялъ, не безъ нѣкоторыхъ возраженій со стороны своихъ товарищей, но и не безъ нѣкоторыхъ неприятныхъ послѣдствій касательно соблюденія тайны⁴⁾. Лордъ Грэнвилль получилъ позволеніе отъ Королевы Викторіи и лорда Пальмерстона посылать лорду Кавнингу, бывшему въ этотъ моментъ вице-королемъ Индіи, время отъ времени сообщенія о засѣданіяхъ Кабинета⁵⁾. Мемуары Грэнвилля за послѣдніе годы министерства Мельбурна указываютъ ясно, что нѣкоторые изъ членовъ Кабинета поручали клерку Совѣта составленіе весьма подробныхъ отчетовъ о происходившемъ на засѣданіяхъ Кабинета.

Иногда можетъ случиться такъ, что министр, не состоящій членомъ Тайнаго Совѣта, или офицеръ флота или арміи присутствуетъ на засѣданіи Кабинета для представленія тѣхъ или иныхъ свѣдѣній или для полученія инструкцій. Неволю является вопросъ, можетъ ли это засѣданіе разсматриваться, какъ засѣданіе Кабинета, разъ на немъ присутствуетъ лицо, не обязанное хранить тайну сужденій. На это было обращено вниманіе въ 1905 г.—благодаря тому факту, что лордъ Каудоръ, послѣ принятія имъ должности Перваго Лорда Адмиралтейства, но до окончательнаго его назначенія и до принесенія имъ присяги въ Тайномъ Совѣтѣ, присутствовалъ на засѣданіяхъ Кабинета. Его положеніе на засѣданіи было приравнено лордомъ Лэнсдоуномъ къ положенію ко-

¹⁾ Hansard, CCIV, p. 1186.

²⁾ Melbourne Papers, 216.

³⁾ Hansard 3-rd series, 341, p.p. 1809, 1810, July 18, 1878.

⁴⁾ Autobiography of the Duke of Argyll, I. 461.

⁵⁾ Fitzmaurice, Life of Lord Granville, I, 126. См. также весьма интересное описаніе засѣданія Кабинета на стр. 356.

ронныхъ юристовъ, когда они приглашаются на засѣданія Совѣта, но тѣмъ не менѣе онъ регулярно приглашался на засѣданія въ качествѣ члена Кабинета ¹⁾).

§ 3. Отношенія Кабинета къ Премьеръ-Министру, Коронѣ и Общинамъ.

Развитіе Премьерства.

Существованіе Премьеръ-Министра можно сказать возникаетъ съ того момента, когда Король пересталъ присутствовать на засѣданіяхъ Кабинетъ-Совѣта.

Мы привыкли смотрѣть на Премьеръ-Министра, какъ на необходимое лицо въ нашей конституціи, и мы понимаемъ, что этимъ именемъ называется глава партіи, которому Король предложилъ образовать министерство, полагая, что его сторонники достаточно многочисленны и достаточно лояльны, чтобы обезпечить поддержку тѣмъ мѣрамъ, которыя могутъ быть рекомендованы Коронѣ или Парламенту..

Но тѣ государственные дѣятели, которыхъ мы можемъ назвать Премьеръ-Министрами, между 1660 и 1714 гг. не имѣли такихъ правъ въ выборѣ своихъ коллегъ и обезпеченія себѣ поддержки въ принимаемыхъ ими мѣрахъ.

Самъ титулъ этотъ оставался неизвѣстнымъ до начала XVIII в. Ормондъ внушалъ Кларендону въ 1661 г., что онъ долженъ отказаться отъ должности и ограничиться лишь подачей Королю совѣтовъ по вопросамъ общей политики. Кларендонъ отклонилъ назначеніе ему пенсіи изъ Казначейства «подъ тѣмъ лишь предлогомъ, что онъ является *первымъ Министромъ, а этотъ титулъ такъ недавно заимствованъ Англіей у Франціи*, что не успѣлъ еще приобрѣсти къ себѣ расположенія и всякій будетъ протестовать противъ новыхъ издержекъ изъ казны, соединенныхъ съ этимъ нововведеніемъ» ²⁾). Сдѣланное заявленіе показываетъ

¹⁾ Navard. 4 series, vol. CXLII, p. 863. Это является неправильнымъ. Въ 1907 году въ тотъ промежутокъ времени, который протекъ между принятіемъ Макъ Кеппой должности Предсѣдателя Главнаго Управленія Просвѣщенія и допущеніемъ его въ Тайный Совѣтъ было не одно засѣданіе Кабинета. А между тѣмъ Мс.-Кеппа не получалъ на нихъ приглашеній, хотя частнымъ образомъ онъ былъ позванъ на короткое время на одно изъ нихъ, когда рассматривалось дѣло, тѣсно связанное съ дѣлами Главнаго Управленія Просвѣщенія.

²⁾ Clarendon, Autobiography. I. 420. Въ мемуарахъ John Resesby (ed. Cartwright) о Кларендонѣ, говорится какъ о «высшемъ государственномъ министрѣ», стр. 53, о Бэкингамѣ какъ «главномъ государственномъ министрѣ», стр. 76, 81, о Дэвби, какъ «главномъ министрѣ», стр. 168.

то положеніе, которое Кларендонъ занималъ въ глазахъ современниковъ и что онъ представлялъ собой въ смыслѣ власти и вліянія въ качествѣ Премьеръ-Министра этого времени. Но Кларендонъ не имѣлъ права выбора своихъ коллегъ; внутренній кругъ этого собранія совѣтниковъ увеличился введеніемъ въ него Ашлея, а затѣмъ Ковентри безъ его вѣдома ¹⁾, равнымъ образомъ, не совѣтовавшись съ нимъ, Карлъ назначилъ Беннета статсъ-секретаремъ ²⁾. Кларендонъ не имѣлъ также и рѣшающаго голоса въ тѣхъ вопросахъ, которые должны были быть представлены членами этого внутренняго Совѣта Парламенту ³⁾.

Въ царствованіе Вильгельма III не было лица, положеніе котораго соотвѣтствовало бы положенію Перваго Министра. Судя по сохранившейся перепискѣ можно сказать, что сначала Шрьюсбюри, а затѣмъ Сомерсъ пользовались наибольшимъ довѣріемъ Вильгельма. Бэрнетъ говоритъ, что веденіе королевскихъ дѣлъ, касавшихся Парламента, было сосредоточено съ 1693 по 1698 гг. ⁴⁾ въ рукахъ Сундерлэнда; но Сундерлэндъ былъ слишкомъ непопуляренъ въ странѣ, чтобы принимать дѣятельное участіе въ общественныхъ дѣлахъ, въ дѣйствительности онъ принялъ только должность Лорда Каммергера въ 1697 г. и занималъ ее въ теченіе года. Онъ вышелъ въ отставку, испугавшись ярости виговъ, по поводу назначенія Королемъ по его совѣту ⁵⁾, не спрашивая мнѣнія другихъ министровъ, Вернона статсъ-секретаремъ.

Нельзя сказать, чтобы въ царствованіе Анны какой-либо изъ министровъ занималъ господствующее положеніе, которое было одинаково съ положеніемъ Премьера. Годольфинъ, постепенно, удалил изъ Кабинета своихъ соперниковъ, Гарлея и С. Джона, а Анна рѣшила еще разъ взять себѣ совѣтника изъ торіевъ, которые въ дѣйствительности пользовались большимъ ея довѣріемъ. Годольфинъ принесъ ей отставку своихъ друзей и назначеніе своихъ противниковъ, не показывая вида, что при этихъ обстоятельствахъ его собственная отставка обязательна.

Свифтъ пишетъ постоянно о Гарлеѣ, какъ о первомъ или главномъ министрѣ ⁶⁾, и въ его сочиненіяхъ мы въ первый разъ встрѣчаемъ тер-

¹⁾ Clarendon, Autobiography, II, 344. 460.

²⁾ Ibid. II, 226.

³⁾ Ibid. II, 344—9.

⁴⁾ Burnet «History of My Own Time». IV, 207, 208 и примѣч.

⁵⁾ Macaulay, VIII, 20.

⁶⁾ Мемуары, относящіяся къ перемѣнамъ въ министерствѣ Королевы, Swift.

миня — Премьеръ-Министръ ¹⁾. Но онъ не выбиралъ себѣ товарищей и не исключалъ изъ состава Кабинета лицъ, не сочувствовавшихъ его политикѣ ²⁾. Его нежеланіе принимать такого рода рѣшительныя мѣры по отношенію къ своимъ противникамъ, настаивая упорно на ихъ удаленіи отъ всѣхъ политическихъ должностей, возбудило нѣчто въ родѣ мятежа въ его собственномъ лагерѣ. Октябрьскій Клубъ ³⁾ желалъ назначенія Премьеръ-Министра по своему выбору, чтобы использовать всю выгоду одержанной побѣды; но Королева не желала допускать, чтобы кто-либо правилъ, кромѣ нея. Гарлей стоялъ между партіей, которая требовала много, и Королевой, которая мало уступала; онъ не располагалъ ни партійной дисциплиной, которая принадлежитъ теперь лидеру партіи и, пользуясь которой, онъ могъ бы оказать нѣкоторое вліяніе на Королеву, ни полнымъ довѣріемъ, оказываемымъ нынѣ Премьеръ-Министру Королемъ, благодаря чему онъ удовлетворилъ бы желаніе партіи.

Вальполь былъ первымъ Премьеръ-Министромъ въ новѣйшемъ смыслѣ этого слова, хотя и онъ во многихъ отношеніяхъ, какъ напр., въ объемѣ и источникахъ своей власти отличался отъ нынѣшняго Премьера ⁴⁾. Въ Кабинетѣ не рѣдко возникали споры изъ-за первенства. Картеретъ занималъ въ немъ мѣсто девять лѣтъ. Въ теченіе первыхъ трехъ онъ былъ грознымъ соперникомъ въ качествѣ статсъ-секретаря — въ теченіе же послѣдующихъ шести онъ былъ неприятнымъ товарищемъ, готовымъ воспользоваться всякимъ случаемъ для ослабленія власти Перваго Лорда Казначейства. Тауншендъ въ послѣдніе мѣсяцы его статсъ-секретарства усиленно старался смѣстить Вальполя. Король никогда не поручалъ Вальполю, какъ это дѣлается нынѣ съ Первымъ Министромъ, образовать министерство изъ лицъ, которыя дѣйствовали бы солидарно съ

¹⁾ Исслѣдованіе объ образѣ дѣйствій послѣдняго министерства Королевы, Swift, XII. 19 и въ предисловіи къ Исторіи послѣднихъ четырехъ лѣтъ Королевы Анны, стр. 38 мы находимъ этотъ терминъ съ указаніемъ на его новый титулъ тѣхъ «кого мы называемъ Премьеръ-Министрами».

²⁾ Ibid. X.

³⁾ Октябрьскій Клубъ — партія дворянъ-помѣщиковъ въ Палатѣ Общинъ около 1710 г. покровительствовавшая дѣлу Яковитонъ. (Прим. перев.).

⁴⁾ Morley (English Statesmen, Walpole, 121—9) пытался оправдать Вальполя отъ тяготѣвшихъ надъ нимъ болѣе столѣтія обвиненій; но трудно идти противъ фактической очевидности. Edgescombe и лордъ Isla въдали корнуэльскія и шотландскія избирательныя округа; первый былъ возведенъ въ званіе пэра и оба ссылались на привилегіи и отказывались отвѣчать передъ Слѣдственнымъ Комитетомъ. Такъ поступилъ Рахтон солиситоръ по отношенію къ Казначейству, хотя за свой отказъ онъ былъ посланъ въ Ньюгэтъ. А что мы можемъ сказать объ совѣтѣ Пельгэму вышедшаго въ отставку Вальполя: «Вы должны быть поняты тѣми, отъ которыхъ вы зависите; и если возможно, ихъ слѣдуетъ убѣдить хранить секретъ».

нимъ. Онъ вошелъ въ составъ Кабинета, какъ выдающійся дѣятель съ общепризнанной политической репутаціей, присоединившись къ тѣмъ, съ кѣмъ онъ приблизительно одинаково смотрѣлъ на главные вопросы времени, и приобрѣлъ себѣ положеніе Премьеръ-Министра путемъ постоянного изгнанія тѣхъ, кто былъ намѣренъ оспаривать его первенствующее положеніе.

Его власть имѣла два основанія: расположеніе Короля и искусство составить и сохранять сплоченное большинство въ Палатѣ Общинъ. Онъ пользовался расположеніемъ Короля потому, что онъ имѣлъ большое вліяніе на Королеву Каролину, благодаря своему представленію о роли и значеніи Ганноверской династіи. Военственный характеръ Георга II былъ болѣе соотвѣтственъ характеру Картерета, который съ жаромъ отдавался иностранной политикѣ. Каролина видѣла, что миръ и низкіе налоги были лучшимъ обезпеченіемъ трона ея мужа и вліяла въ этомъ смыслѣ на Короля.

Это расположеніе Короля воздѣйствовало на его силу держать въ своемъ распоряженіи большинство. Министръ имѣлъ въ своемъ распоряженіи и деньги, и мѣста; Вальполь пользовался этими же преимуществами весьма искусно, но безъ всякихъ стѣсненій. Его пререверженцы не могли чувствовать себя также хорошо при его преемникѣ, но онъ никогда не испытывалъ ихъ вѣрности выходомъ въ отставку, которая показала бы, были ли они приготовлены поддержать его въ оппозиціи противъ Короля.

Онъ былъ Первымъ Министромъ потому, что онъ контролировалъ всѣ дѣйствія правительства и успѣвалъ выжить изъ министерства всякаго, кто могъ такъ или иначе ему противодѣйствовать. Онъ улавливалъ общественное мнѣніе и уступалъ ему быстрѣе, чѣмъ сохраненіе за нимъ должности могло подвергнуться какому-либо риску, не считаясь съ своимъ собственнымъ взглядомъ. Но ему не особенно было пріятно званіе «Перваго Министра», потому что для общества этотъ терминъ обозначалъ не лидера, избраннаго народомъ, но фаворита Двора. Когда ему такимъ образомъ заявляли, что онъ «единственный министръ» или «первый визирь», онъ отвѣчалъ, что онъ только одинъ изъ членовъ Королевскаго Совѣта и имѣетъ не больше голоса, чѣмъ всякій членъ Кабинета ¹⁾.

¹⁾ Parl. Hist. XI. 1380 и см. протестъ несогласныхъ лордовъ на предложеніе объ удаленіи Вальполя. «Потому, что мы убѣждены, что единственный или даже Первый Министръ есть должностное лицо, независимое британскимъ законамъ, несомнѣнное съ конституціей страны и губительное для свободы во всякомъ правительствѣ».

Я останавливался долго на рассмотрѣніи положенія Вальполя потому, что хотя оно и отличалось отъ положенія Премьеръ-Министра новаго времени, однако оно опиралось на парламентское большинство, составить которое онъ могъ лучше, чѣмъ кто-либо иной. Немного лѣтъ спустя послѣ его смерти искусство парламентской группировки сдѣлало такіе успѣхи, что сторонники Пальгема могли оказать давленіе на Короля для допущенія Вильяма Питта къ занятію государственной должности.

Попытки Георга III контролировать составъ Кабинетовъ и направленіе политики вызвало замѣшательство въ теченіе первыхъ десяти лѣтъ его царствованія и рядъ неудачъ для страны въ продолженіи послѣдующихъ двадцати. Тогда въ силу этого возникла партія не сильная по своей численности или вліянію въ Парламентѣ, но сплоченная общей рѣшимостью противостоять королевскому вліянію и заявлявшая, что разъ они должны служить Королю, то имъ слѣдуетъ занять должностныя мѣста, какъ партіи, съ главой по ихъ собственному выбору. Кабинетъ и правительство партіи вырисовываются съ нѣкоторой ясностью болѣе въ теоріи и гораздо менѣе на практикѣ виговъ Рокингема. Король былъ недоволенъ настойчивымъ утвержденіемъ одной партіей на правѣ назначать своего лидера Премьеръ Министромъ ¹⁾ и знатоки политики не были склонны допустить, такое чтобы лицо было необходимо для работы правительства.

Въ 1783 г. герцогъ Графтонъ, прося лорда Шельбарна принять его въ число членовъ министерства, сказалъ ему, что онъ будетъ смотрѣть на него не какъ на Премьеръ-Министра, но какъ на лицо, занимающее первое мѣсто въ Кабинетѣ ²⁾. Въ коалиціонномъ министерствѣ, смѣнившемъ Шельбарна, герцогъ Портландъ получилъ Казначейство, тогда какъ Фоксъ и Нортъ сосредоточили въ своихъ рукахъ фактическое веденіе всѣхъ дѣлъ. Подобный порядокъ былъ предложенъ въ 1803 г. Аддингтономъ Питту. Аддингтонъ находилъ возможнымъ, чтобы онъ и Питтъ были статсъ-секретарями съ тѣмъ, чтобы Первый Лордъ Казначейства не имѣлъ никакого политическаго значенія и не существовало никакого Премьеръ-Министра. Но Питтъ въ теченіе 17 лѣтъ былъ Премьеръ-Министромъ въ новѣйшемъ смыслѣ этого слова, располагая полнымъ довѣріемъ Короля и работая въ Кабинетѣ, въ которомъ признавалось его главенство. Онъ заявилъ Дэндасу, что является абсолютной необходимостью при веденіи государственныхъ дѣлъ суще-

¹⁾ Stappylton, Canning and his Times 203, 208. Grafton Memosres 355.

²⁾ Fitzmaurice, Life of Shelburne III. 343. Grafton, Memoires 361.

ствование общепризнанного и действительно существующаго министра, которому принадлежало бы рѣшающее значеніе въ Совѣтъ и который имѣлъ бы къ себѣ особое довѣріе Короля. Эта власть должна принадлежать лицу, которое мы обыкновенно называемъ Первымъ-Министромъ ¹⁾).

Слѣдуетъ сказать, что до 1832 г. для положенія Премьеръ-Министра считалось необходимымъ, во-первыхъ, чтобы онъ, «имѣлъ къ себѣ особое довѣріе Короля», а затѣмъ, вытекавшее изъ этого, чтобы «онъ имѣлъ рѣшающее значеніе въ Совѣтъ». Второе изъ этихъ требованій слѣдовало изъ перваго, потому что, если Премьеръ-Министръ не пользовался полнымъ довѣріемъ Короля, онъ могъ быть стѣсненъ въ выборѣ своихъ коллегъ или они могли препятствовать ему своимъ несогласіемъ или интригами. Такой Король, какъ Георгъ III, могъ даже пользоваться своимъ вліяніемъ на Парламентъ для того, чтобы заставить выйти въ отставку министра и Кабинетъ, хотя и послушный, но неугодный ему.

Два измѣненія произошли въ образѣ правленія Кабинета въ послѣдней части XVIII в., оба влонившіяся къ выясненію и укрѣпленію положенія Перваго Министра. Кабинеты дѣлались малочисленнѣе и ограничивались въ своемъ составѣ исключительно стоящими у власти членами. Понятіе конфиденціального Кабинета, какъ отличнаго отъ внѣшняго круга, исчезаетъ. Кабинетъ и отвѣтственныя должности сливаются вмѣстѣ. Притязаніе Лоборо присутствовать на засѣданіяхъ Кабинета послѣ того, какъ онъ пересталъ быть Канцлеромъ около 20 лѣтъ, для историка могло послужить весьма полезнымъ матеріаломъ. Кабинетъ Рокингэма 1782 г. состоялъ изъ 11 лицъ и Фоксъ считалъ его малочисленнымъ. Кабинетъ Питта 1783 г. заключалъ въ себѣ лишь 7 лицъ. Отвѣтственность была такимъ образомъ сконцентрирована на близкихъ и конфиденціальныхъ друзьяхъ Перваго Министра.

Въ это же самое время Кабинетъ сталъ болѣе тѣсно связанъ съ администраціей департаментовъ не только благодаря выходу изъ числа членовъ архіепископа, Лорда Каммергера и Шталмейстера, но отъ измѣненія положенія статсъ-секретарей. Они перестали быть лишь средствами сношенія между Королемъ въ Совѣтъ и внѣшнимъ міромъ. Послѣ 1782 они стали отвѣтственными, какъ за внутреннія, такъ и за внѣшнія дѣла.

Мы можемъ отмѣтить болѣе тѣсную связь Кабинета съ административными обязанностями, если мы прослѣдимъ образованіе Кабинетовъ отъ перваго министерства Питта до послѣдняго.

¹⁾ Stanhope, Life of Pitt, IV. 24.

Въ 1784 г. Кабинетъ состоялъ изъ 7 лицъ.—Канцлера, Лорда Президента, Лорда Хранителя Малой Печати, Первыхъ Лордовъ Казначейства и Адмиралтейства и двухъ статсъ-секретарей. Въ Кабинетѣ 1805 г. въ добавленіе къ названнымъ лицамъ мы видимъ третьяго статсъ-секретаря по военнымъ и колониальнымъ дѣламъ, Начальника Артиллеріи, Президента Контрольнаго Департамента, торговля и почта были представлены особымъ министромъ, Канцлеръ герцогства Ланкастерскаго заканчивалъ списовъ.

Составъ Кабинета росъ въ зависимость отъ требованій Шотландіи, Ирландіи, мѣстнаго управленія, образованія и земледѣлія имѣть въ немъ своихъ представителей. Но это не ослабляло положеніе Премьеръ-Министра. Его коллеги были большей частью поглощены работами по своимъ вѣдомствамъ и не имѣли ни свободнаго времени, ни склонности заниматься политическими интригами, которые часто имѣли роковыя послѣдствія для министерствъ Георга II и Георга III. Они не выражаютъ болѣе требованій, подобныхъ требованію товарищей Шельберна въ 1783 г., что Премьеръ-Министръ не долженъ увеличивать ихъ числа безъ согласія всего Кабинета ¹⁾.

Но расширеніе избирательныхъ правъ сдѣлало болѣе, чѣмъ что-либо иное, въ смыслѣ возвышенія положенія Премьеръ-Министра. Онъ постепенно сдѣлается непосредственнымъ избранникомъ народа, по мѣрѣ того, какъ Палата Общинъ становится болѣе и болѣе отраженіемъ представительства народнаго мнѣнія. Очевидно, что разъ результатомъ общихъ выборовъ является посылка въ Палату Общинъ значительнаго большинства депутатовъ, связанныхъ данными ими избирателямъ обѣщаніями поддерживать политику отдѣльнаго государственнаго дѣятеля, то отношенія такого лица къ Коронѣ, къ его товарищамъ и поддерживающему его большинству въ Палатѣ Общинъ отличны отъ положенія министровъ позапрошлаго столѣтія, когда послѣдней поддержкой у нихъ могло служить предложеніе кандидатуры бургамъ и корпораціямъ, а иногда и избирателямъ графствъ, не проявлявшихъ обыкновенно живого интереса въ политическихъ дѣлахъ.

Но мы уже достаточно говорили о ростѣ идеи Премьеръ-Министра хотя и неизвѣстнаго нашимъ основнымъ законамъ, но являющагося необходимой частью въ нашей конституціонной практикѣ. Теперь намъ предстоитъ разсмотрѣть существующія отношенія Премьеръ-Министра къ Коронѣ и къ своимъ коллегамъ.

¹⁾ Grafton, Memoirs, 359.

Премьеръ-Министръ и его товарищи.

Званіе Премьеръ-Министра приобрѣтается полученіемъ предложенія образовать министерство и цѣлованіемъ руки у Короля. Если одинъ Премьеръ наследуетъ другому безъ перемѣны Правительства, какъ это было въ 1894 и 1902 г.г., то онъ освобожденъ отъ многихъ трудовъ и замѣшательствъ ¹⁾. Въ томъ случаѣ Министры не оставляютъ своихъ должностей, такъ какъ они считаются не получившими власть отъ Премьеръ-Министра, но состоящими въ его распоряженіи и онъ можетъ, если этого желаетъ, просить своихъ коллегъ сохранить или нѣтъ свои мѣста.

Премьеръ-Министръ бываетъ обыкновенно Первымъ Лордомъ Казначейства, департаментскія обязанности котораго лишь номинальныя. Если же онъ пѣръ, что бываетъ часто, хотя это едва ли кажется желательнымъ, то онъ беретъ на себя департаментскую должность. Такъ напр., положеніе лорда Салисбюри, какъ главы вѣдомства иностранныхъ дѣлъ, служить примѣромъ этой возможности. Но роль лидера Палаты Общинъ и веденія ея дѣлъ является столь важнымъ факторомъ для правительственной дѣятельности, что никакой пѣръ не можетъ быть Первымъ Министромъ безъ неприятностей для себя и съ пользой для страны, если онъ не можетъ найти человѣка, который, будучи лидеромъ въ Палатѣ Общинъ, былъ бы способенъ работать въ полномъ съ нимъ согласіи и подъ его начальствомъ. Все это не легко. Положеніе лица, которое можетъ сказать «я не желаю быть отвѣтственнымъ за то или другое передъ Палатой Общинъ», затруднительно въ дѣлахъ правительства и даже несовмѣстимо съ подчиненіемъ Премьеру другой Палаты.

Провести каждый день восемь часовъ въ Палатѣ Общинъ или близкомъ съ ней сосѣдствѣ, принимать дѣятельное участіе въ дебатахъ, присутствовать и говорить при многихъ обстоятельствахъ политическаго и неполитическаго характера, имѣть всегда въ головѣ планъ общей политики страны, какъ при сношеніяхъ съ иностранными государствами, такъ и въ направленіи колоніальныхъ и внутреннихъ дѣлъ, рекомендовать Королю честныхъ людей для назначенія на церковныя и государственныя должности—все это является достаточной работой для одного человѣка. Тотъ общій надзоръ за департаментами Правительства, который былъ возможенъ для Пилы, немислимъ для нынѣшняго Премьеръ-Министра. Онъ физически можетъ наблюдать лишь за тѣми департаментами, въ которыхъ находятся важныя текущія дѣла, и долженъ, по-

¹⁾ Morley, Life of Gladstone, II. 629.

лагаясь на благоразуміе и вѣрность своихъ коллегъ, предполагать, что, безъ предварительнаго совѣщанія съ нимъ, ни одинъ департаментъ не предприниметь никакой рѣшительной мѣры.

Премьеръ-Министръ сообщаетъ Королю о результатахъ каждого засѣданія Кабинета и является такимъ образомъ посредникомъ между Кабинетомъ и Короной; но всякій министръ, стоящій во главѣ департамента, имѣетъ право докладывать свои дѣла непосредственно Королю. Премьеръ-Министръ не допускаетъ, чтобы дѣла, относящіяся къ специальному вѣдѣнію одного изъ департаментовъ его коллегъ, представлялись прежде всего ему, а, равнымъ образомъ, не дозволяетъ одному министру вмѣшиваться въ кругъ дѣйствій другого. Всякій министръ прежде чѣмъ войти съ докладомъ къ Королю относительно новыхъ или важныхъ мѣропріятій, обсуждаетъ ихъ съ Премьеръ-Министромъ или со всѣмъ Кабинетомъ ¹⁾.

Гладстонъ усиленно критиковалъ то распоряженіе, въ силу котораго депеши лорда Пальмерстона въ теченіе извѣстнаго времени представлялись Королевѣ Викторіи Премьеромъ лордомъ Джономъ Росселемъ ²⁾. Лордъ Мельбурнъ возвратилъ австрійскому послу депеши, адресованныя ему, какъ Премьеръ-Министру, и долженствующія быть посланными лорду Пальмерстону, какъ главѣ Вѣдомства Иностранныхъ Дѣлъ ³⁾, и указывалъ, какъ на одну изъ причинъ предложенія лорду Бругэму подать въ отставку, на то, что, будучи Канцлеромъ, онъ вмѣшивался въ дѣла ирландскаго управленія безъ предварительнаго сношенія съ Премьеръ-Министромъ или Статсъ-Секретаремъ по внутреннимъ дѣламъ, вѣдѣнію котораго подлежало это управленіе.

Несомнѣнно приходится задать вопросъ, какимъ образомъ Премьеръ и Кабинетъ входятъ въ сношенія съ департаментами, когда они желаютъ сдѣлать нѣкоторыя административныя измѣненія или требуютъ

¹⁾ Это правило нуждается въ нѣкоторыхъ измѣненіяхъ въ виду переписка, происходившей между Королевой Викторіей и лордомъ Гранвиллемъ въ 1859 и 1864 г.г. Пальмерстонъ и Россель, по мнѣнію Королевы, дѣйствовали противъ ея желанія и мнѣнія своихъ коллегъ, и она сообщила свои предположенія Гранвиллю, который состоялъ членомъ Кабинета. Его старанія разубѣдить Королеву могутъ быть рассматриваемы, какъ извѣстное нарушеніе вѣрности этимъ двумъ уважаемымъ лидерамъ; но положеніе было весьма серьезно.—Fitzmaurice, *Life of Lord Granville*, vol I. 350. 459.

²⁾ *Gleanings of Past Years*, I. 86. 87. Онъ говоритъ, что критика Премьера должна относиться къ его коллегамъ «и восходящія на разсмотрѣніе Короля ихъ предположенія должны выражать ихъ солидарные взгляды».

³⁾ *Melbourne Papers*. 340.

законодательных постановлений для успешнаго развитія их дѣятельности.

Мы видѣли насколько обремененъ дѣлами Премьеръ. Кабинетъ состоитъ изъ отвѣтственныхъ главъ вѣдомствъ, дѣла которыхъ занимаютъ у нихъ наибольшую часть ихъ времени и мыслей. Трудность этого положенія облегчается практикой Комитетовъ Кабинета. Если департаментъ желалъ создать какое-либо изъ указанныхъ измѣненій, подлежащихъ безусловно разсмотрѣнiю въ Совѣтѣ — то представитель департамента можетъ внести это дѣло въ Кабинетъ и просить назначенія Комитета Кабинета для разсмотрѣнiя и обсужденія вопроса и составленія доклада. Практическое удобство такого Комитета заключается въ томъ, что на его засѣданія могутъ быть приглашаемы лица, не состоящія членами Кабинета.

Если департаментъ представляется въ Палатѣ Общинъ министромъ, не состоящимъ членомъ Кабинета, или если для законодательныхъ предположеній требуются совѣты коронныхъ юристовъ, то эти лица несомнѣнно необходимы для Комитета. Благодаря этому, министр, который, не состоя членомъ Кабинета, исполняетъ задачи своего департамента въ Палатѣ Общинъ, имѣетъ полную возможность выразить свой взглядъ и дать Кабинету дѣйныя указанія по этому предмету. Премьеръ-Министръ и Кабинетъ получаютъ въ сокращенной формѣ отчетъ по разсматриваемому предмету, мотивы за и противъ и матерьялы сужденій.

Этимъ путемъ восполняется тотъ недостатокъ постояннаго контроля надъ департаментами, который Премьеръ нынѣ не можетъ фактически осуществлять.

Слѣдуетъ еще сказать, что если какой-либо министръ сдѣлалъ тотъ или иной важный шагъ безъ увѣдомленія объ этомъ предварительно своихъ товарищей, то они могутъ не признать этого дѣйствія и при такихъ обстоятельствахъ ему остается лишь выйти въ отставку.

Вышеописанные назначаемые Комитеты отличаются отъ внутреннихъ совѣщаній, которыя могутъ иногда возникнуть въ средѣ самого Кабинета. Вполнѣ ясно, что изъ числа 19 или 20 лицъ, должны быть такіе, которые пользуются особымъ довѣріемъ Премьера, съ одними онъ желаетъ совѣтоваться по специальнымъ вопросамъ администраціи, съ другими по общимъ вопросамъ политики, какъ партійной такъ и имперской. Но все это зависитъ главнымъ образомъ отъ общихъ качествъ Кабинета и личности Премьера. Въ составъ каждаго Кабинета входятъ лица различныхъ достоинствъ, принимаемыхъ сюда по различнымъ соображеніямъ. Одинъ можетъ быть исключительно полезенъ для партійныхъ цѣлей, распространяя по странѣ программу партіи, другой — велико-

лѣпный ораторъ въ Палатѣ Общинъ, третій — искусный администра-торъ, четвертый весьма опытенъ во всѣхъ деталяхъ партійныхъ дѣлъ и умѣетъ управлять партией; кромѣ того, кто-нибудь переходитъ по на-слѣдству отъ прежнихъ Кабинетовъ, такъ трудно обойтись безъ него. Слѣдуетъ остановиться на разсмотрѣннн того, представляетъ ли Премьеръ-Министръ политику Кабинета въ томъ видѣ, въ какомъ понятіе о ней складывается въ его головѣ, или онъ предварительно спрашиваетъ совѣта у тѣхъ изъ своихъ коллегъ, которыхъ считаетъ наиболѣе способными для разсмотрѣнн общихъ вопросовъ государственныхъ интересовъ.

Мы можемъ сравнить три министерства, выдающихся по опытности и способностямъ ихъ членовъ: коалиціонное министерство лорда Эбер-дина 1859 г., министерство Гладстона 1868 г. и министерство, образо-ванное лордомъ Салисбюри въ 1895 г. Мы имѣемъ нѣкоторые слѣды въ исторіи существованія болѣе тѣснаго внутренняго круга, хотя извѣстно, что лордъ Эбердинъ не обладалъ ни исключительными способностями, ни сильной волей, присущими Гладстону. Но въ министерствѣ 1895 г. увеличенный Кабинетъ, огромное количество департаментской работы, а можетъ быть и фактъ завѣдыванія Премьеръ-Министромъ однимъ изъ требующихъ къ себѣ внимательнаго отношенія департаментомъ, повиди-мому, создали тенденцію предоставлять исполненіе серьезныхъ дѣлъ ми-нистрамъ, имѣющимъ къ нимъ непосредственное отношеніе, и рѣшать важные вопросы безъ созыва на совѣщаніе Кабинета ¹⁾.

Очевидно, что въ этомъ пунктѣ отношенія Премьеръ-Министра къ его коллегамъ должны измѣняться въ зависимости отъ индивидуальнаго характера и темперамента, и до нѣкоторой степени, отъ обстоятельствъ. Это относится особенно къ назначеніямъ. Въ этихъ случаяхъ Премьеръ-Министръ долженъ получить формальное одобреніе Короля, но онъ не нуждается ни въ чьемъ совѣтѣ ²⁾. Мы имѣемъ неясныя свѣдѣнія о томъ, что подобнаго рода совѣщанія должны были существовать. Что они иногда происходили мы можемъ предполагать, но что они обязательно происходятъ въ установленной формѣ, это необычно. Герцогъ Аржилл описываетъ любопытное отступленіе въ этомъ отношеніи отъ конститу-ціонной практики.

Когда министерство Пальмерстона значительно ослабѣло въ 1855 г., послѣ выхода изъ его состава Гладстона, Герберта и Грагама, Премьеръ-Министръ созвалъ свой Кабинетъ и совѣтывался съ нимъ, какъ замѣ-стить свободныя вакансіи. Результатомъ этого совѣщанія было предло-

¹⁾ Low, Governance of England, p. 169.

²⁾ Взгляды виговъ Рокингема не были таковы. Grafton Memoiris. 359.

женіе лорду Джону Росселю завѣдывать колониальными дѣлами и были сдѣланы нѣкоторые другіе шаги; немного времени спустя Пальмерстонъ предложилъ своему Кабинету принять въ свой кругъ лорда Шафтсбюри, но предложеніе не было принято и не было осуществлено ¹⁾).

Его коллеги обращались къ Премьеру не только за выясненіемъ имъ руководящихъ идей, но и за помощью во всякихъ парламентскихъ затруднительныхъ положеніяхъ, въ которыхъ они могли очутиться. Ранѣе эти затрудненія возникали главнымъ образомъ при разногласіяхъ между Министромъ и Королемъ. Переписка лорда Грея и лорда Мельбурна показываетъ примѣры стараній этихъ премьеровъ предупредить поводы къ серьезнымъ разногласіямъ между Вильгельмомъ IV и лордомъ Дургэмомъ, лордомъ Джономъ Росселемъ и лордомъ Пальмерстономъ, изъ которыхъ каждый былъ довольно неуживчиваго характера ²⁾). Въ настоящее время, когда Премьеръ-Министръ состоитъ обыкновенно членомъ Палаты Общинъ, таковая поддержка выражается принятіемъ участія въ преніяхъ.

Премьеръ-Министръ не только одинъ самостоятельно рѣшаетъ вопросъ о назначеніи себѣ коллегъ, но онъ также пользуется правомъ просить у Короля отставки тѣхъ лицъ, съ которыми онъ не можетъ работать на государственномъ поприщѣ. Однако здѣсь необходимо различать политическія и неполитическія должности.

Должности въ арміи и флотѣ замѣщаются всегда независимо отъ политическихъ убѣжденій назначаемаго лица со времени отставки генерала Конуэй въ 1764 г. Должностныя лица, состоящія на постоянной гражданской службѣ, по закону не имѣютъ права засѣдать въ Парламентѣ, а въ силу обычая не зависятъ отъ политическихъ перемѣнъ. Назначенія на придворныя должности, главнымъ образомъ на занимаемыя лицами женскаго пола, не ставились въ зависимость отъ этого вопроса.

Во время перваго министерства Рокингэма, Первый Министръ неоднократно жаловался не только на равнодушіе, но и на враждебное отношеніе къ Королевскимъ министрамъ со стороны членовъ Королевскаго Двора, засѣдавшихъ въ Парламентѣ ³⁾). Но нѣкоторое время спустя было установлено, что «главнѣйшія придворныя должности и должности при Дворѣ, занимаемыя членами Парламента, должны подчиняться тѣмъ политическимъ измѣненіямъ, которыя происходятъ при перемѣнѣ адми-

¹⁾ Duke of Argyll, Autobiography, I. 541. 543.

²⁾ Переписка Вильгельма IV и лорда Грея. II. 201. Melbourne Papers. 201 261, 262.

³⁾ Rockingham Memoirs, I. 294. 299. Записки Кабинета Мельбурна.

нистрація»¹⁾. Въ отношеніи придворныхъ дамъ, положеніе которыхъ дало поводъ къ возникновенію извѣстному «Спальному Вопросу» (Bed-Chamber Question) 1839 г., смѣна ихъ подчинена, повидимому, такому порядку, что Гофмейстерина (Mistress of the Robes), которая присутствуетъ лишь въ особыхъ выходахъ, мѣняется вмѣстѣ съ министерствомъ. «Статсъ-Дамы (ladies in waiting), которыя въ силу своего положенія стоятъ близко къ Королевской семьѣ, назначаются и сохраняютъ свое званіе независимо отъ политическихъ взглядовъ ихъ мужей»²⁾.

Лица, занимающія важныя политическія должности, которыя противодѣйствуютъ министерству или не поддерживаютъ его, подлежатъ смѣщенію, не въ виду недовѣрія Короля, но въ цѣляхъ болѣе успѣшнаго хода административнаго механизма.

Въ настоящее время такіе вопросы могутъ возникнуть лишь тогда, когда затрагивается административная политика или практика. Министръ, вотирующийъ противъ своей партіи при подачѣ голосовъ, подсчитываемыхъ правительственнымъ счетчикомъ (Teller), долженъ передать свою отставку Первому Министру, какъ только онъ рѣшается на такой образъ дѣйствія.

Когда мы говоримъ, что Премьеръ-Министръ имѣетъ власть смѣщать своихъ коллегъ, то это должно обозначать, что онъ можетъ сказать Королю: «онъ или я долженъ уйти». Наилучшимъ примѣромъ этого служитъ отставка Лорда-Канцлера Тюрло въ маѣ 1792 г. Тюрло былъ коварнымъ и своенравнымъ товарищемъ, наконецъ онъ неожиданно выступилъ оппозиціонно въ Палатѣ Лордовъ противъ предположеній правительства и свелъ дѣло почти къ отклоненію ихъ. Тогда Питтъ написалъ, что невозможно для Королевской службы «ожидать какой-либо пользы, пока Ваше Лордство и я вмѣстѣ останемся на настоящихъ должностяхъ», и въ томъ же самомъ смыслѣ составилъ письмо и къ Королю. Король предложилъ тогда Дэндасу, Статсъ-Секретарю по внутреннимъ дѣламъ, захватить къ Лорду-Канцлеру сообщить ему о рѣшеніи Питта и заявить, что будучи принужденъ рѣшать «кому изъ двухъ придется покинуть мою службу» и находя отставку Питта невозможной, онъ долженъ предложить Тюрло сдать Большую Печать³⁾.

Въ 1851 г. Премьеръ-Министръ очень хорошо зналъ, что Королева Викторія была недовольна сообщеніями, слѣванными лордомъ Пальмерстономъ Валуевскому въ Лондонѣ и лорду Норманби въ Парижѣ, въ ко-

¹⁾ Hansard 3 rd series XLVII. 1001.

²⁾ Gladstone, Gleanings of Past Years. I. 40.

³⁾ Stanhope, Life of Pitt, II. 148—50.

торыхъ онъ выражалъ одобреніе Coup d'etat декабря 1851 г. Лордъ Пальмерстонъ сдѣлалъ эти важныя политическія деклараціи, не совѣтуясь съ своими коллегами по Кабинету. Лордъ Джонъ былъ поэтому «волей не волей принужденъ придти къ тому заключенію, что веденіе иностранныхъ дѣлъ не можетъ быть далѣе оставляемо въ Вашихъ рукахъ съ пользой для страны»¹⁾.

Слѣдуетъ сказать, что твердое положеніе Премьеръ-Министра основывается не только на его власти смѣщать своихъ товарищей, но и на его умѣніи поддерживать Кабинетъ въ случаѣ выбытія изъ его состава способныхъ и дѣльныхъ членовъ.

Сила министерства Питта не была ослаблена отставкой Тюрло, но министерство лорда Джона Росселя недолго пережило выходъ изъ него Пальмерстона.

Отказъ лорда Альторпа отъ должности Канцлера Казначейства и положенія лидера Палаты Общинъ въ 1834 г. привелъ къ отставкѣ лорда Грея, и хотя лордъ Альторпъ возвратился къ своимъ обязанностямъ при лордѣ Мельбурнѣ, однако, когда черезъ нѣсколько мѣсяцевъ онъ унаслѣдовалъ званіе пэра, министерство такъ ослабѣло, что лордъ Мельбурнъ не могъ предложить Королю никакого исхода, и послѣдній призвалъ тогда Роберта Пиля.

Кабинетъ Бальфура оставался у власти болѣе двухъ лѣтъ послѣ выхода изъ его состава пяти выдающихся членовъ, но онъ сдѣлался настолько слабымъ, что, исключая дѣлъ иностранной политики, онъ не сдѣлалъ серьезной работы ни въ области законодательства, ни администраціи.

Съ другой стороны правительство Гладстона въ 1880 г. не потерпѣло особеннаго ущерба отъ выхода въ отставку Форстера, который, въ качествѣ Секретаря по дѣламъ Ирландіи, былъ отвѣтственъ за тотъ департаментъ, дѣятельность котораго приковывала къ себѣ въ этотъ моментъ всеобщее вниманіе, равнымъ образомъ и правительство лорда Салисбюри въ 1886 г. не было поколеблено уходомъ лорда Рэндольфа Черчила, который былъ въ это время выдающейся фигурой въ консервативной партіи. На основаніи изложенныхъ мной выше соображеній слѣдуетъ, повидимому, признать, что правительства обладаютъ теперь большою жизнеспособностью, чѣмъ прежде, и что Премьеръ-Министръ нынѣ болѣе независимъ и пользуется большей возможностью располагать службой выдающихся своихъ коллегъ, чѣмъ это было до послѣднихъ актовъ о расширеніи избирательныхъ правъ по распределеніи мѣстъ.

¹⁾ Walpole, Life of J. Russell, II. 173.

Какъ уже выше указано, существованіе Премьеръ-Министра неизвѣстно закону; на этомъ основаніи не положено никакого жалованія лицу эту должность занимающему; терминъ этотъ не встрѣчается ни въ одномъ актѣ Парламента, ни въ журналахъ обѣихъ Палатъ. Мы встрѣчаемъ его лишь въ двухъ официальныхъ документахъ. Лордъ Биконсфильдъ называетъ себя въ Берлинскомъ трактатѣ Первымъ Министромъ Англіи, и 2-го декабря 1905 г. Король приказомъ за собственноручной подписью предоставляетъ Премьеръ-Министру мѣсто въ порядкѣ мѣстничества вслѣдъ за архіепископомъ Йоркскимъ.

Отношеніе Кабинета къ Коронѣ.

Слуги Короля пользуются полнымъ его довѣріемъ, и подъ этимъ слѣдуетъ понимать, во-первыхъ, что по государственнымъ вопросамъ онъ ни съ кѣмъ не станетъ совѣтоваться безъ извѣдома, во-вторыхъ, что онъ, не посоветовавшись предварительно съ ними, не станетъ то или иное направленіе дѣлъ считать за выраженіе общественнаго мнѣнія, и, наконецъ, что онъ принимаетъ ихъ совѣтъ, когда онъ дается отъ всего Кабинета и поддерживаетъ ихъ, пока они остаются его слугами.

Переписка между Вильгельмомъ IV и лордомъ Греемъ даетъ нѣкоторые любопытные примѣры подобнаго рода предложеній, такъ какъ Вильгельмъ IV, имѣя всегда наилучшія намѣренія, дѣйствовалъ подъ вліяніемъ импульса и былъ мало знакомъ съ правилами и практикой конституціоннаго правительства.

Герцогъ Веллингтонъ обратился непосредственно къ Королю по вопросу о вооруженіи политическихъ обществъ въ то время, когда возбужденіе созданное биллемъ о реформѣ, заставляло заботиться о поддержаніи порядка. Король отвѣтилъ на это письмомъ, но Кабинетъ, хотя и увѣренный вполнѣ, что переписка короля съ герцогомъ не выказываетъ какое-либо недовѣріе ко всѣмъ остальнымъ, сдѣлалъ по этому поводу упрекъ Премьеръ-Министру. Лордъ Грей пишетъ, что могутъ возникнуть нѣкоторыя затрудненія, если Его Величество станетъ высказывать свой взглядъ другимъ лицамъ, помимо своихъ конфиденціальныхъ слугъ, по вопросамъ, которые подлежатъ ихъ разсмотрѣнію ¹⁾. Король обѣщалъ, что на будущее время онъ будетъ признавать лишь такія сообщенія.

Снова, по поводу принесенія Греемъ присяги въ Тайномъ Совѣтѣ въ качествѣ члена Канадской комиссіи, Вильгельмъ IV произнесъ короткую рѣчь, въ которой онъ отозвался нѣсколько неодобрительно о

¹⁾ Переписка Вильг. IV съ лордомъ Греемъ I 413—424.

совѣтъ, данномъ ему Статсъ-Секретаремъ по дѣламъ колоній. Кабинетъ указаль Королю на то, что «результатомъ его рѣчи можетъ явиться ограниченіе свободы подачи ему тѣхъ совѣтовъ, которые всякій изъ слугъ Вашего Величества обязанъ безусловно предложить».

Не такъ легко освѣтить высказанное нами предположеніе. Король или принимаетъ совѣтъ своихъ министровъ по тому вопросу, который они считаютъ важнымъ, или долженъ дать имъ отставку. Но въ весьма многихъ обстоятельствахъ, вліяніе Короны можетъ быть использовано для оказанія поддержки министерству. Во внутреннихъ дѣлахъ мы знаемъ, напр., сколь велико было при проведеніи перваго билля о реформѣ впечатлѣніе, произведенное заявленіемъ Вильгельма IV противникамъ билля въ Палатѣ Лордовъ и сколь много, старанія Королевы Викторіи способствовали прекращенію угрожавшаго спора между обѣими Палатами по вопросу объ конфискаціи земель Ирландской церкви ¹⁾. Въ международныхъ дѣлахъ природная тонкость обращенія Эдуара VII не мало способствовала миротворческой политикѣ вѣдомства иностранныхъ дѣлъ.

Съ другой стороны, Кабинетъ, какъ и каждый отдѣльный его членъ, обязанъ ставить Короля въ извѣстность о всякомъ болѣе и менѣе важномъ шагѣ исполнительной власти. Вильгельмъ IV выразилъ удивленіе и неудовольствіе, узнавъ что его министры безъ его вѣдома внесли билль объ отмѣнѣ въ нѣкоторыхъ случаяхъ смертной казни. Но ему было удостовѣрено, что вопросъ былъ возбужденъ отдѣльными членами Палаты и что его поддерживали нѣкоторые члены правительства, пользуясь правомъ своего личнаго сужденія.

Необходимость представленія увѣдомленія Королю иллюстрируется тѣми обстоятельствами, которыя привели къ отставкѣ Пальмерстона въ 1851 г., и той запиской Королевы Викторіи, которая была сообщена ему Премьеръ-Министромъ касательно обязанностей Статсъ-Секретаря по иностраннымъ дѣламъ ²⁾. Она была слѣдующаго содержанія:

Королева требуетъ, во-первыхъ, чтобы лордъ Пальмерстонъ ясно изложилъ свои намѣренія въ данномъ случаѣ для того, чтобы Королева могла дать себѣ ясное представленіе о томъ, на что она даетъ свою санкцію. Во-вторыхъ, чтобы тѣ мѣропріятія, которыя утверждены ею, не были произвольно измѣняемы министромъ. Подобный фактъ долженъ быть разсматриваемъ, какъ недостатокъ искренней преданности Коронѣ, и поэтому можетъ вызвать примѣненіе конституціоннаго права удаленія отъ должности министра. Она ожидаетъ сообщеній о томъ, что произошло

¹⁾ Life of Archbishop Tait, II. 24.

²⁾ Hansard 3-rd Series, cxix. 90.

между нимъ и иностранными министрами до того момента, пока были приняты серьезныя рѣшенія, основанныя на этихъ сношеніяхъ; полученія во время иностранныхъ депешъ и представленія на ея одобренія подлежащихъ проектовъ заблаговременно для того, чтобы она могла ознакомиться съ ихъ содержаніемъ, прежде чѣмъ ихъ слѣдовало возвратить.

Короче можно сказать, что Король долженъ быть поставленъ въ извѣстность о всѣхъ важныхъ мѣрахъ, какъ исполнительнаго, такъ и законодательнаго характера, которыя уже столь приготовлены къ примѣненію, что внесены на разсмотрѣніе Кабинета.

Предполагаемыя измѣненія въ составѣ администраціи зарождаются столь не ясно, что трудно отмѣтить тотъ моментъ, когда сообщеніе этихъ предположеній Королю дѣлается обязательнымъ. Ясно, что переговоры, веденные Аддингтономъ съ Питтомъ въ 1804 г. перешли тѣ границы, которыя Король считалъ справедливыми и, очевидно, казалось бы справедливымъ, чтобы Король ранѣе былъ освѣдомленъ о перемѣнѣ характера администраціи, чѣмъ на это обратятъ вниманіе конфиденціальныя слуги Короны. Королева Викторія была обижена, и не безъ основанія, когда въ 1886 г. лордъ Рэндольфъ Черчилль сообщилъ о своей отставкѣ въ *Times* прежде, чѣмъ это было доложено ей ¹⁾.

§ 4. Отношенія Кабинета и Палаты Общинъ.

Остается разсмотрѣть еще отношенія Кабинета къ Палатѣ Общинъ. Здѣсь мы должны обращать вниманіе на то, чтобы не примѣнять конституціонную теорію, шедшую руку объ руку съ практикой въ теченіи почти пятидесяти лѣтъ, начиная съ середины XIX в., къ временамъ, предшествовавшимъ первому биллю о реформѣ и наступившимъ вслѣдъ за послѣднимъ расширеніемъ избирательныхъ правъ, когда теорія, хотя и справедлива, но совершенно въ иномъ смыслѣ.

Очевидно, что Кабинетъ не можетъ безъ большинства въ Палатѣ Общинъ ни представлять своихъ законопроектовъ, ни добиться полученія необходимыхъ ему денежныхъ ассигнованій. Но для опредѣленія отношеній Кабинета къ Палатѣ Общинъ необходимо разсмотрѣть, какъ возникаетъ это большинство, и какъ оно проявляетъ свою жизнеспособность.

Примѣняя нашу теорію къ практикѣ XVIII и начала XIX столѣтій, мы не можемъ допустить, чтобы избиратели были всегда пылкаго характера, хорошо сформированы и неподкупны, чтобы Палата Общинъ всегда является настоящей представительницей такого рода избирательныхъ округовъ, чтобы партіи всегда хорошо организованы, и чтобы

¹⁾ Life of Lord Randolph Churchill II. 255.

Корона всегда покорно принимала рѣшеніе народа и Парламента, касательно той партіи, которая будетъ управлять, и тѣхъ людей, которые станутъ у кормила правленія. Въ продолженіи большей части XVIII в. эти условія осуществлялись неодинаково. Общество, было по большей части, равнодушно къ политическимъ вопросамъ; Палата Общинъ далеко не была представительницей общественнаго мнѣнія; созданіе бурговъ и избирательныхъ округовъ, подчиненныхъ того или иного рода вліянію, предоставляло въ большихъ размѣрахъ крупнымъ земельнымъ собственникамъ, Коронѣ или правительству контроль надъ представительствомъ въ Палатѣ Общинъ. Такимъ образомъ, при отсутствіи политическихъ интересовъ и партійныхъ дѣленій, основанныхъ на этихъ интересахъ, ловкій парламентскій дѣятель могъ создать сплоченной большинство, хотя бы онъ, подобно Вальполю, не пользовался любовью народа, или, подобно Ньюкэстлю, не привлекалъ къ себѣ его вниманія. По этимъ же причинамъ Георгъ III, лично осуществлявшій свою политику подкупа и покровительства, могъ создать любому министру большинство или уничтожить его.

Для того, чтобы возложить на министровъ коллективную отвѣтственность, было необходимо, чтобы они сходились на общихъ политическихъ взглядахъ и поддерживали другъ друга, или были представителями партіи достаточно сильной въ странѣ для проведенія своей политики черезъ своихъ кандидатовъ. Ни одинъ Король, стремившійся сохранить силу своего личнаго вліянія, не желалъ имѣть министровъ, имѣвшихъ общія опредѣленные воззрѣнія, противорѣчившія, быть можетъ, его личнымъ. Георгъ III, который не только желалъ управлять, но видѣлъ, какъ равнодушіе страны и собственный интересъ государственныхъ дѣятелей давалъ ему возможность пользоваться всѣми реальными правами власти и препятствовать созданію партій и сильныхъ министерствъ. Его преемники не были ни столь настойчивы, ни столь проникательны, но фактъ оставался тотъ, что при томъ условіи, при которомъ существовалъ порядокъ избранія до 1832 г., всякое министерство, пользовавшееся поддержкой Короны, могло располагать достаточнымъ большинствомъ для сохраненія за собой своихъ мѣстъ. Наиболѣе широко выказавшееся общественное мнѣніе при выборахъ 1784, 1807 и 1831 г.г. поддержало сохраненіе должностей за существовавшимъ министерствомъ. Тѣ крайнія мѣры, которыя Палата Общинъ можетъ принять въ цѣляхъ противодѣйствія тому министерству, которому она не довѣряетъ—отказъ въ принятіи Mutiny Act или ассигнованія денегъ, никогда фактически не осуществлялся. Единственныя министерства, которыя до 1832 г. вышли въ отставку вслѣдствіе

пораженія въ Палатѣ Общинъ, были: Роберта Вальполя въ 1741 г., лорда Шельбарна въ 1783 г. и герцога Веллингтона въ 1830 г.

Мы можемъ рассмотреть эти отношенія Кабинета къ Общинамъ въ томъ видѣ, какъ они существовали до 1832 г. и до и послѣ 1885 г. Необходимо помнить, что въ первый изъ этихъ трехъ періодовъ и, наиболѣе, конечно, долгій на министерства смотрѣли, какъ на органъ управленія. То пораженіе, которое лишило Вальполя власти, было нанесено ему въ Комитетѣ Палаты при обсужденіи петиціи о выборахъ. Шельбарнъ потерпѣлъ пораженіе при голосованіи одобренія Версальскаго мира. До 1830 г. нѣтъ примѣра, чтобы министерство, разошедшееся во взглядахъ на вопроса законодательства или обложенія ¹⁾, вышло въ отставку. Даже въ 1841 г. Маколей, въ качествѣ одного изъ министровъ Кабинета, защищалъ въ Палатѣ Общинъ ту точку зрѣнія, что правительство не обязано выходить въ отставку на томъ основаніи, что, «не считая особенныхъ случаевъ, оно не можетъ настаивать на измѣненіяхъ въ законодательствѣ, когда министры убѣждены, что безъ этихъ законовъ они не могутъ стоять у власти».

Но вообще говоря—можно указать, что съ 1832 по 1867 гг. пораженіе въ Палатѣ Общинъ Кабинета по вопросу, считаему послѣднимъ жизненнонеобходимымъ являлось обычнымъ способомъ прекращенія существованія этого министерства. Съ 1867 г. по 1895 г. министерства смѣнялись девять разъ: въ четырехъ случаяхъ министры вышли въ отставку потому, что потерпѣли пораженіе въ Палатѣ Общинъ, въ четырехъ другихъ потому, что мнѣніе избирательныхъ округовъ на общихъ выборахъ было рѣшительно противъ нихъ ²⁾. Министерству лорда Салисбюри было поставлено въ упрекъ то обстоятельство, что, оказавшись послѣ

¹⁾ Чатэмъ понесъ пораженіе въ Комитетѣ Путей и Средства по вопросу объ годовыхъ ассигнованіяхъ и предположеніяхъ о земельномъ налогѣ, а Питтъ—касательно торговой пошлины съ Ирландіей, парламентской реформы и національной обороны; эти пораженія не были разсматриваемы, какъ поводъ къ отставкѣ. Massey, I. 307. Stanhope, Life of Pitt, I. 254, 272, 275, 288. Todd (Parl. Government in England, I. 253 и далѣе) объясняетъ причины паденія министерствъ съ 1782 года.

²⁾ Приведемъ списокъ Кабинетовъ по имени ихъ главъ съ 1783 г. и даты ихъ вступленія въ управленіе: Питтъ (1783 г.), интересно отмѣтить что Питтъ итѣлъ въ это время 24 года, Аддингтонъ (1801), Питтъ (1804), Грэнвилль (1806), Портландъ (1807), Персеваль (1809), Ливерпуль (1812), Каннингъ (1827), Годричъ (1827), Веллингтонъ (1828), Грей (1830), Мельбурнъ (1834), Пилъ (1834), Мельбурнъ (1835), Пилъ (1841), Россель (1846), Дерби (1852), Эбердянъ (1852), Пальмерстонъ (1855), Дерби (1858), Пальмерстонъ (1859), Россель (1865), Дерби (1866), Дизраели (1868), Гладстонъ (1868), Дизраели (1874), Гладстонъ (1880), Салисбюри (1885), Гладстонъ (1886), Салисбюри (1886), Гладстонъ (1892), Розберн (1894), Салисбюри (1895), Бальфуръ (1902), Баннерманъ (1905), Асквиль (1908).

произведенныхъ общихъ выборовъ въ меньшинствѣ сорока голосовъ, оно не отказалось тотчасъ же отъ своихъ должностей, но ожидало отрицательной баллотировки въ Палатѣ Общинъ. Обстоятельства, при которыхъ вышло въ отставку министерство Бальфура, слишкомъ исключительны, чтобы служить основаніемъ прецедента. Кабинетъ, ослабленный удаленіемъ изъ его состава пяти способныхъ членовъ, получалъ предостереженія послѣ частныхъ добавочныхъ выборовъ, что онъ потерялъ довѣріе страны, зналъ о раздѣленіи взглядовъ среди своихъ сторонниковъ по важнѣйшимъ вопросамъ экономической политики, сохранялъ за собой большинство 70—80 голосовъ, которые давали ему возможность работать во время сессій 1904 и 1905 гг. Во время вакаціи Бальфуръ вышелъ въ отставку, единственно на томъ основаніи, что онъ не имѣлъ никакой законодательной программы, которую онъ могъ бы предложить Парламенту въ наступающую сессию. Его оппоненты безъ колебанія приняли должности, образовали министерство и распустили Парламентъ. Результаты послѣдовавшихъ выборовъ показали, что правительство, которое сознаетъ, что его популярность падаетъ, поступаетъ лучше, навлекая на себя поражение въ Палатѣ Общинъ или апеллируя къ странѣ, чѣмъ слѣдуя направленію, принятому въ 1905 г.

Тѣ условія, при которыхъ правительство Бальфура сохраняло свое положеніе въ 1903, 1904 и 1905 гг. возбуждаютъ интересный вопросъ о настоящихъ отношеніяхъ Кабинета къ Общинамъ. Я думаю, было бы справедливо сказать, что въ послѣднія 100 лѣтъ власть, опредѣлявшая продолжительность существованія Кабинетовъ и ихъ смѣну, переходила изъ однихъ рукъ въ другія—отъ Короны къ Общинамъ, и отъ Общинъ къ избирателямъ. Но не вполне вѣрно, что Палата Общинъ является постоянно точнымъ отраженіемъ мнѣнія страны, или что она отражаетъ въ себѣ перемѣну общественнаго мнѣнія, которое можетъ произойти при наличности Парламента.

Причины этихъ перемѣнъ различны. До 1832 г. Корона и ея слуги могли оказывать значительное вліяніе на составъ и на способъ веденія дѣлъ Палаты Общинъ. Актъ о реформѣ 1832 г. носилъ въ себѣ попытку дать Палатѣ сразу характеръ представительный и независимый, поставить политическую власть въ соотвѣтствіе съ условіями времени и предоставить право представительства большимъ промышленнымъ центрамъ, равно какъ небольшимъ бургамъ и сельскимъ графствамъ. Придерживаясь того принципа, что представительство должно носить мѣстный характеръ, а избиратель долженъ быть человекомъ имущественно обезпеченнымъ, создатели Билля сдѣлали Палату представительствомъ среднихъ классовъ. Результатомъ этого, насколько онъ

выказался въ періодъ времени между 1832 и 1886 гг., было предоставленіе Палатѣ большихъ политическихъ правъ, чѣмъ она имѣла до этого времени или имѣетъ нынѣ.

Настоящія условія относятся не столько къ расширенію избирательныхъ правъ, сколько къ раздѣленію политическихъ правъ благодаря созданію одночленныхъ избирательныхъ округовъ и къ развитію партійной организаціи. До законоположеній 1885 г. избирательные округа выбирали, по большей части, двухъ депутатовъ, политическія организаціи не были такъ развиты, и представлялось больше удобствъ для созданія представительства различныхъ взглядовъ. Созданіе одночленного избирательнаго округа при существующихъ политическихъ условіяхъ привело къ разрушенію мѣстнаго характера нашей представительной системы и независимости отдѣльнаго члена.

Когда на избирательномъ собраніи выбирали двухъ членовъ, борщикъ имѣлъ возможность выбора среди различныхъ отгѣнковъ мнѣній, даже среди членовъ одной и той же партіи; при настоящей же системѣ и твердой дисциплинѣ политическихъ организацій кандидатъ предлагаетъ самъ себя, не столько въ силу своихъ личныхъ заслугъ, сколько въ силу того, что онъ предназначенъ политическимъ обществомъ или частнымъ предвыборнымъ совѣщаніемъ (caucus), которое заявляетъ претензію представлять его партію или потому что онъ обѣщаетъ поддержку извѣстной программы и лидера партіи.

Слѣдствіемъ этого является то, что важнѣйшія группы въ Палатѣ Общинъ до 1832 г. представляли весьма часто личные взгляды тѣхъ, кто являлся собственникомъ избирательныхъ округовъ или имѣлъ тутъ сильное вліяніе, съ 1886 г. она является лишь исполнительницей вѣдѣній внѣшней партійной организаціи. Въ промежутокъ времени между этими годами члены Палаты пользовались большей свободой своихъ сужденій при голосованіи и надѣялись оправдать свой образъ дѣйствій передъ своими избирателями.

Существующія нынѣ правила внутренняго порядка предоставляютъ правительству широкое право распоряжаться временемъ Палаты для своихъ дѣлъ. вмѣстѣ съ тѣмъ ловкое вліяніе на политическія чувства можетъ, дѣйствуя на нынѣшнія многочисленныя избирательныя собранія, измѣнить характеръ Палаты Общинъ и предоставить одной изъ двухъ сторонъ значительное большинство, превосходящее пропорціональное отношеніе къ численному большинству голосовъ, поданныхъ за нихъ по всей странѣ.

Слѣдствіемъ этихъ различныхъ чертъ нашей политической жизни въ настоящее время является скорѣе подчиненіе Палаты Общинъ Кабинету, чѣмъ Кабинета Палатѣ. Угроза роспуска намекаетъ сторонникамъ ми-

нистерства о возможности пораженія, и эта возможность можетъ принять еще болѣе угрожающій видъ, если добавочные выборы неблагоприятны для правительства. Такая угроза, исходящая изъ устъ Премьеръ-Министра, какъ представителя коллективнаго мнѣнія Кабинета, можетъ обезпечить поддержку большинства въ Палатѣ Общинъ спустя много времени послѣ того, какъ составъ Палаты пересталъ соответствовать политическимъ взглядамъ страны. Всякій членъ можетъ перестать быть въ хорошихъ отношеніяхъ съ лидерами партіи, но онъ можетъ также чувствовать, что его, даже самые малые, шансы на избраніе вновь въ члены Парламента могутъ совершенно исчезнуть, если онъ нарушитъ узы партійной вѣрности. Безъ всякаго сомнѣнія, распредѣленіе мѣстъ 1885 г. сдѣлало многое для уничтоженія независимости членовъ Палаты Общинъ. Та власть и вліяніе, которыя она потеряла, перешли частью къ Кабинету, частью къ избирательнымъ собраніямъ, или чаще во многихъ случаяхъ къ тѣмъ политическимъ организаціямъ, которыя оказываютъ давленіе на избирательныя собранія.

§ 5. Имперскій Комитетъ Оборонъ.

Объ Имперскомъ Комитетѣ Оборонъ (Imperial Defence Committee) рѣчь будетъ идти въ главѣ о вооруженныхъ силахъ Короны, но о немъ необходимо упомянуть и здѣсь. Онъ не есть Совѣтъ Короны; точно также онъ и не Комитетъ Кабинета; онъ не имѣетъ никакой исполнительной власти. Премьеръ-Министръ непремѣнно состоитъ его членомъ, и онъ «собирается лишь въ случаѣ присутствія въ немъ Статсъ-Секретаря по военнымъ дѣламъ, Перваго Лорда Адмиралтейства, начальника Главнаго Штаба, Начальника сухопутной артиллеріи, Перваго Морского Лорда, и Начальника морской артиллеріи». На его засѣданія могутъ быть приглашаемы и другія лица, если ихъ мнѣнія весьма необходимы для обсуждаемаго вопроса, какъ напр., статсъ-секретари по дѣламъ: иностраннымъ, Индїи, колоній, Канцлеръ Казначейства или представители самоуправляющихся колоній. Засѣданіямъ этого Комитета ведутся протоколы, для чего существуетъ постоянный секретарь; этими чертами онъ отличается отъ Кабинета. Онъ существуетъ для совѣщанія по вопросамъ объ имперской защитѣ и для редактированія поданныхъ совѣтовъ и передачи ихъ для руководства въ соответственный департаментъ. Отношенія этого Комитета къ Кабинету иногда понимались ошибочно, когда рѣчь шла объ ихъ правахъ и обязанностяхъ, по этой причинѣ я упоминаю о немъ здѣсь. Его существованіе возлагаетъ случайно лишнія обязанности на Премьеръ-Министра, который предсѣдательствуетъ на его засѣданіяхъ.

ОТДѢЛЪ IV.

Палата Лордовъ и Тайный Совѣтъ въ роли совѣтниковъ Короны.

§ 1. Палата Лордовъ.

Палата Лордовъ въ теоріи все еще считается Совѣтомъ Короны. Съ 1688 г. пэры никогда не приглашались къ исполненію такихъ обязанностей, но ихъ историческія права сохранились и вотъ на какихъ двухъ основаніяхъ.

Призывная грамота, посылаемая духовнымъ и свѣтскимъ пэрарь, приглашаетъ ихъ на «обсужденіе дѣлъ и подачу совѣта»; судьи и коронные юристы приглашаются имъ на помощь; между тѣмъ какъ Общины до того момента, когда Актъ о баллотировкѣ низвелъ посылку грамотъ на степень формальной обязанности, созывались «работать надъ тѣми вопросами и дать свое согласіе на тѣ вопросы, которые будутъ указаны названнымъ Общимъ Совѣтомъ» ¹⁾.

Каждый отдѣльный пэръ пользуется привилегіей имѣть аудіенцію у Короля. Этимъ правомъ они пользовались вполнѣ свободно въ XVIII в., когда партіи были менѣе сплочены, члены Кабинета менѣе связаны другъ съ другомъ, и Король былъ болѣе склоненъ выслушать предлагаемый ему совѣтъ отъ другихъ лицъ, чѣмъ отъ своихъ отвѣтственныхъ министровъ. Въ настоящее время каждый пэръ не рѣшится предложить Коронѣ совѣта по вопросу, подлежащему вѣдѣнію какого-либо министра. Тѣмъ не менѣе, король имѣетъ права спросить, а всякій пэръ, безразлично Соединеннаго Королевства, Шотландіи или Ирландіи, имѣетъ право предложить совѣтъ по дѣламъ, касающимся общественнаго блага ²⁾.

§ 2. Тайный Совѣтъ.

Тайный Совѣтъ, какъ таковой, пересталъ быть Совѣтомъ Короны. Онъ собирается для составленія приказовъ, посылки прокламацій, присутствія при исполненіи формальныхъ государственныхъ актовъ, такихъ, какъ напр., допущенія министра къ принятію должности, или выраженія епископомъ своего почтенія за предоставленіе ему владѣній епархіи.

¹⁾ См. Alison, Англійскій Парламентъ.

²⁾ Просьба о такой аудіенціи дѣлается черезъ придворное вѣдомство, а не черезъ статсъ-секретаря.

Кабинетъ приобрѣлъ то мѣсто, которое нѣкогда принадлежало Совѣту, какъ совѣтчику Короны.

Нѣкоторая часть этихъ его прежнихъ обязанностей сохранилась въ Комитетахъ Тайнаго Совѣта. Въ настоящее время, кромѣ Судебнаго Комитета (Judicial Committee), существуетъ три постоянныхъ Комитета Совѣта, но только одинъ изъ нихъ, Комитетъ по дѣламъ, касающимся лежащихъ въ Проливѣ острововъ (Channel Islands) представляетъ собой типъ стараго Постояннаго Комитета, назначаемого Королемъ въ Совѣтъ въ началѣ или въ теченіи его царствованія. Судебный Комитетъ есть установленная статутомъ послѣдняя апелляціонная инстанція для всѣхъ частей государства, исключая Соединеннаго Королевства ¹⁾. Два комитета, установленные для дѣлъ Оксфордскаго и Кембриджскаго университета ²⁾ и для Шотландскихъ университетовъ ³⁾, равнымъ образомъ, созданы статутомъ.

Но форма мнѣній совѣта сохраняется. Судебный Комитетъ Тайнаго Совѣта, когда онъ выноситъ свое рѣшеніе «почтительно совѣтуетъ Его Величеству», чтобы аппеляція была допущена или отмѣнена, или рѣшеніе было измѣнено.

Комитетъ по дѣламъ Торговли и Плантацій до недавняго времени давалъ обыкновенно совѣты другимъ департаментамъ правительства по вопросамъ, касавшимся торговли или сношеній съ колоніями, и время отъ времени назначались комитеты Тайнаго Совѣта для различныхъ разслѣдованій.

Главный предметъ занятій Тайнаго Совѣта долженъ быть разсмотрѣнъ въ слѣдующей главѣ, такъ какъ весьма важно различать обязанности по установленію направленія политики и подачи согласно съ этимъ совѣтовъ отъ несенія чисто-административныхъ обязанностей въ различныхъ государственныхъ департаментахъ.

Но съ тѣхъ поръ, какъ совѣтники Короны необходимо состоятъ членами Тайнаго Совѣта, является весьма умѣстнымъ сказать о порядкѣ назначенія и увольненія членовъ Тайнаго Совѣта и о спеціальныхъ вопросахъ, относящихся къ ихъ status.

Членъ Тайнаго Совѣта назначается Королемъ; онъ приноситъ присягу по своей должности и присягу на вѣрность и цѣлуетъ руку Королю въ засѣданіи Совѣта.

Присяга при вступленіи въ должность гласитъ:

¹⁾ 3 и 4 Вилг. IV. с. 41.

²⁾ 40 и 41 Викт. с. 48, в. 46.

³⁾ 52 и 53 Викт. с. 55, в. 9.

«Вы клянетесь быть истиннымъ и преданнымъ слугой Его Королевскаго Величества, въ качествѣ одного изъ членовъ Тайнаго Совѣта Его Величества. Вы не должны быть участникомъ во всемъ томъ, что можетъ быть замышлено, сдѣлано и сказано лично противъ Его Величества, противъ Короны и Королевской чести и достоинства; и обязаны противодействовать этому всѣми имѣющимися у васъ средствами и стараться сообщить о семъ или самому Его Величеству или тѣмъ изъ членовъ его Тайнаго Совѣта, которые могутъ предупредить объ этомъ Его Величество. Вы обязаны во всемъ высказывать ваши предложенія, обсуждать дѣла въ Совѣтѣ, искренне и правдиво высказывать вашъ взглядъ и мнѣніе, руководствуясь велѣніями вашего сердца и совѣсти; вы должны держать въ секретѣ всѣ ввѣренныя и извѣстныя вамъ дѣла, равно какъ и все то, что признается Совѣтомъ тайной. И если что-либо при обсужденіи дѣла или подачѣ совѣта касается кого-либо изъ совѣтниковъ, то вы не должны сообщать ему объ этомъ, но умалчивать объ этомъ до тѣхъ поръ, пока съ согласія Его Величества или Совѣта не будетъ сдѣлано официальное опубликованіе. По мѣрѣ вашихъ силъ и возможности вы должны хранить вѣрность и преданность Его Королевскому Величеству, и должны всегда защищать всѣ юрисдикціи, преимущества и авторитетъ, принадлежащіе Его Величеству и присвоенные Коронѣ въ силу актовъ Парламента или на другихъ основаніяхъ противъ всѣхъ иностранныхъ государей, подданныхъ, прелатовъ, государствъ и державъ. И вообще во всемъ вы должны быть преданнымъ и вѣрнымъ слугой Его Величества. Да поможетъ вамъ Богъ и святыя слова этой книги!»

Присяга можетъ быть замѣнена обѣщаніемъ ¹⁾.

Кромѣ этого при назначеніи на должность члена Тайнаго Совѣта не требуется никакихъ формальностей, равнымъ образомъ какъ и для его отставки; въ этомъ послѣднемъ случаѣ считается вполне достаточнымъ, чтобы Король потребовалъ къ себѣ книгу Совѣта и вычеркнулъ имя изъ списка членовъ Тайнаго Совѣта. Переходъ Короны отъ одного лица къ другому распускаетъ формально весь Совѣтъ на шесть мѣсяцевъ со дня перехода Короны, если только новый государь не утверждалъ вновь прежній составъ Совѣта его предшественниковъ. Актъ о переходѣ Короны ²⁾ устанавливаетъ, что смерть Короля не оказываетъ вліяніе на занятіе коронной должности.

Лица, входящія въ составъ Тайнаго Совѣта, можно сказать, раздѣляются на три группы. Члены Кабинета должны безусловно быть чле-

¹⁾ 51 и 52 Викт. с. 46.

²⁾ 51 и 52 Викт. с. 46.

нами Тайнаго Совѣта въ качествѣ конфиденціальныхъ совѣтниковъ Короны. Кромѣ нихъ имѣются еще важныя должностныя лица, которые, не будучи связаны съ политическими дѣлами, обыкновенно занимаютъ мѣсто въ входящія въ составъ Совѣта учрежденія, и группа выдающихся въ политической жизни и по своей службѣ Коронѣ лицъ, которымъ званіе члена Тайнаго Совѣта дано въ качествѣ почетнаго отличія ¹⁾).

До 1870 г. прирожденный иностранецъ не могъ сдѣлаться ни членомъ Парламента, ни членомъ Тайнаго Совѣта, даже будучи натурализованъ. Это правоограниченіе было установлено Актомъ о Престононаслѣдіи и подтверждено въ болѣе рѣшительной формѣ актомъ Георга I с. 4. Такимъ образомъ въ дѣлахъ сообщенія путемъ натурализаціи политическихъ правъ въ отдѣльномъ случаѣ было необходимо отмѣнить этотъ послѣдній актъ въ указанномъ отношеніи, прежде чѣмъ какой-либо билль могъ быть внесенъ для отмѣны статутныхъ постановленій, созданныхъ Актомъ о Престононаслѣдіи. Актъ о натурализаціи 1870 г. сообщаетъ натурализованнымъ лицамъ всю полноту политическихъ правъ британскаго подданнаго, и въ силу этого было отмѣнено различіе въ политическихъ правахъ между природными гражданами и натурализованными.

Члены Тайнаго Совѣта, подобно судьямъ Высшаго Суда, входятъ въ составъ мировой юстиціи въ каждомъ графствѣ. Право Тайнаго Совѣта или Комитета Совѣта, а также и cadaго отдѣльнаго члена его сажать въ тюрьмы повидимому, практически, устанавливается этимъ порядкомъ и ограничено тѣмъ обезпеченіемъ, которое даетъ Habeas Corpus Актъ, что заключенный не можетъ быть задерживаемъ безъ предоставленія ему возможности скората судебнаго разбирательства, взятія на поруки или освобожденія. Такимъ образомъ вопросъ, возбуждавшій нѣкогда огромный интерес ²⁾, касательно правъ отдѣльнаго члена Тайнаго Совѣта или коллективнаго Совѣта заключать въ тюрьму, получаетъ свое рѣшеніе и не нуждается ни въ какихъ дальнѣйшихъ здѣсь толкованіяхъ.

¹⁾ Сынъ Короля по праву своего рожденія есть членъ Тайнаго Совѣта при жизни своего отца и не долженъ приносить присягу.

²⁾ Въ дѣлѣ о семи епископахъ было выставлено много аргументовъ въ пользу законности заключенія въ тюрьму лордами Совѣта, такъ какъ въ приказѣ не было указано, что арестъ былъ совершенъ по приказу Тайнаго Совѣта, но только нѣкоторыхъ лордовъ. Право всего Совѣта арестовывать за проступки казалось было признано, и, равнымъ образомъ, и то, что отдѣльный членъ не могъ заключать въ тюрьму. 12 St. Trials. 183.

ГЛАВА III.

Правительственные департаменты и министры Короны.

Я изложилъ исторію Совѣтовъ Короны и ихъ связь съ современнымъ Кабинетомъ, зависящую отъ поддержки Парламента и избирателей.

Но Кабинетъ не является исполнительной властью въ томъ видѣ, въ которомъ этотъ характеръ былъ присущъ Тайному Совѣту. Кабинетъ направляетъ курсъ политики и устанавливаетъ, что должно быть сдѣлано въ важныхъ дѣлахъ; онъ состоитъ исключительно изъ главъ правительственныхъ департаментовъ, но онъ поэтому еще не являлся исполнительной властью.

Король въ Совѣтѣ отдаетъ приказанія объ исполненіи извѣстныхъ распоряженій, но Кабинетъ не отдаетъ никакихъ приказаній; онъ рѣшаетъ, что приказанія должны быть даны, или—разъ личное вмѣшательство Короны является необходимымъ—что Королю долженъ быть данъ совѣтъ, какимъ образомъ слѣдуетъ дѣйствовать. Когда мы познакомились со всѣмъ, касающимся Кабинета, мы только опредѣлили, какъ это мнѣ кажется, каковъ характеръ того учрежденія, которое въ то время, когда Парламентъ и страна его поддерживаютъ, обладаетъ непреодолимой силой рѣшенія, какое дѣйствіе слѣдуетъ предпринять, какой приказъ слѣдуетъ отдать. Кабинетъ совѣтуетъ Королю объявить войну иностранной державѣ, Статсъ-Секретарь по Иностраннымъ дѣламъ отъ имени Короля отзываетъ англійскаго представителя при дворѣ этого государства, Король въ Совѣтѣ заявляетъ объ объявленіи войны, Кабинетъ рѣшаетъ о посылкѣ войскъ и кораблей въ тѣ или иныя мѣста; Первый Лордъ Адмиралтейства и Статсъ-Секретарь по военнымъ дѣламъ издають нужныя приказанія. Кабинетъ рѣшаетъ вопросъ о представле-

ни Королю своего мнѣнія о роспускѣ Парламента, Король въ Совѣтѣ объявляетъ о роспускѣ Парламента и о созывѣ новаго. Канцлеръ рассылаетъ призывныя грамоты лордамъ и приказы о производствѣ выборовъ въ Палату.

Кабинетъ является двигателемъ для власти исполнительной. Рѣшенія Кабинета и поданныя, согласно съ ними, совѣты Коронѣ направляютъ дѣятельность правительственныхъ департаментовъ. Разсмотрѣнію сихъ послѣднихъ и наблюдающихъ за ними министровъ мы посвятимъ свое вниманіе.

О Т Д Ъ Л Ъ I.

Развитіе правительственныхъ департаментовъ.

§ 1. Придворныя должности.

Министры Короны въ болѣе широкой степени, чѣмъ Совѣты, являются общераспространенной чертой королевскаго правленія. Тотъ принципъ, что извѣстная форма согласія народныхъ представителей необходима для измѣненія дѣйствующаго закона и что король дѣйствуетъ черезъ группу совѣтниковъ или при ихъ помощи, присущъ нашей и нѣкоторымъ западнымъ конституціямъ, но всякій Король долженъ имѣть министровъ для поддержанія достоинства своего двора или для оказанія ему помощи въ исполненіи его дѣлъ. Можно сказать, что общественная жизнь возникаетъ вмѣстѣ съ королевскимъ дворомъ. Камергеръ, сенешаль, маршалъ и виночерпій или ключникъ были необходимыми министрами при старогерманскомъ дворѣ ¹⁾ въ Англіи и на континентѣ; и Норманскій Король имѣлъ своего Лорда Великаго Сенешала, Лорда Великаго Камергера, своего Констэбля и своего Маршала ²⁾.

Едва ли представляется необходимымъ останавливаться на нихъ подробно и прослѣдить ихъ исторію до настоящаго времени. Слѣдуетъ лишь сказать, что эти важныя должности стали наследственными и почетными ³⁾, и въ цѣляхъ лучшаго исполненія своихъ обязанностей были удвоены въ числѣ. Лордъ Великій Камергеръ сохранилъ до сихъ поръ въ качествѣ Графа Маршала званіе главы Herald's College. Лордъ Великій Камергеръ есть главный начальникъ надъ Королевскимъ дворцомъ въ Вестминстерѣ и имѣетъ ту же власть надъ зданіями обѣихъ Палатъ,

¹⁾ Stubbs, Const. Hist. I. 343.

²⁾ Тамъ же 354.

³⁾ Тамъ же 346.

когда онѣ не засѣдаютъ ¹⁾). Лица, занимающія эти должности, исполняютъ нѣкоторыя обязанности при коронаціи.

Лордъ Великій Сенешаль назначается для исполненія обязанностей председателя въ судѣ надъ перомъ за преступленіе и измѣну, и нѣкоторыхъ церемоній при коронаціи; Лордъ Великій Констабль назначается только для коронаціи.

Въ настоящее время существуютъ: Лордъ Сенешаль, Лордъ Камергеръ и Шталмейстеръ; они несутъ извѣстные обязанности при Дворѣ Короля, а Лордъ Камергеръ является также цензоромъ театральнахъ пьесъ и театральнахъ представлений. Какъ мы уже видѣли, до 1782 г. это были должности, принадлежавшія Кабинету, и понынѣ онѣ еще являются политическими должностями по столько, по сколько онѣ вмѣстѣ съ другими придворными должностями замѣщаются вновь вмѣстѣ съ перемѣной правительства ²⁾). Двѣ должности казначея и контролера придворнаго вѣдомства обыкновенно заняты двумя членами Палаты Общинъ, которые вмѣстѣ съ Младшими Лордами Казначейства являются whip ³⁾ стоящаго у власти правительства.

Однако, на Канцлерѣ мы должны подробнѣе остановить свое вниманіе. Это лицо было первоначально отвѣтственно за управленіе Королевскимъ Дворомъ, что придавало должности финансовое значеніе. Такое положеніе подтверждается тѣми фактами, что во времена саксонскихъ королей слова *hordere* и *thesaurarius* были синонимами для Канцлера ⁴⁾, и что извѣстная часть доходовъ нормандскихъ королей шла не въ Казначейство, но *in camera regis* ⁵⁾, равно частными и подробно составленными приказами объ урегулированіи королевскаго хозяйства, какъ постоянными указаніями средневѣковыхъ Парламентовъ на то, что «Король долженъ жить на свои средства», что кандидатура Камергера, наравнѣ съ другими высшими должностными лицами государства, должна выставляться въ Парламентѣ.

Когда же эта должность сдѣлалась наслѣдственной и почетной, возникла потребность въ лицѣ, которое реально могло бы исполнить эту

¹⁾ См. Журналъ спикера Denison стр. 215 и докладъ о присутствіи Короля въ Парламентѣ.

²⁾ Эти должности слѣдующія: Лордъ Сенешаль Двора, Лордъ Камергеръ, Вице-Камергеръ, Шталмейстеръ, Казначей Двора, Контролеръ Двора, Капитанъ вооруженныхъ дворянъ, Капитанъ гвардейскихъ юменовъ, Главный Конюшій, Свитскіе Лорды.

³⁾ Whip называется членъ партіи, на обязанности котораго лежитъ сборъ членовъ для голосованія и подготовка ихъ къ этому. *Примѣч. перев.*

⁴⁾ Kemble, Saxons in England II. с. 3.

⁵⁾ Отчетъ объ государственныхъ доходахъ и расходахъ 1869, стр. 341.

работу. Таковымъ явился королевскій Канцлеръ, представленный въ Казначействѣ двумя саветагиі. Обязанности этихъ камергеровъ Казначейства сдѣлались чисто формальными послѣ Генриха VII, но Королевскій Канцлеръ сохранилъ свое значеніе.

Но онъ не былъ занятъ исключительно хозяйствомъ Королевскаго Двора; онъ явился также и посредникомъ въ сношеніяхъ Короля съ Совѣтомъ и иногда подписывалъ тѣ прошенія, которыя были утверждены Королемъ или передавалъ ихъ со своими замѣчаніями Статсъ-Секретарю¹⁾. Въ Статутѣ о рангахъ его мѣсто указывалось выше королевскихъ секретарей²⁾.

Въ царствованіе Вильгельма III и Анны эту должность занимали выдающіеся государственные люди, какъ напр., Шрьюсбюри и Сундерландъ въ царствованіе Вильгельма и Шрьюсбюри при Аннѣ. Но съ этого времени должность Камергера, хотя и разсматривалась, какъ принадлежащая къ Кабинету, однако уже не занималась болѣе лицами, имѣвшими подобное политическое значеніе.

§ 2. Политическія должности.

Въ управленіи Королевскимъ Дворомъ мы находимъ зачатки правительственныхъ департаментовъ. Но по мѣрѣ развитія государства, казначей, расходовавшій деньги на общегосударственныя потребности, сдѣлался должностнымъ лицомъ отличнымъ отъ Камергера и Сенешала, получавшихъ и тратившихъ деньги на содержаніе Королевскаго Двора. Секретарскія обязанности исполнялись главнымъ изъ королевскихъ каплановъ, который въ царствованіе Эдуарда Исповѣдника сдѣлался Канцлеромъ. Саксонскіе короли, повидимому, нуждались въ должностномъ лицѣ перваго ранга, который могъ бы являться въ качествѣ ихъ представителя, а нормандскій король въ силу необходимости долженъ былъ назначать кого-либо для замѣщенія его въ то время, когда онъ уѣзжалъ во Францію. Отсюда возникаетъ Юстиціарій, имя котораго указываетъ на постоянную, неослабѣвающую дѣятельность нормандскихъ королей въ смыслѣ установленія правосудія и концентрированія отправленія его въ королевскихъ судахъ. Такимъ образомъ на ряду съ чинами Королевскаго Двора появлялись и чины для веденія общегосударственныхъ дѣлъ. Они распадаются на три группы: отправленіе королевскаго правосудія и поддержаніе королевскаго мира; завѣдованіе приходами и рас-

¹⁾ Nicolas, vol. VI pp. CCXXIII. Ordonance of 1443.

²⁾ 31 Hen. VIII. C. 10. S. 4.

ходами королевской казны; объявление королевской воли, выраженной отдѣльно или чрезъ Совѣтъ.

Единственнымъ организованнымъ департаментомъ, вѣдавшимъ защиту страны, въ теченіе большей части англійской исторіи было Адмиралтейство; феодализмъ и выросшія на его почвѣ установленія замѣняли организованную военную систему защиты и наступленія; военный секретаріатъ также медленно создавался, какъ медленно Парламентъ признавалъ необходимость постоянной арміи и Король также продолжительно отстаивалъ за собой свою прерогативу распоряженія военными силами. Уніи съ Шотландіей и Ирландіей, ростъ колоній и приобрѣтеніе Индіи создали необходимость въ организованной администраціи, въ то время какъ увеличившаяся государственная дѣятельность потребовала установленія центрального контроля надъ торговлей, мѣстнымъ управленіемъ, образованіемъ и земледѣліемъ.

Я намѣренъ въ настоящей главѣ заняться исторіей и внутреннимъ устройствомъ различныхъ департаментовъ, посвятивъ въ другомъ мѣстѣ особую главу разсмотрѣнію судебной администраціи и устройству судовъ. На нѣкоторыхъ департаментахъ я долженъ буду еще впоследствии остановить болѣе подробное вниманіе, а въ виду этого не буду въ настоящей главѣ описывать ихъ подробно.

Стремясь установить болѣе правильное распредѣленіе правительствомъ функцій дающихъ основаніе для реальной дѣятельности государственныхъ чиновниковъ, я и въ прошломъ изданіи пытался установить такое распредѣленіе, раздѣляя ихъ на *исполнительныя и предписанныя уставомъ*. Не считая придворныхъ должностей, слѣдуетъ установить, что правительственные департаменты при разсмотрѣніи ихъ распадаются на двѣ группы. Есть нѣкоторые вопросы, которые безусловно должны быть разрѣшены, и нѣкоторыя правила, которыя должны безусловно быть исполнены, если государство желаетъ быть могущественнымъ и соблюдать у себя дома порядокъ, а по отношенію къ иностранцамъ поддержать свою независимость и достоинство.

Но есть многое такое, точное исполненіе котораго наравнѣ со многими несоблюдаемыми правилами, не наноситъ очевиднаго ущерба для государства. Первое изъ этого представляетъ обязанности исполнительной власти *par excellence* существенныя дѣла правительства. Второе представляетъ желаніе государства регулировать человѣчскій образъ жизни не только въ смыслѣ обезпеченія существованія общины, но и для возвышенія ея благосостоянія.

Такое дѣленіе, однако, не можетъ быть исчерпывающимъ, и различіе не всегда легко сдѣлать существеннымъ. Казалось бы было лучше

разсматривать эти должности съ исторической точки зрѣнія и сгруппировать ихъ по характеру ихъ возникновенія. При такомъ разсмотрѣніи они распредѣляются на четыре группы.

Двѣ важныхъ должности, обѣ весьма древняго происхожденія, теперь всегда поручаются для исполненія комиссіи—должность Лорда Великаго Казначея (Lord High Treasurer) и должность Лорда Адмирала (Lord High Admiral). Поэтому Казначейство съ подчиненными ему департаментами и Адмиралтейство стоятъ въ историческомъ отношеніи отдѣльно отъ остальныхъ, которыя можно раздѣлить на выросшихъ изъ Секретаріата и Совѣта.

Понятіемъ Секретаріата я объемяю всѣ тѣ должности, которыя возникли на почвѣ храненія королевскихъ печатей и формальнаго выраженія королевскаго желанія. Канцлеръ, Лордъ Хранитель Малой Печати, Статсъ-Секретари, Секретарь по дѣламъ Шотландіи и Секретарь при Ирландскомъ Намѣстникѣ попадутъ въ эту группу.

Въ остающуюся группу мы должны помѣстить Тайный Совѣтъ—являющійся во многихъ отношеніяхъ формальной исполнительной властью государства—и всѣ тѣ Главныя Управленія которыя ранѣе были Комитетами Совѣта и которыя по своему, установленному статутами, составу, но не на практикѣ, образуютъ изъ нѣкотораго числа важнѣйшихъ государственныхъ сановниковъ во главѣ съ предсѣдателемъ особое вѣдомство.

Необходимо разсматривать Тайный Совѣтъ отдѣльно отъ тѣхъ различныхъ Главныхъ Управленій, которыя образовались изъ его Комитетовъ, потому что Тайный Совѣтъ, какъ я уже сказалъ, во многихъ отношеніяхъ является формальной исполнительной властью въ странѣ. Но за исключеніемъ Тайнаго Совѣта я буду разсматривать департаменты и группы, на которыя они распредѣлены, въ историческомъ порядкѣ ихъ возникновенія, ставя на первое мѣсто Канцлерское Отдѣленіе, Малую Печать и Секретаріатъ, а затѣмъ Казначейство, Адмиралтейство и Главныя Управленія (Boards), получившіе свое начало въ Тайномъ Совѣтѣ. Остаются еще нѣкоторыя должности, которыя трудно соединить въ одну группу, изъ которыхъ должность Канцлера герцогства Ланкастерскаго въ политическомъ отношеніи наиболѣе важна.

ОТДѢЛЪ II.

Тайный Совѣтъ.

Я уже говорилъ о Тайномъ Совѣтѣ въ томъ видѣ, когда онъ, будучи Совѣтомъ Короны, былъ частью исполнительной власти, учрежде-

ніемъ, которое помогало Коронѣ въ рѣшеніи политическихъ вопросовъ. И, вмѣстѣ съ нею, отдавало приказаніе о приведеніи въ дѣйствіе этой политики.

Но теперь мы должны смотрѣть на него, какъ на лишеннаго его прежнихъ совѣщательныхъ функций, и какъ на формальнаго посредника для выраженія королевской воли по извѣстнымъ дѣламъ исполнительнаго правительства.

Это дѣлается или Приказомъ въ Совѣтѣ или прокламаціею, то на основаніи исключительныхъ дискреціонныхъ правъ Короны, то въ силу статутныхъ постановленій; и тамъ, гдѣ статутъ предоставляетъ эти права, онъ устанавливаетъ осуществленіе ихъ Лордами Совѣта или даже двумя изъ ихъ числа безъ присутствія Короля.

Нѣкоторыя дѣла имѣютъ чисто формальный характеръ. Совѣтъ въ полномъ составѣ былъ созванъ для выслушанія объявленія Корс-левы Викторіи о ея намѣреніи вступить въ бракъ; въ Совѣтѣ имѣетъ мѣсто формальный моментъ вступленія въ число его членовъ или занятія государственныхъ должностей. Въ Совѣтѣ министры приносятъ официальную присягу, цѣлуютъ руку Королю и получаютъ символы своей власти; здѣсь епископъ выражаетъ свою благодарность за свѣтскія владѣнія своей епархіи; здѣсь же выбираются шерифы графства на текущій годъ.

Когда дѣла попадаютъ сюда для выраженія одобренія Короля въ Совѣтѣ, то издается соотвѣтствующій приказъ. Когда же желательно оповѣстить объ извѣстной дѣятельности Совѣта болѣе широкіе слои населенія, то это дѣлается черезъ Королевскую прокламацію.

Исключая случаевъ созыва, пророгации и роспуска Парламента, прокламаціи издаются весьма рѣдко для оповѣщенія о чемъ-либо такомъ, что касается всей націи.

Разнообразный характеръ приказовъ въ Совѣтѣ, изданныхъ въ силу статутныхъ полномочій, бросится въ глаза, если мы станемъ просматривать указатель къ Лондонской Газетѣ¹⁾. Нѣкоторые являются департаментскимъ законодательствомъ весьма важнаго характера. Они заключаютъ въ себѣ акты правительства, касающіеся Коронныхъ колоній, вновь образованныхъ провинцій и протекторатовъ; они утверждаютъ или отклоняютъ акты колониальныхъ законодательныхъ собраній; ими утверждаются договоры, регулируется дѣятельность департаментовъ, или же жалуются хартіи компаніямъ и муниципальнымъ обществамъ.

¹⁾ London Gazette, основанная въ 1642 г., является органомъ, въ которомъ публикуются правительственныя распоряженія. *Прим. перев.*

Въ такихъ случаяхъ Совѣтъ дѣйствуетъ по просьбѣ и подъ отвѣтственностью департамента, управленія колоній, секретаріата по иностраннымъ дѣламъ, въ которыхъ возникаетъ желаніе упорядочить или распределить обязанности и вознагражденіе. Когда на имя Короны поступаетъ петиція о пожалованіи хартіи, то это дѣло передается на разсмотрѣніе Комитета Тайнаго Совѣта для изложенія своего мнѣнія. Такимъ образомъ прежнія совѣщательныя обязанности Совѣта сохранились въ его Комитетахъ. Въ тѣхъ же случаяхъ, когда Совѣту предоставляется дѣйствовать подъ своей собственной отвѣтственностью, онъ можетъ обращаться за совѣтами къ короннымъ юристамъ. Какъ происходили засѣданія Совѣта и Комитета, нами уже выше было указано: нѣтъ нужды въ томъ, чтобы приглашенные лица были исключительно министры, равнымъ образомъ нѣтъ необходимости въ присутствіи болѣе трехъ лицъ. Приказы въ Совѣтѣ удостоверяются подписью Клерка.

Предсѣдатель Совѣта назначается устно Королемъ, который объявляетъ объ этомъ Совѣту. Онъ является однимъ изъ высшихъ должностныхъ лицъ. Въ Палатѣ Лордовъ онъ занимаетъ мѣсто вслѣдъ за Канцлеромъ и таково было его положеніе въ Совѣтѣ. Теперь же въ силу обычая, время возникновенія котораго неизвѣстно, онъ занимаетъ первое мѣсто за столомъ Совѣта по правую руку Короля.

Мы можемъ отмѣтить существованіе постоянной тенденціи перехода дѣла изъ Тайнаго Совѣта въ руки специальныхъ правительственныхъ департаментовъ. Многие изъ той работы, которая нынѣ всецѣло исполняется Статсъ-Секретаремъ по иностраннымъ дѣламъ, ранѣе лежала на Комитетѣ лордовъ Совѣта. Установленные статутомъ обязанности Главнаго Управленія Торговли исполнялись не существующимъ нынѣ Комитетомъ Совѣта по дѣламъ торговли и плантацій, но Президентомъ и секретаремъ Управленія. Обязанности Совѣта по отношенію къ общественному здравію перешли въ Главное Управленіе по дѣламъ мѣстнаго управленія; земледѣліе къ недавно образованному Главному Управленію земледѣлія ¹⁾. До 1899 г. существовалъ Комитетъ по просвѣщенію, но нынѣ онъ замѣненъ Главнымъ Управленіемъ ²⁾. Эта передача дѣла продолжается съ того времени, какъ Совѣтъ пересталъ быть совѣщательнымъ органомъ и сдѣлался учрежденіемъ чисто исполнительнаго характера. Этотъ процессъ начался вмѣстѣ съ развитіемъ различныхъ статсъ-секретарствъ, и мы видимъ продолженіе его въ учреж-

¹⁾ Отъ 1883 до 1889 г. существовалъ Комитетъ Совѣта по дѣламъ земледѣлія. Hansard CCCXXXVII. 1768.

²⁾ 62 и 63 Вект. С. 63.

деніи новѣйшихъ главныхъ управленій (Boards). Съ другой стороны слѣдуетъ отмѣтить огромное значеніе тѣхъ дѣлъ, которыя могутъ быть исполнены въ Совѣтъ безъ обсужденія и безъ возбужденія по этому поводу параллельныхъ вопросовъ въ Парламентѣ, какъ это бываетъ съ дѣлами Комитета или департаментовъ. Нѣкоторыя изъ этихъ дѣлъ могутъ обратиться на себя вниманіе Парламента, но только до того времени, когда дѣйствіе ихъ не можетъ быть болѣе отмѣнено или уничтожено. По отношенію къ другимъ дѣламъ Парламентъ съ трудомъ можетъ имѣть свое наблюденіе. Распределеніе обязанностей въ Военномъ Секретаріатѣ или Адмиралтействѣ указываетъ тѣ пути, которыми дѣльный совѣтъ можетъ дойти до Статсъ-Секретаря или Перваго Лорда касательно дѣлъ его департамента: расширеніе правъ высшаго комиссара въ Южной Африкѣ до надѣленія его суверенными правами надъ обширной территоріей¹⁾,— но обсужденіе о таковой дѣятельности исполнительной власти можетъ быть почти номинальное²⁾. Нѣтъ никакого сомнѣнія, что это весьма желательно въ интересахъ хорошаго управленія. Исполнительная власть не могла бы отправлять своихъ дѣлъ, еслибы всякое его дѣйствіе зависѣло отъ одобренія неотвѣтственныхъ политическихъ дѣятелей, и вся Палата Общинъ поступаетъ очень хорошо, если она оставляетъ за исполнительной властью отвѣтственность за различныя начинанія и мѣры, въ результатахъ которыхъ правительство безусловно должно представить отчетъ странѣ.

Тайный Совѣтъ есть одинъ изъ тѣхъ путей, черезъ который выражается воля Короны, но имѣются и отдѣльные правительственные департаменты, которые существуютъ или существовали для той же цѣли. Таковы Канцлерское Отдѣленіе, Отдѣленіе Малой Печати и Секретаріатъ.

ОТДѢЛЪ III.

Канцлерское Отдѣленіе и Секретаріатъ.

§ 1. Канцлеръ.

Важная должность Канцлера появляется въ нашей исторіи въ царствованіе Эдуарда Исповѣдника. Онъ былъ главнѣйшимъ изъ королевскихъ секретарей, главнымъ королевскимъ капланомъ и хранителемъ королевской Печати. Эдуардъ Исповѣдникъ былъ первымъ королемъ,

¹⁾ Приказъ въ Совѣтъ 9 Мая 1891 г.

²⁾ Приказъ въ Совѣтъ 2 февр. 1888 г. Hansard. CCCXII. 253.

который ввелъ въ употребленіе норманскую практику приложенія Печати, вмѣсто собственноручной подписи, къ документамъ, и такимъ образомъ Канцлеру была поручена Печать, хотя можно считать вполнѣ вѣроятнымъ, что предшествовавшіе Эдуарду короли имѣли при себѣ должностное лицо, несшее обязанности главы королевскаго секретаріата и придворнаго духовенства ¹⁾.

Всѣ эти три обязанности, соединенныя вмѣстѣ, содѣйствовали увеличенію значенія Канцлера. Какъ секретарь, онъ пользовался довѣріемъ короля въ свѣтскихъ дѣлахъ; какъ капланъ, онъ былъ совѣтникомъ короля въ дѣлахъ совѣсти; какъ хранитель Печати ²⁾ онъ былъ необходимъ для формальнаго выраженія королевской воли. Въ царствованіе Генриха II онъ по своему достоинству получилъ мѣсто вслѣдъ за Юстиціаріемъ и присутствовалъ во всѣхъ Королевскихъ Совѣтахъ.

Въ царствованіе Эдуарда I начинаетъ обрисовываться тотъ тройственный характеръ Канцлера, который мы видимъ нынѣ: высокаго политическаго должностнаго лица, главы департамента, вѣдающаго рассылку грамотъ и хранящаго документы, съ которыми связаны королевскіе интересы, и исполнителя королевской милости.

Онъ былъ крупной фигурой среди членовъ Королевскаго Совѣта, гдѣ его мнѣніе, какъ ученаго законовѣда, имѣло вѣсъ. Первоначально его подчиненными въ Канцлерскомъ Отдѣленіи было извѣстное число клерковъ, на обязанности которыхъ лежало выслушиваніе жалобъ и составленіе грамотъ объ удовлетвореніи жалобщиковъ, и шесть другихъ клерковъ, переписывавшихъ грамоты. Образование трехъ судовъ Общаго Права несомнѣнно избавило Курію или Совѣтъ отъ многихъ судебныхъ дѣлъ, въ которыхъ Канцлеръ принималъ участіе, но онъ былъ поставленъ въ тѣсное соприкосновеніе съ судебной администраціей въ качествѣ главы департамента, изъ котораго выходятъ грамоты *officina brevium*.

Канцлеру также передавались тѣ петиціи, отвѣтъ на которыя требовалъ приложенія Печати; вообще же на него вмѣстѣ съ судьями возлагалась обязанность пересмотрѣть всѣ петиціи и рѣшить, что можно было и что нельзя сдѣлать, не прибѣгая къ монаршей милости. Эти же послѣднія Канцлеръ и другіе главные министры должны были представлять Королю ³⁾.

¹⁾ Stubbs Const. Hist. Слово это происходитъ отъ cancelli, или ширмы, за которыми занимались секретари, а не отъ шутивлаго объясненія Джона Солисберри: «Nec est qui regni leges cancellat iniquas».

²⁾ По исторіи Малой Печати см. Nicolas, Proceedings of the Privy Council, vol. VI, стр. cli и слѣд.

³⁾ Ordinance 1280 г. Stubbs. Const. Hist. II. 263.

Но на двадцать второмъ году царствованія Эдуарда III дѣла, съ которыми обращались къ монаршему милосердію, окончательно передавались на рѣшеніе ¹⁾ Канцлеру и съ того момента начинается сборникъ правилъ—дополняющій постановленія или сглаживающій неровности Общаго Права—который мы называемъ Equity.

Мы обыкновенно соединяемъ образование и развитіе Equity съ исторіей Канцлерскаго Отдѣленія. Канцлеръ, въ качествѣ судьи, входитъ въ исторію судовъ. Его созданная такимъ образомъ юрисдикція постепенно отдѣляется отъ другой юрисдикціи, основанной на занятіи имъ той высокой должности, которая дѣлала его «одинаковымъ и въ Куріи и въ Казначействѣ». Въ теченіе извѣстнаго времени, какъ это видно изъ перечня процессовъ въ Канцлерскомъ Отдѣленіи, къ нему обращались за разрѣшеніемъ дѣлъ о насиліяхъ и притѣсненіяхъ, которыя въ большинствѣ случаевъ шли на разсмотрѣніе всего Тайнаго Совѣта ²⁾, и хотя онъ постепенно отстранялъ себя отъ этихъ дѣлъ, передавая ихъ Совѣту или Звѣздной Палатѣ, однако не легко было прекратить установившійся обычай ³⁾.

Здѣсь не могло возникнуть особенныхъ сомнѣній, такъ какъ Канцлеръ былъ членомъ Совѣта, которому обыкновенно передавались дѣла о помилованіи и петиція о правѣ (petition of right), исканіе подданнымъ возмѣщенія убытковъ со стороны Короля проходило первоначальною стадію въ Канцлерскомъ Отдѣленіи. Этотъ порядокъ былъ измѣненъ въ 1860 г. ⁴⁾.

Кромѣ этого, будучи членомъ Куріи и барономъ Казначейства, онъ имѣлъ права судей судовъ Общаго Права. Онъ издавалъ приказы о Habeas Corpus, какъ во время судебныхъ каникулъ, такъ и во время

¹⁾ Ibid. 269

²⁾ Примѣромъ къ сказанному можетъ служить слѣдующее:

William Midyilton v. John Catyndgam отвѣтчикъ напалъ и покушался на убійство жалобщика въ Wanghen Church въ Holderness и кромѣ того постоянно слѣдуетъ за нимъ, такъ что онъ не можетъ жить въ странѣ. Указатель процессовъ въ Канцлерск. Отдѣленіи. т. I стр. XX.

Robert Burton, Clerk v. Walter Yerburch and William Hert. Обвинительный актъ составленъ противъ отвѣтчиковъ (послѣдователей Виклифа) по поводу оскорбленій, нанесенныхъ жалобщнику за его оппозицію доктринамъ Виклифа. Указатель т. I. стр. XXV. Темп. Генриха VI и см. стр. CXXIII темп. Генриха VIII.

³⁾ Лордъ Кэмпбелль писалъ въ 1843 г.: «Ранѣе Канцлеру были подсудны мятежи и заговоры и другія нарушенія мира; эта уголовная юрисдикція давно уже вышла изъ употребленія, хотя нѣкоторые обвинительные пункты въ нарушеніи мира могутъ быть иногда представляемы ему. Campbell. Lives of Chancellors, vol. I. 14.

⁴⁾ 23 и 24 Викт. с. 34.

сессии, и writ of prohibition для удержания низших судовъ въ предѣлахъ принадлежащей имъ юрисдикціи.

Наконецъ, Канцлеръ дѣйствовалъ на правахъ суда въ осуществленіи нѣкоторыхъ исключительныхъ правъ Короны—ея правъ въ области торговли, въ дѣлахъ о банкротствѣ, ея правъ по отношенію къ личности и имуществу безумныхъ и сумасшедшихъ и охраны малолѣтнихъ. Юрисдикція по этимъ дѣламъ теперь регулируется статутомъ ¹⁾. Остается рассмотреть теперь официальные обязанности Канцлера.

Его мѣсто въ Парламентѣ, какъ спикера Палаты Лордовъ, подлежитъ разсмотрѣнію тамъ, гдѣ говорится о Парламентѣ, относительно же его мѣста въ Высшемъ Судѣ придется говорить во главѣ о судахъ. Мы должны перейти къ тѣмъ специальнымъ дѣламъ, по которымъ онъ даетъ совѣтъ Коронѣ или дѣйствуетъ отъ ея имени.

Онъ отвѣтственъ за назначеніе судей Высшаго Суда, за внесеніе именъ въ списки мировыхъ комиссій и за ихъ отставку въ случаѣ необходимости, дѣйствуя обыкновенно, но не необходимо, по совѣту лорда-намѣстника, если дѣло касается графскихъ судей. Здѣсь, хотя онъ и не выслушиваетъ специально желаній Короны, но дѣйствуетъ все-таки, какъ выразитель королевской воли; было бы возможнымъ, хотя далеко необычнымъ, чтобы Канцлеръ получилъ предложеніе черезъ Статсъ-Секретаря о внесеніи или вычеркиваніи имени въ составѣ комиссій ²⁾. При назначеніи или смѣщеніи судей графскихъ судовъ или представленія Коронѣ имущества, оцѣненного по книгамъ Генриха VIII въ 20 фунт. или менѣе, онъ не испрашиваетъ королевскаго соизволенія. Въ первомъ случаѣ въ силу статута ³⁾, а во второмъ обычая ⁴⁾ онъ дѣйствуетъ независимо отъ Короны ⁵⁾.

Кромѣ его судебныхъ обязанностей и его отвѣтственности за многія судебныя и нѣкоторыя духовныя назначенія, Канцлеръ является еще главой учрежденія, гдѣ впервые образовался кругъ его обязанностей.

¹⁾ Канцлеру поручаются приказомъ за собственноручной подписью Короля заботы о сумасшедшихъ и опека—53 Викт. с. 108 (Lunacy Act. 1890 г.); о формѣ приказа см. Campbell, Lives of Chancellors I. 15. Защита малолѣтнихъ и забота объ ихъ имуществѣ предоставлены Канцлерскому Отдѣленію въ силу акта о судопроизводствѣ 1773 с. 34. Банкротство на основаніи акта о банкротствѣ 1883 г. вѣдается Высшимъ Судомъ и Графскими Судами.

²⁾ Harrison v. Bush, 5 E. and B. 351.

³⁾ 51 и 52 Викт. с. 43.

⁴⁾ Blackstone (изд. I. Chitty 1826) V. III p. 48.

⁵⁾ Второй случай наиболѣе любопытенъ потому, что когда премьеръ-министръ дѣлаетъ представленія Коронѣ объ имуществѣ большей цѣнности, онъ испрашиваетъ королевское соизволеніе на назначеніе его. Halsard, clix. 1919.

Королевская Канцелярія въ Канцлерскомъ Отдѣленіи не есть болѣе *officina brevium*, мѣсто, гдѣ создавались новыя права и изобрѣтались новыя грамоты. Клерки Канцлерскаго Отдѣленія не имѣли такихъ изобрѣтательныхъ правъ, чтобы идти наравнѣ съ требованіями истцовъ: судъ equity и разнаго рода фикціи замѣнили первоначальныя грамоты задолго до новѣйшихъ упрощеній. Но Большая Печать въ большинствѣ случаевъ прилагается въ Королевской Канцеляріи въ Канцлерскомъ Отдѣленіи ¹⁾. Во главѣ служебнаго состава этого департамента стоитъ Клеркъ Короны въ Канцлерскомъ Отдѣленіи, должность котораго довольно древняго происхожденія и имѣетъ важное значеніе. Обязанности и денежное вознагражденіе служащихъ этой Канцеляріи установлены и опредѣлены на 22-мъ году царствованія Эдуарда III. Клеркъ Короны пользуется титуломъ «Перваго Эсквайра и Перваго Клерка Англіи» ²⁾. Онъ назначается приказомъ за собственноручной королевской подписью и принимаетъ участіе во многихъ важныхъ государственныхъ актахъ. Изъ его Канцеляріи идутъ грамоты о производствѣ выборовъ членовъ въ Палату Общинъ: онъ же получаетъ увѣдомленія о производствѣ выборовъ и ведетъ списокъ избранныхъ лицъ; когда дается королевское согласіе на билли въ Парламентѣ, онъ присутствуетъ въ Палатѣ Лордовъ для чтенія биллей, а клеркъ Парламента сообщаетъ королевскій отвѣтъ; когда выбираются шерифы, какъ было указано выше, онъ присутствуетъ въ судѣ со спискомъ мировыхъ судей и отмѣчаетъ названныя имена. Его имя надписывается или печатается въ концѣ документовъ, къ которымъ прилагается Большая Печать, въ удостовѣреніе того факта, что Печать приложена на основаніи должнаго приказа ³⁾.

Нѣкоторые, впрочемъ немногіе, важные акты, такіе, какъ напр. полномочія заключить договоръ и ратификаціи ⁴⁾, не проходятъ черезъ эту Канцелярію, но Канцлеръ непосредственно отвѣтственъ во всѣхъ случаяхъ за употребленіе Большой Печати послѣдняго выраженія воли государя.

Канцлеръ былъ и понынѣ остался членомъ Тайнаго Совѣта и Кабинета, не въ силу права, а потому, что его обязанности, какъ хранителя Большой Печати дѣлаютъ его необходимымъ участникомъ въ самыхъ

¹⁾ Обязанности Petty Bag Office переданы Королевской Канцеляріи 37 и 38 Викт. с. 81.

²⁾ Crown office MS.

³⁾ 47 и 48 Викт. с. 29.

⁴⁾ Договоры и ратификаціи одно время заготавливались и регистрировались въ Канцлерскомъ Отдѣленіи. Эта практика была однообразна до 1624 г. Thomas, Hist. of Public Departments, 33.

близкихъ совѣтахъ Короны. Его политическія и судебныя обязанности не могуль создать конфликта, такъ какъ онъ не входитъ въ составъ судебной администраціи уголовного суда и такимъ образомъ не обязанъ председательствовать въ судѣ при разсмотрѣніи тѣхъ преступленій, о возбужденіи преслѣдованія противъ которыхъ онъ давалъ совѣты въ Кабинетѣ.

Остается добавить къ сказанному нѣсколько словъ.

1) Канцлеръ есть Канцлеръ той части Соединеннаго Королевства, которая называется Великобританіей и актъ соединенія съ Шотландіей опредѣляетъ, что должна быть одна общая Большая Печать для двухъ королевствъ. Существуетъ Лордъ-Канцлеръ для Ирландіи, но Большая Печать, хотя и существуетъ въ другомъ экземплярѣ для Ирландіи, но все же есть Большая Печать Соединеннаго Королевства ¹⁾.

2) Ограниченіе въ правахъ по вѣроисповѣданію распространяется на эту должность. Test Act ²⁾ требуетъ отъ всякаго лица, занимающаго коронную гражданскую или военную должность, не только принятія причастія по обряду англиканской церкви, но и принесенія присяги отреченія отъ догмата пресущественія. Требованіе о принятіи причастія было отмѣнено въ 1828 г. ³⁾, и актъ объ эмансипаціи католиковъ 1829 г. измѣнилъ форму присяги, сдѣлавъ ее приемлею для католика какъ при занятіи имъ мѣста въ Парламентѣ, такъ и при вступленіи на гражданскую или военную службу. Но при этомъ было постановлено, что ни Канцлеръ Великобританіи, ни Лордъ-Хранитель Печати, ни Лорды-Коммисары Большой Печати, ни Лордъ-Намѣстникъ Ирландіи не освобождаются отъ тѣхъ требованій закона, которымъ они донинѣ были подчинены. Актъ о пересмотрѣ статутовъ 1813 г., отмѣнившій воплію Test Act Карла II, подтверждаетъ, что оговорка, внесенная въ актъ объ эмансипаціи католиковъ, лишаетъ католика права занимать упомянутыя здѣсь должности. ⁴⁾.

3) Должность Лорда Хранителя Большой Печати первоначально создалась, какъ это мы видимъ, на практикѣ, въ виду необходимости временной передачи Печати какому-либо должностному лицу низшаго ранга съ извѣстнымъ ограниченіемъ правъ во время незамѣщенной должности Канцлера. Это обратилось въ болѣе постоянное назначеніе на должность, которую Лордъ Хранитель Печати занималъ до тѣхъ

¹⁾ О титулѣ Лорда-Канцлера см. Mc. Queen, House of Lords and Privy Council p. 20.

²⁾ 25 Карл. II, с. 2.

³⁾ 9 Георга IV, с. 17.

⁴⁾ 10 Георг. IV, с. 7.

поръ, пока это угодно было Королю. Онъ часто не былъ перомъ, но статуть предоставлялъ ему «одинаковое мѣсто права старшинства, юрисдикцію, силу приводить въ исполненіе законы, и кромѣ того всѣ различныя обычаи и преимущества ¹⁾), наравнѣ съ Лордомъ Канцлеромъ». Последнимъ Лордомъ Хранителемъ Печати былъ Робертъ Генлей, впоследствии лордъ Нортингтонъ ²⁾ который былъ сдѣланъ Канцлеромъ при вступленіи на престолъ Георга III.

4) Иногда бываетъ желательнымъ назначить актомъ съ приложеніемъ Большой Печати нѣкоторыхъ лицъ для исполненія обязанностей Лорда Канцлера. Ихъ права, какъ опредѣляемыя статутомъ, во всѣхъ отношеніяхъ тождественны съ правами Лорда Канцлера и Лорда Хранителя Печати, но только ихъ ранги не были одинаковы. Если они перы, то они занимаютъ мѣста по своимъ перствамъ. Если они коммонеры, то они занимаютъ мѣста послѣ перовъ и спикера Палаты Общинъ ³⁾).

§ 2. Лордъ Хранитель Малой Печати.

Должность Хранителя Малой Печати передается врученіемъ Печати и патента, и занимается, обыкновенно, безъ всякаго содержанія, членомъ Кабинета ⁴⁾); но обязанности его чисто историческаго характера; переставъ давно быть болѣе, чѣмъ формальными, они были отменены въ 1884 г.

Приложеніе Малой Печати первоначально требовалось для двухъ цѣлей: для выдачи денегъ изъ Казначейства и для приложенія Большой Печати къ патентамъ, такъ какъ средневѣковые совѣты и парламенты желали обезпечить соотвѣтственную отвѣтственность за выдачу общественныхъ денегъ и за дѣятельность Короля въ государственныхъ дѣлахъ.

Необходимость приложенія Малой Печати, какъ приказа для выдачи патента за Большой Печатью, было сдѣлано правиломъ Тайнымъ Совѣтамъ при Генрихѣ VI и подтверждено статутомъ 1535 г. ⁵⁾.

¹⁾ См. дебаты въ Палатѣ Общинъ 4 февр. 1891 г. Hausard, CCCXLIX. 1734.

²⁾ 5 Елиз. с. 18.

³⁾ Campbell's Lives of the Chancellors, I. 21, v. 186, 199.

⁴⁾ Въ 1705 г. эта должность была пожалована патентомъ герцогу Ньюкестльскому съ жалованіемъ 365 фунт. per annum, и въ это же самое время былъ данъ приказъ подъ Малой Печатью Казначейства объ уплатѣ Лорду Малой Печати, пока эта должность занимается герцогомъ Ньюкестлемъ, по 4 фунт. ежедневно вмѣсто «обѣда изъ 16 блюдъ», на что онъ ранѣе имѣлъ право. St. P. Home Office. Precedents, vol. pp. 15. 16.

⁵⁾ 27 Георг. VIII с. 11.

Необходимость приложенія этой Печати для выдачи денег устанавливается Кокомъ въ такомъ видѣ:

«Всякій приказъ Королевы о выдачѣ суммъ изъ Казначействъ недостаточенъ; такъ какъ устное приказаніе Королевы или даже письменное съ приложенной частной ея печатью не достаточно. Но приказъ, имѣющій значеніе для выдачи денегъ изъ Казначейства, долженъ быть подъ Большой или Малой Печатью» ¹⁾.

Актъ о Большой Печати 1884 г. ²⁾ постановилъ, что «нѣтъ необходимости въ томъ, чтобы какой-нибудь вообще документъ былъ обязательно издаваемъ съ приложеніемъ Малой Печати послѣ введенія въ дѣйствіе постановленій настоящаго Акта»; и хотя эта статья и была отмѣнена по актамъ 1898 г., однако на документахъ новѣйшаго времени, говорящихъ о приложеніи Большой Печати и о выдачѣ государственныхъ суммъ, мы не видимъ слѣдовъ употребленія Малой Печати даже въ тѣхъ случаяхъ, когда это могло быть сдѣлано на законномъ основаніи.

Несмотря на это, должность существуетъ и имѣетъ свою длинную исторію. «Клеркомъ, способнымъ хранить Малую Печать», былъ одинъ изъ должностныхъ лицъ, который на основаніи ординанса 1311 г. избирался Королемъ съ согласія и совѣта бароновъ. Въ царствованіе Эдуарда III Хранитель Малой Печати былъ членомъ Королевскаго Совѣта; въ первомъ Парламентѣ Ричарда II Общины высказывали желаніе контролировать его назначеніе. На эту должность смотрѣли съ нѣкотораго рода завистью въ виду того, что обычный порядокъ судебного разбирательства былъ часто нарушаемъ приказами, изданными съ приложеніемъ Малой Печати.

Начиная съ середины XVI вѣка должность эта занималась государственными дѣятелями перваго ранга. Среди наиболѣе выдающихся личностей въ списокѣ Лордовъ Хранителей Малой Печати мы можемъ отмѣтить Томаса Кромвелля (1536 г.); Др. Робинзона (1711 г.), который былъ въ это же самое время епископомъ Бристоля и уполномоченнымъ для заключенія Утрехтскаго мира, и Лорда Чатэма, занимавшего эту должность въ качествѣ Премьеръ-Министра въ 1766 г. Эта же должность была принята лордомъ Салисбери въ 1900 г., послѣ его ухода изъ Секретаріата по иностраннымъ дѣламъ и занималась имъ до его отставки въ 1902 г. Затѣмъ короткое время ее занималъ Вальфуръ.

¹⁾ Co. Rep. XI. 92.

²⁾ 47 и 48 Викт. с. 30. с. 3.

§ 3. Статсъ-Секретари.

Статсъ-Секретари Его Величества, нынѣ по числу пять, представляютъ собой главнѣйшіе пути для сношенія между подданнымъ и Королемъ. Пары Парламента—совѣтники Короны и имѣютъ право личнаго доступа къ Королю. Члены Тайнаго Совѣта—присяжные совѣтники Короля и въ качествѣ таковыхъ могутъ отдѣльно или всѣ вмѣстѣ предложить совѣтъ, за который они должны нести отвѣтственность передъ Парламентомъ. Но помимо нихъ существуетъ масса королевскихъ подданныхъ, которые могутъ обращаться или къ Коронѣ въ Совѣтъ или лично къ ней и въ этомъ послѣднемъ случаѣ доступъ къ Коронѣ возможенъ лишь черезъ Статсъ-Секретаря. Въ правительственный департаментъ можно обратиться непосредственно: обиженный солдатъ или морякъ можетъ жаловаться въ Военный Секретаріатъ или Адмиралтейство: состоящій на гражданской службѣ, вознагражденіе котораго не соответствуетъ, по его мнѣнію, возложенной на него работѣ, можетъ обратиться къ Лордамъ Казначейства, но никакое сообщеніе не можетъ быть сдѣлано Королю безъ посредничества Статсъ-Секретаря; точно также, за немногими исключеніями, не можетъ быть и волеизъявленіе монарха объявлено безъ контрассигнаціи Статсъ-Секретаря.

Статсъ-Секретари не являются исключительно посредниками для сношенія подданныхъ съ Королемъ. Каждый изъ нихъ глава важнаго правительственнаго департамента и тутъ онъ пользуется предоставленными ему статутомъ правами, или существуютъ извѣстныя прерогативы Короны, за которыя онъ несетъ отвѣтственность передъ Парламентомъ. Объ этихъ правахъ намъ удобнѣе будетъ говорить при разсмотрѣніи отдѣльныхъ департаментовъ. Здѣсь же достаточнымъ будетъ изложить происхожденіе должности Статсъ-Секретаря и то распредѣленіе обязанностей, которое создало необходимость существованія пяти главныхъ Статсъ-Секретаріатовъ.

О Королевскомъ Секретарѣ мы слышимъ впервые въ царствованіе Генриха III. Обязанности Секретаря въ раннія времена исполнялись, конечно, Канцлеромъ и его помощниками; но административныя дѣла постепенно росли,—обособленіе Канцлерскаго Отдѣленія отъ Казначейства въ концѣ XII вѣка указываетъ на увеличившееся значеніе обоихъ департаментовъ—и Королевскій Клеркъ, или Секретарь, становится должностнымъ лицомъ, обособленнымъ отъ клерковъ и каплановъ, служившихъ подъ начальствомъ Канцлера.

Сначала эта должность входила въ придворный штатъ. Занимавшее ее лицо должно было обладать извѣстнымъ характеромъ и способ-

ностью, имѣть право быть назначеннымъ членомъ Королевскаго Совѣта или быть отправленнымъ посломъ за границу. Таковы были секретари при Генрихѣ III и Эдуардѣ I. Онѣ могъ быть также и болѣе низшимъ придворнымъ чиномъ, какъ это и было съ секретаремъ Эдуарда III, который по своему положенію и жалованію былъ приравненъ къ хирургу и лицу, завѣдывавшему кухней ¹⁾).

Въ 1433 были назначены два секретаря, одинъ передачей ему частной печати Короля другой патентомъ ²⁾). Второй секретарь сталъ необходимымъ для веденія дѣлъ во Франціи.

Въ 1443 г. ордонансъ или приказъ въ Совѣтѣ устанавливалъ разнообразныя правила для обезпеченія отвѣтственности Совѣта и должностныхъ лицъ за данныя отвѣты или пожалованія, сдѣланные въ отвѣтъ на петиціи. Лорды Совѣта, обращавшіеся съ какой-либо петиціей, должны были ее подписать; если петиція была о милости, то она должна быть представленной Королю съ такими же подписями; если онъ соглашался на просимое, то онъ также прилагалъ свою подпись, или приказывалъ сдѣлать это Канцлеру или передавалъ вмѣстѣ со своими приказаніями Секретарю; если отвѣтъ заключалъ въ себѣ помилованіе, то билль, содержащій петицію, долженъ былъ быть переданъ Секретарю для изготовленія акта, который, засвидѣтельствованный Королевскою Печатью долженъ былъ служить приказаніемъ для приложенія Малой Печати; а это въ свою очередь узаконяло утвержденіе помилованія приказомъ подъ Большой Печатью ³⁾).

Здѣсь мы находимъ признанную отвѣтственность Секретаря за выраженіе королевской воли. И скоро вслѣдъ за этимъ въ 1476 г. вновь назначенный Секретарь называется «Главнымъ Секретаремъ», не для того, какъ это можетъ показаться, чтобы указать на различіе въ рангѣ отъ двухъ другихъ секретарей, но для того, чтобы подчеркнуть отвѣтственный характеръ этой должности, отличающейся отъ должности клерка или переписчика ⁴⁾). Въ царствованіе Генриха VIII можно отмѣтить существенныя измѣненія въ положеніи Главнаго Секретаря. Отвѣтственность за употребленіе королевской печати, указанная ордонансомъ 1443 г., утверждена статутомъ ⁵⁾). Секретари все еще числятся въ придворномъ штатѣ, но имъ принадлежатъ мѣста тотчасъ вслѣдъ за первыми чинами Двора, и въ Парламентѣ и въ Совѣтѣ ихъ мѣста

¹⁾ Ordinances for the Royal Household, 10. 32. 162.

²⁾ Nicolas, Proceedings of Privy Council, VI p. CVIII.

³⁾ Nicolas, Proceedings of Privy Council. VI; p. CLXXXV.

⁴⁾ Ibid. p. CVIII.

⁵⁾ 27 Георг. VIII. с. II.

опредѣлены статутомъ. Секретарь, если онъ носитъ баронскій титулъ, занимаетъ первое мѣсто среди бароновъ ¹⁾; если же онъ епископъ, то впереди всѣхъ епископовъ, если же онъ не паръ, то ему принадлежитъ мѣсто на самой высшей скамейкѣ или на шерстяномъ мѣшкѣ Палаты ²⁾.

Однако они жили въ крайне стѣсненномъ положеніи. Въ 1545 г. Д. Пэджетъ, одинъ изъ секретарей и тогдашній посолъ во Франціи, сообщалъ другому секретарю свою просьбу о перемѣнѣ его квартиры на болѣе лучшую. «Вы знаете, что въ комнатѣ надъ воротами едва помѣщается моя постель и столъ для занятій» ³⁾.

И однако не задолго до этой патетической жалобы приказъ, данный на имя Томаса Райослея и Ральфа Сэдлера предоставляя имъ «званіе и должность Главныхъ Секретарей Его Королевскаго Величества на время, угодное Его Величеству», возлагалъ на нихъ обязанности хранить двѣ Королевскія Печати и книгу для записи всѣхъ приказовъ, выходящихъ за ихъ подписью, и указывалъ имъ мѣсто въ Совѣтѣ рядомъ съ Вице-Канцлеромъ. Оба они были членами Палаты Общинъ, но одинъ изъ нихъ, чередуясь другъ съ другимъ по недѣлямъ, долженъ былъ присутствовать въ Верхней Палатѣ, а другой въ Нижней, если только Король не присутствовалъ въ Палатѣ Лордовъ, когда они оба должны были находиться здѣсь ⁴⁾.

Возрастающее значеніе этой должности указываетъ не только на то положеніе, которое предоставляетъ лицамъ, ее занимавшимъ, но и на общественное значеніе ихъ. Кромвель былъ нѣкоторое время Секретаремъ Генриха VIII, а Вильямъ Сесиль—Секретаремъ Елизаветы съ момента ея вступленія на престолъ до назначенія его Лордомъ Казначеемъ въ 1571 г. Послѣ Генриха VIII Секретари перестали, повидимому, быть придворными чинами. Они не фигурируютъ въ качествѣ статьи расхода въ придворныхъ штатахъ Елизаветы, а въ царствованіе Иакова I Секретарь былъ однимъ изъ тѣхъ немногихъ, которые могли брать съ собой слугъ на королевскій судъ.

Въ теченіе большей части царствованія Елизаветы былъ лишь одинъ Секретарь, но къ концу его Робертъ Сесиль раздѣлилъ свои обя-

¹⁾ Ordinances for the Royal Household, 162.

²⁾ 31 Георг. VIII. с. 10. Stubbs. Const. Hist. III. 471. 472. Присутствіе Секретаря, хотя бы и комонера, и судей указываетъ, какъ Палата Лордовъ въ XVI в. несла двойную обязанность—Magnum Consilium и Палаты Парламента.

³⁾ Thomas, Hist. of. Public Departments, p. 26. Vol. I. p. XIII of. State Papers, 1830.

⁴⁾ Nicolas. VI p. CXXIII.

занности съ другимъ лицомъ, онъ назывался «Нашъ Главный Государственный Секретарь», а другой «одинъ изъ Нашихъ Государственныхъ Секретарей». Съ этого времени до 1794 г. установилось, какъ правило, существованіе двухъ Статсъ-Секретарей; исключенія имѣли мѣсто въ 1616 г., когда ихъ было три,—съ 1707 по 1748 существовалъ третій секретарь для шотландскихъ дѣлъ, и съ 1768 по 1782 г., когда появился третій секретарь для колоній.

Теперь мы можемъ обратиться къ разсмотрѣнію обязанностей и правъ Статсъ-Секретарей. Начиная съ царствованія Генриха VIII, они явились посредниками, которые ставили Корону въ болѣе близкое отношеніе къ внутреннимъ и иностраннымъ дѣламъ, и тѣмъ путемъ, которыми выражались желанія Короны.

Секретарь Генриха VIII, напр., жаловался, что Лордъ-Мэръ Лондона совѣщался съ Вольсеемъ о государственныхъ дѣлахъ, не обращаясь къ нему по вопросу объ испрошеніи королевскаго соизволенія.

Правила, изданныя Эдуардомъ VI о производствѣ дѣлъ въ Совѣтѣ, дѣлали Секретаря посредствующимъ звеномъ въ сношеніяхъ Короля съ его Совѣтомъ или комитетами послѣдняго. практика, соблюдаемая въ передачѣ записокъ Кабинета до сравнительно недавняго времени.

Сесиль въ своемъ сочиненіи «The Dignity of a Secretary of Estate with the care and peril thereof», говоритъ о полной свободѣ вступать въ различнаго рода переговоры въ странѣ и за границей, безъ «всякаго полномочія и приказа (подобно другимъ слугамъ Короны) на производство расходовъ, образованія совѣщаній, въ силу лишь слова государя».

Обязанности Секретаря довольно подробно очерчены въ запискѣ, составленной, повидимому, Др. Джономъ Гербертомъ, который былъ вторымъ секретаремъ въ 1600 г. Онѣ представляютъ довольно пространный перечень. Отъ Секретаря требовалось освѣдомленность о нашихъ сношеніяхъ съ иностранными государствами, съ дѣлами Уэльса и положеніемъ Ирландіи, онъ велъ переписку Королевы съ иностранными государями, и подготавливалъ дѣла для Совѣта, распредѣляя ихъ по предметамъ между Совѣтомъ, Звѣздной Палатой и судомъ.

Секретари были членами Тайнаго Совѣта, а послѣ Реставраціи они были членами того внутренняго Совѣта, который подготавливалъ дѣла для болѣе многочисленнаго собранія Тайнаго Совѣта, съ согласія и по совѣту котораго Король дѣйствовалъ. Но до тѣхъ поръ, пока Тайный Совѣтъ соединялъ въ себѣ совѣщательныя и исполнительныя функціи, должность Статсъ-Секретаря не имѣла нынѣшняго ея значенія.

До момента такого измѣненія, Статсъ-Секретарь присутствовалъ на частныхъ обсужденіяхъ вопросовъ, подлежащихъ внесенію въ Тайный

Совѣтъ; онъ былъ необходимъ, какъ лицо, выразившее непосредственное желаніе Короля; его мнѣніе могло имѣть даже и большой вѣсъ, но все-таки ему принадлежала ничтожная независимая дискреціонная власть въ средѣ исполнительнаго правительства. Онъ былъ отвѣтственъ непосредственно передъ Королемъ и Совѣтомъ, и косвенно передъ Парламентомъ. Тюдоры, благодаря своей собственной силѣ характера, придали важное значеніе этой должности. Несомнѣнно многое значило быть выразителемъ воли того, кто черпалъ въ самомъ себѣ твердость своей воли. Но въ теченіе большей части XVII в. мы не находимъ Секретаря, подобнаго Кромвеллю и Сесилю, и при Вильгельмѣ III, не смотря на то, что Шрьюсбюри, занимавшій эту должность въ теченіе многихъ лѣтъ, пользовался полнымъ довѣріемъ Короля и былъ крупной фигурой въ государствѣ, на Секретаря, не стоявшаго въ ряду первыхъ чиновъ, смотрѣли все-таки какъ на клерка. Вильямъ Трэмболль вышелъ въ отставку изъ за того, что въ отсутствіе Короля въ Голландіи, Лорды Судбы въ Совѣтѣ относились къ нему «скорѣе какъ къ лакею, чѣмъ какъ къ Секретарю» ¹⁾.

Но когда Кабинетъ занялъ мѣсто Совѣта, Секретарь не остался слугою Кабинета, какимъ онъ былъ въ Совѣтѣ. Онъ былъ посредникомъ въ сношеніяхъ между Королемъ и его Совѣтомъ и между признанной исполнительной властью—Короной въ Совѣтѣ и внѣшнимъ миромъ. Но когда Тайный Совѣтъ сталъ административнымъ департаментомъ, а Кабинетъ, неустановленное закономъ учрежденіе, занялъ его мѣсто — руководящей власти, Статсъ-Секретарь, въ качествѣ члена этого интимнаго кружка, сталъ болѣе независимъ. болѣе отвѣтственъ и болѣе важенъ.

Занятіе должности людьми съ большимъ политическимъ значеніемъ, такими какъ Шрьюсбюри, Гарлей и Болингброкъ несомнѣнно придавало ей особый характеръ; а плохое знакомство Георга I съ языкомъ своихъ новыхъ подданныхъ также способствовало установленію независимости Секретарей. Во всякомъ случаѣ кажется, что со времени вступленія на престолъ Ганноверской династіи то, что приводилось ранѣе въ исполненіе въ силу королевскаго приказа, контрассигнированнаго Секретаремъ, стало исполняться подъ руководствомъ Статсъ-Секретаря.

Внутреннія, иностранныя и колониальныя дѣла, подчиненныя вѣдѣнію Комитетовъ Тайнаго Совѣта, перешли въ руки Секретарей, и они стали уполномоченными выразителями королевской воли въ различныхъ

¹⁾ Prothero, Statutes and Constitutional Documents, 166.

правительственныхъ департаментахъ. Коллективная отвѣтственность Кабинета ставитъ нѣкоторыя преграды современному Статсъ-Секретарю въ веденіи дѣлъ его департамента, но онъ не получаетъ приказовъ Совѣта, а съ тѣхъ поръ, какъ Король пересталъ предсѣдательствовать въ засѣданіяхъ Кабинета, онъ уже не состоитъ подъ постояннымъ контролемъ Короны.

Съ увеличеніемъ отвѣтственности передъ Парламентомъ, увеличивается и власть каждаго министра, такъ какъ отвѣтственность передъ Парламентомъ обозначаетъ, что министръ является представителемъ большинства въ Парламентѣ и имѣетъ за своей спиной поддержку этого большинства. Такимъ образомъ Статсъ-Секретарь обратился изъ конфиденціального слуги въ крупное должностное лицо.

Скажавъ нѣсколько словъ объ исторіи развитія власти Статсъ-Секретаря, я перейду къ его департаментскимъ обязанностямъ. Со времени революціи до 1782 г., не считая временного существованія Секретарей по шотландскимъ и колоніальнымъ дѣламъ, обязанности двухъ Секретарей были распределены согласно съ географическимъ дѣленіемъ земного шара на Сѣверный и Южный департаменты. На обязанности Сѣвернаго департамента лежали сношенія съ сѣверными европейскими державами, Южный же вѣдалъ сношенія съ Франціей, Испаніей, Португаліей, Швейцаріей, Италіей, Турціей, а также ирландскія и колоніальныя дѣла и вопросы, касающіеся внутренняго управленія.

Бремя, возложенное на плечи Южнаго Секретаря, кажется большимъ, чѣмъ оно было въ дѣйствительности. Дѣла, касающіяся Ирландіи, ограничивались сообщеніемъ Статсъ-Секретаремъ вопросовъ общей политики, сообщаемыхъ ему министромъ, такъ какъ Ирландія имѣла свой собственный Парламентъ и администрацію. Завѣдываніе колоніальными дѣлами Секретарь раздѣлялъ съ Комитетомъ Тайнаго Совѣта по дѣламъ торговли и плантацій, а съ 1768 по 1782 гг. былъ назначенъ спеціальныи Секретарь для колоній. Многочисленные труды, приходящіеся нынѣ на долю вѣдомства внутреннихъ дѣлъ, созданы лишь новѣйшими статутами. Секретари XVIII в. представляли собой вѣдомство иностранныхъ дѣлъ, раздѣленное на двѣ части съ прибавленіемъ сюда нѣкоторыхъ разнообразныхъ дѣлъ, отнесенныхъ къ вѣдѣнію той части, которая занималась дѣлами южныхъ государствъ Европы.

Кажущееся намъ нынѣ неудобство распределенія дѣлъ не являлось, какъ это видно изъ документовъ, таковымъ для того времени. Но въ 1782 г. произошла большая перемѣна. Южный департаментъ обратился въ Секретаріатъ по внутреннимъ дѣламъ, въ Home office, сохранивъ веденіе ирландскихъ и колоніальныхъ дѣлъ; Сѣверный департа-

ментъ сдѣлался Секретаріатомъ по иностраннымъ дѣламъ (Foreign office). Секретарство по колоніальнымъ дѣламъ было уничтожено.

Такая административная реформа, крупная для своего времени, и важная для послѣдующаго, прошла почти незамѣтно.

До 1782 г. Сѣверный и Южный Секретари упоминались въ официальныхъ документахъ вмѣстѣ съ общимъ для нихъ обоихъ штатомъ подчиненныхъ, подъ именемъ «Главныхъ Статсъ-Секретарей Его Величества по иностраннымъ дѣламъ».

Сѣверный Секретарь, увѣдомляя министровъ-резидентовъ иностранныхъ державъ о своемъ назначеніи, заявляетъ имъ, что «Le Roi m'ayant fait l'honneur de me nommer aujourd'hui son Secrétaire d'Etat pour le département du Nord», приглашалъ ихъ на слѣдующій день для обсуждения тѣхъ дѣлъ, на веденіе которыхъ они уполномочены ¹⁾. Иногда онъ включалъ въ число приглашаемыхъ лицъ и министровъ южныхъ государствъ; такъ, это было сдѣлано лордомъ Веймутомъ въ 1768 г., но при этомъ было добавлено, что онъ приглашаетъ ихъ не для занятія съ ними дѣлами, и въ 1779 г. лордомъ Стормонтомъ, который оговаривается, что онъ сдѣлалъ это съ согласія своего коллеги ²⁾. Но 27 марта 1782 г. Фоксъ, сообщая всѣмъ иностраннымъ министрамъ о днѣ приема, пишетъ: «le Roi m'ayant fait l'honneur de me nommer son Secrétaire d'Etat pour le Département des affaires étrangères» ³⁾; причины же измѣненія титула можно найти въ документѣ, изданномъ спустя два дня.

Это было циркулярное письмо англійскимъ представителямъ при иностранныхъ дворахъ ⁴⁾, гласившее такъ:—«По выходѣ въ отставку Лорда Стормонта Королю было угодно назначить меня однимъ изъ своихъ Главныхъ Статсъ-Секретарей, и въ то же самое время произвести измѣненія во внутреннемъ распорядкѣ дѣлъ Департаментовъ, возложивъ внутреннія и колоніальныя дѣла на графа Шельбарна, а мнѣ одному поручивъ завѣдываніе Департаментомъ иностранныхъ дѣлъ, въ виду чего я предлагаю вамъ обращаться отнынѣ съ письменными донесеніями ко мнѣ».

Я не могу указать на какой-либо приказъ въ Совѣтъ или на департаментскіе документы, которые устанавливали бы это важное административное измѣненіе.

¹⁾ St. P. Foreign, Entry Book, 262, p. 202.

²⁾ Ibid. 262. pp. 166. 202.

³⁾ Ibid. p. 203.

⁴⁾ St. P. Domestic, Entry Book, Vol. 416. p. 102.

Между тѣмъ Секретарь внутреннихъ дѣлъ вѣдалъ въ нѣкоторомъ отношеніи и дѣла, касавшіяся арміи; онъ былъ исключительнымъ выразителемъ королевской воли въ вопросахъ, касавшихся управленія и размѣщенія арміи, и несъ отвѣтственность передъ Парламентомъ за различное количество вооруженныхъ силъ. Существовалъ Секретарь по военнымъ дѣламъ, но онъ не былъ Статсъ-Секретаремъ, несъ обязанности по составленію и внесенію въ законодательныя учрежденія Mutiny Bill и былъ отвѣтственъ за всѣ финансы, ассигнованные на армію. По санкціонированному Статсъ-Секретаремъ плану онъ завѣдывалъ передвиженіемъ войскъ. Кстати слѣдуетъ упомянуть, что Главный Начальникъ Артиллеріи вѣдалъ военныя укрѣпленія и инспектировалъ артиллерию и инженерную часть, Казначейство вело интендантскія дѣла, а Board of General Officers солдатскую аммуницію. Дисциплина и производство въ чины были предоставлены Главнокомандующему (Commander-in-Chief).

Такое смѣшеніе отвѣтственности при отсутствіи общаго руководящаго начала представлялось едва ли удобнымъ въ военное время и вотъ—во время войнъ съ французской республикой было найдено, что для Статсъ-Секретаря по внутреннимъ дѣламъ было трудно и несомѣстимо занятіе внутренними и колоніальными дѣлами вмѣстѣ съ заботами по веденію серьезной войны. И въ этомъ же году было учреждено третье Статсъ-Секретарство для военныхъ дѣлъ; но предѣлы его компетенціи по отношенію къ арміи были сведены къ заботѣ о томъ количествѣ вооруженныхъ силъ, которое нужно было содержать, распредѣленію гарнизоновъ по колоніямъ и къ общему контролю надъ военными операціями.

Въ 1801 г. дѣла, касавшіяся колоній, были переданы Статсъ-Секретарю по военнымъ дѣламъ, а развитіе англійскихъ колоній въ тотъ періодъ долгаго мира, который наступилъ послѣ паденія Наполеона, отодвинулъ военныя обязанности Статсъ-Секретаря на задній планъ. Крымская война указала на хаосъ нашей военной организаціи и на необходимость болѣе упрощеннаго способа надзора за дисциплиной, вооруженіемъ, снабженіемъ продовольствіемъ, одеждой и общимъ завѣдованіемъ арміею.

Въ 1854 г. Статсъ-Секретарь по военнымъ и колоніальнымъ дѣламъ былъ освобожденъ отъ своихъ обязанностей по отношенію къ арміи, и былъ назначенъ новый главный Статсъ-Секретарь для военныхъ дѣлъ, на котораго предполагалось возложить задачу объединить разрозненныя обязанности по наблюденію за арміею и ея вооруженіемъ.

Образованіе этого новаго Статсъ-Секретарства по военнымъ дѣ-

ламъ вызвало издание нѣкоторыхъ статутовъ, но изъ этого еще не слѣдуетъ выводить, что они были необходимы для учрежденія Статсъ-Секретарства.

Королева Викторія назначила четвертаго Статсъ-Секретаря декларацией въ Совѣтъ ¹⁾, а такъ какъ было высказано предположеніе, что онъ долженъ принять на себя власть и обязанности Начальника Артиллеріи и Секретаря по военнымъ дѣламъ, и такъ какъ эта власть и обязанности были сообщены этимъ должностнымъ лицамъ на основаніи статутовъ, то въ силу постановленія же статута они были переданы новому Статсъ-Секретарю ²⁾.

Подобнымъ же образомъ послѣ того, какъ владѣнія Остъ-Индской Компаніи перешли къ Коронѣ вслѣдъ за подавленіемъ въ 1858 г. индійскаго мятежа, Парламентъ постановилъ, что всѣ права и обязанности, принадлежавшія до этого времени Остъ-Индской Компаніи, были возложены на одного изъ главныхъ Статсъ-Секретарей Ея Величества. И далѣе было постановлено, что въ случаѣ если Ея Величеству угодно будетъ назначить пятаго Секретаря, то жалованіе его и его помощника должно быть то же самое, какъ и ихъ коллегъ ³⁾.

Королева Викторія назначила пятаго Секретаря, и пять правительственныхъ департаментовъ, вѣдающихъ внутреннія и иностранныя дѣла, колоніи, армію и Индію стали управляться каждый отдѣльнымъ Статсъ-Секретаремъ.

Отношенія Статсъ-Секретарей Индіи и по военнымъ дѣламъ къ соотвѣтственнымъ Совѣтамъ и ихъ членамъ не могутъ быть разсматриваемы здѣсь, какъ несоотвѣтствующія цѣли настоящей главы.

Исключая тѣхъ случаевъ, когда статутъ даетъ права тому или другому Статсъ-Секретарю, каждый изъ нихъ можетъ отправлять какую-либо изъ вышеописанныхъ функцій различныхъ департаментовъ ⁴⁾. Въ этомъ отношеніи Секретари похожи на судей Высшаго Суда, изъ которыхъ каждый въ отдѣльности обладаетъ и можетъ пользоваться правами, принадлежащими кому-либо изъ его товарищей, но какъ специаль-

¹⁾ Hansard, vol. XXXVI. p. 425,

²⁾ Ordnance Board, 18 и 19 Викт. с. 117. Secretary at War, 26 и 27 Викт. с. 12.

³⁾ 21 и 22 Викт. с. 106. ss. 1, 6.

⁴⁾ Въ 1797 г. Питтъ, защищая необходимость созданія третьей должности Статсъ-Секретаря, отрицаетъ, что «каждая должность Статсъ-Секретаря (не только по обычаю или практическимъ соображеніямъ, но и по закону) не имѣетъ характера особаго назначенія, соединеннаго съ специальнымъ кругомъ вѣдомства и извѣстнымъ распредѣленіемъ обязанностей. Я говорю настоящая должность Статсъ-Секретаря не имѣетъ specialнаго вѣдомства, опредѣленія обязанностей и особаго назначенія, и по смыслу закона свободна отъ такого раздѣленія». 33 Parl. Hist. 976.

ный кругъ дѣлъ отнесенъ къ вѣдѣнію каждаго отдѣленія Высшаго Суда, такъ и специальный правительственный департаментъ подчиненъ отдѣльному члену Секретаріата. Изъ нихъ каждый отдѣльно и всѣ вмѣстѣ были первоначально тѣмъ органомъ, который объявлялъ королевскую волю ¹⁾. дѣятельность каждаго департамента есть дѣятельность Короны, принимающей известное рѣшеніе по совѣту отвѣтственныхъ министровъ, обязанныхъ дать отчетъ Парламенту за эти дѣйствія и совѣты.

Всѣ Статсъ-Секретари назначаются одинаково—передачей имъ трехъ печатей—личной Королевской печати (Signet), меньшей печати и маленькой печати, именуемой *sasnet*; на нихъ на всѣхъ выгравированъ королевскій гербъ, но только на одной Signet королевскій гербъ изображенъ съ щитодержателями.

«Должность Статсъ-Секретаря, согласно точному разуму законовъ, зависитъ отъ передачи печатей. Титулъ, присвоенный этой должности, таковъ: «одинъ изъ Главныхъ Статсъ-Секретарей Его Величества».

«Но пожалованіе печатей ²⁾ кому-либо изъ нихъ дѣлаетъ его законнымъ органомъ для контрассигнированія всякаго государственнаго акта, и онъ переходитъ послѣ этого въ тотъ департаментъ, который Его Величество найдетъ подходящимъ ему назначить» ³⁾.

Signet является одной изъ этихъ печатей, имѣетъ весьма пространную исторію, такъ какъ храненіе ея было первоначальной обязанностью

¹⁾ Возникло много споровъ въ 1812 г., когда Принцъ Регентъ далъ своему частному секретарю характеръ установленнаго закономъ должностнаго лица. Палата Общинъ настаивала на томъ, что онъ «никакъ не могъ принимать королевскія приказанія въ конституціонномъ смыслѣ этого слова и приводить ихъ въ исполненіе». Фактически онъ не есть путь для выраженія официальной воли Короны. Cobbett, Parl. Debates, 92. p. 339.

²⁾ Todd и другіе писатели говорятъ, что Статсъ-Секретарь получаетъ патентъ о своемъ назначеніи на срокъ удобный Королю. Но это не такъ: патенты стали употребляться съ того времени, какъ второй Секретарь былъ впервые назначенъ въ XV в., и такая практика принялась до 1852 г. Въ этомъ году лордъ Джонъ Россель сталъ Секретаремъ по иностраннымъ дѣламъ и лидеромъ Палаты Общинъ въ министерствѣ лорда Эбердина и такъ какъ онъ не находилъ возможнымъ соединить на долгое время эти двѣ обязанности, то онъ не получилъ патента и фактически отказался отъ иностранныхъ дѣлъ на два мѣсяца. Съ этого времени до 1868 г. практика носила перемежающійся характеръ (см. Hansard, cxlii 620, cxliii. 1426, cxliiii 1300, 1828). Послѣ выхода въ отставку министерства Дизраеля патенты не были даны, но это не уменьшило права секретарей. Съ 1855 по 1861 г. выдавался особый патентъ Статсъ-Секретарю по военнымъ дѣламъ, указывавшій на предоставленіе особыхъ правъ по дисциплинѣ и производствамъ въ чины главнокомандующему. Съ 1861 г. такіе патенты уже болѣе не появлялись.

³⁾ Рѣчь Питта, 33. Parl. Hist. 976.

королевскаго секретаря задолго до того, какъ секретарь сталъ главой департамента. Требования статуты объ ея употребленіи были уже указаны ранѣе.

Для этой печати Статсъ-Секретарь имѣлъ канцелярію и четырехъ клерковъ, а по мѣрѣ увеличенія числа секретарей, эта канцелярія имѣла одинаковое отношеніе ко всѣмъ нимъ, но дѣла проходили черезъ Home office ¹⁾.

Употребленіе этой печати было отмѣнено въ 1851 г. Обязанности, исполняемыя до этого времени клерками Signet, и не отмѣненные этимъ актомъ, перешли къ Home office. Но то употребленіе Signet, которое сохранилось до нынѣ, не требуетъ содѣйствія Home office. Въ Статсъ-Секретаріатѣ по иностраннымъ дѣламъ документы, которыми поручается приложение Большой Печати къ уполномочіямъ для заключенія и ратификаціи договоровъ, выходятъ съ приложеніемъ Signet, подъ собственноручной подписью Короля и контрассигнируются Статсъ-Секретаремъ. Въ Статсъ-Секретаріатѣ по дѣламъ колоній Signet прилагается къ распоряженіямъ и инструкціямъ; причѣмъ они подписываются собственноручно Королемъ, но не контрассигнируются Статсъ-Секретаремъ ²⁾. Вторая печать употребляется для королевскихъ приказовъ и распоряженій, контрассигнируемыхъ Статсъ-Секретаремъ.

Cachet примѣняется для запечатыванія конвертовъ, въ которые вложены письменныя сообщенія Короля или Королевы личнаго характера иностраннымъ государямъ.

Такимъ образомъ въ Секретаріатѣ по иностраннымъ дѣламъ употребляются всѣ три печати. Въ Секретаріатѣ по дѣламъ колоній первая двѣ; вторая только въ Секретаріатахъ по внутреннимъ и военнымъ дѣламъ и не одной въ Секретаріатѣ по дѣламъ Индіи.

§ 4. Секретарь по дѣламъ Шотландіи.

Со времени Уніи до 1746 г. существовалъ Статсъ-Секретарь для Шотландіи. Съ этого времени до 1885 г. связь Шотландіи съ центральнымъ правительствомъ поддерживалась черезъ Home office. Но облегченіе этого переобремененнаго департамента отъ названнаго рода дѣла было сдѣлано Лордомъ-Адвокатомъ. Лордъ Адвокатъ—первый коронный юристъ въ Шотландіи, соотвѣтствующій въ Англіи Генераль-Атторнею, и

¹⁾ 14 и 15 Викт. с. 82.

²⁾ Это составляетъ исключеніе изъ общаго правила о контрассигнованіи. Король подписываетъ инструкціи наверху и ставитъ внизу начальныя буквы своего имени. Тогда къ нимъ прилагается печать.

онъ прибавилъ къ своимъ обязанностямъ юриста еще обязанности парламентскаго субъ-секретаря въ Секретаріатѣ по внутреннимъ дѣламъ для шотландскихъ дѣлъ.

Въ 1885 г. была учреждена должность Секретаря для Шотландіи. Въ его рукахъ были сконцентрированы дѣла касательно Шотландіи, которыя до этого были разбросаны по различнымъ департаментамъ.

Права и обязанности Секретаря внутреннихъ дѣлъ, установленныя въ 45 актахъ и «въ различныхъ актахъ ихъ замѣняющихъ», права и обязанности Тайнаго Совѣта по отношенію къ промышленности и общественному здравію, нѣкоторыя дѣла, рѣшавшіяся до этого времени въ Казначействѣ и Главномъ Управленіи по дѣламъ мѣстнаго управленія и заботы о приведеніи въ исполненіе актовъ объ образованіи въ Шотландіи были возложены на новаго Секретаря, обязанности котораго по отношенію къ образованію соотвѣтствуютъ обязанностямъ президента Главнаго Управленія Просвѣщенія въ Англіи. Не смотря на то, что Большая Печать Шотландіи хранится у него, онъ не Статсъ-Секретарь, но является съ точки зрѣнія мѣстныхъ интересовъ представителемъ различныхъ правительственныхъ департаментовъ. Онъ назначается приказомъ за собственноручной королевской подписью, а съ 1892 г. передачей ему печати.

§ 5. Главный Секретарь при Лордѣ-Намѣстникѣ.

Съ точки зрѣнія теоріи исполнительная власть въ Ирландіи принадлежитъ Лорду-Намѣстнику въ Совѣтѣ, подчиняющемуся инструкціямъ, получаемымъ изъ Home office Соединеннаго Королевства. Практически во всѣхъ наиболѣе важныхъ случаяхъ она находится въ рукахъ Главнаго Секретаря при Лордѣ-Намѣстникѣ.

Въ историческомъ и юридическомъ отношеніи весьма любопытно различіе между этой должностью и должностью Секретаря по шотландскимъ дѣламъ. Вторая установлена статутомъ, опредѣляющимъ его титулъ, права и обязанности. О первомъ же только иногда упоминается въ статутахъ. Актъ ¹⁾ 1817 г. говоритъ, что онъ хранитъ Малую Печать въ Ирландіи, актъ 1872 г. ²⁾ дѣлаетъ его президентомъ Главнаго Управленія по дѣламъ ирландскаго мѣстнаго управленія, и съ этого времени его подпись или иной актъ утвержденія имѣетъ одинаковую силу съ постановленіемъ Лорда-Намѣстника.

¹⁾ 57 Георг. III. с. 62. ст. 11.

²⁾ 35 и 39 Викт. с. 69. ст. 3.

Шотландія вполнѣ была отдѣлена отъ Англіи до Уніи 1707 г., которая всецѣло соединила оба королевства. Ирландія же всегда находилась въ зависимомъ положеніи, и только съ 1782 по 1800 г. ей была предоставлена законодательная независимость. Ея отдѣленіе отъ Англіи моремъ способствовало установленію здѣсь органовъ провинціального управленія, въ то время какъ Шотландія управлялась непосредственно изъ Home Office, Тайнаго Совѣта и другихъ центральныхъ департаментовъ; эти же самые департаменты, если только не были подобными имъ учрежденіями въ Ирландіи, сообщали Лорду Намѣстнику инструкціи центрального правительства.

Такимъ образомъ должность Главнаго Секретаря измѣняла время отъ времени свое значеніе. Когда Ирландія имѣла парламентъ, даже болѣе того—независимый парламентъ, Главный Секретарь занималъ по отношенію къ Лорду-Намѣстнику то положеніе, которое имѣетъ Статсъ-Секретарь при Коронѣ, являясь выразителемъ желаній Верховной власти.

Послѣ акта о соединеніи Лордъ-Намѣстникъ управлялъ Ирландіей, подчиняясь инструкціямъ, получаемымъ изъ дома, а его Главный Секретарь, засѣдая въ Палатѣ Общинѣ, объяснялъ лишь многія дѣла мѣстнаго управленія. Поэтому, когда Артуръ Уэльслей принялъ въ 1809 г. командованіе надъ войсками въ Португаліи, онъ не оставилъ поста Главнаго Секретаря, но поручилъ Крокеру объяснять Палатѣ Общинъ тѣ ирландскія дѣла, которыя возникнутъ въ его отсутствіи ¹⁾.

Но по мѣрѣ увеличенія департаментскихъ дѣлъ, Секретариатъ внутреннихъ дѣлъ пересталъ заниматься мелкими дѣлами ирландской администраціи ²⁾, а по мѣрѣ того, какъ сообщеніе сдѣлалось легче, формальный аппаратъ ирландскаго правительства сталъ менѣе необходимъ. Лорду-Намѣстнику принадлежитъ блескъ, соединенный съ правомъ представительства, и онъ несетъ всѣ формальныя обязанности исполнительнаго правительства, Главный же Секретарь ведетъ дѣла различ-

¹⁾ Croker Correspondence, I, 12.

²⁾ Вильямъ Гаркуръ, говоря въ 1881 г. о томъ взглядѣ, будто онъ, какъ Секретарь по внутреннимъ дѣламъ, отвѣтственъ согласно конституціи за ирландское правительство, заявилъ: «Въ этомъ отношеніи это вѣрно, но въ другомъ не совсѣмъ правильно. Высокоуважаемый джентльменъ знаетъ хорошо, что Секретарь внутреннихъ дѣлъ есть лишь посредникъ въ сношеніяхъ Короля съ Лордомъ-Намѣстникомъ ему точно также известно, что мелкія дѣла ирландской администраціи со всеми ихъ подробностями не разсматриваются въ Home office. Поэтому, я не думаю, чтобы благородный лордъ могъ серьезно предполагать, что я являюсь настоящимъ источникомъ свѣдѣній о всѣхъ деталяхъ ирландской администраціи». Hansard CCLXII. 22.

ныхъ департаментовъ ирландскаго правительства. Одинъ изъ нихъ, во отнюдь не оба, засѣдаетъ въ Кабинетѣ. Лордъ-Намѣстникъ можетъ имѣть специальную опытность въ вопросахъ ирландской политики и тогда онъ необходимъ для Кабинета, или же ирландскія дѣла нуждаются въ разсмотрѣніи ихъ Палатой Общинъ при участіи Главнаго Секретаря, рѣчи котораго, какъ лица принадлежащаго къ составу Кабинета, имѣютъ серьезное значеніе.

Въ такихъ случаяхъ Главный Секретарь оказываетъ большую помощь Кабинету при установленіи того курса политики, котораго правительство намѣрено держаться по отношенію къ Ирландіи, на практикѣ онъ отвѣтственъ за правительство страны, хотя формальныя сообщенія отъ Секретаріата по внутреннимъ дѣламъ идутъ необходимо къ Лорду-Намѣстнику и формальные акты издаются Лордомъ-Намѣстникомъ въ Совѣтѣ. Въ большинствѣ же случаевъ Главный Секретарь въ Ирландіи играетъ ту роль, которая въ Англіи принадлежитъ Секретаріату по внутреннимъ дѣламъ и Главному Управленію Просвѣщенія.

Ирландія имѣетъ не только представителя Короля и свой Тайный Совѣтъ,—она имѣетъ также и канцлера, коронныхъ юристовъ и полную судебную систему. Но объ этомъ нѣтъ нужды говорить здѣсь.

ОТДѢЛЪ IV.

Казначейство (Treasury) и его учрежденія.

§ 1. Исторія Treasury ¹⁾.

Норманны ввели въ наши учрежденія правильную финансовую систему. Exchequer былъ куріей, собиравшейся для обсужденія финансовыхъ дѣлъ. Но нѣкоторые должностныя лица куріи несли specialныя обязанности.

¹⁾ Въ финансовой исторіи Англіи существуетъ два учрежденія носившихъ наименованія Exchequer и Treasury, оба эти термина переводимы на русскій языкъ лишь словомъ Казначейство, поэтому мы сохраняемъ въ переводѣ оба термина на англійскомъ языкѣ. Первое слово происходитъ отъ французскаго trésor и латинскаго thesaurus, второе отъ старо-французскаго esheker, т. е. шахматы, названіе это произошло отъ сукна съ изображенной на немъ шахматной доской, которымъ покрывался столъ, за которымъ засѣдали члены этого учрежденія. *Примѣч. переводч.*

Exchequer состоялъ изъ двухъ отдѣленій, верхняго ¹⁾ и нижняго: первое было Палатой Счетовъ (Court of Account), а второе—Палатой Поступлений (Court of Receipt). Суммы, слѣдующія къ уплатѣ Королю, опредѣлялись въ Палатѣ Счетовъ и выплачивались въ Палатѣ Поступлений, росписки которой въ сдѣланныхъ расходахъ представлялись обратно въ первую Палату. Ходъ дѣлъ въ Exchequer я опишу въ слѣдующей главѣ. Здѣсь же я скажу нѣсколько словъ объ его личномъ составѣ.

Казначей (Treasurer) и бароны засѣдали въ верхнемъ отдѣленіи Exchequer для изслѣдованія вопроса о суммахъ, необходимыхъ Королю, и для несенія обязанностей общаго финансоваго контроля ²⁾. Казначей былъ точно также отвѣтственъ за приходъ и расходъ денежныхъ суммъ въ нижнемъ отдѣленіи. Онъ являлся связующимъ звеномъ между двумя департаментами, но все-таки не наиболѣе важнымъ лицомъ въ Exchequer. Онъ былъ скорѣе дѣловымъ чиновникомъ, необходимымъ для работы учрежденія, но въ своемъ званіи онъ стоялъ ниже Юстиціарія и Канцлера. Въ царствованіе Ричарда I Канцлерское Отдѣленіе было отдѣлено отъ Exchequer, и Казначей былъ освобожденъ такимъ образомъ отъ подчиненія одному изъ самыхъ видныхъ должностныхъ лицъ въ государствѣ ³⁾. Большая Печать не употреблялась теперь болѣе для дѣлъ Exchequer, и въ царствованіе Генриха III появился Канцлеръ (Chancellor of

¹⁾ Dialogus de Scaccario даетъ описаніе верхняго Exchequer или Палаты Счетовъ въ слѣдующемъ видѣ:

Епископъ Винчестера Казначей. Хранитель архива Канцлера Хранитель архива Клеркъ Канцлера Клеркъ Констабля	<div style="display: flex; flex-direction: column; align-items: center;"> <div style="display: flex; flex-direction: column; align-items: center; margin-bottom: 5px;"> Юстиціарій Канцлеръ Констабль Каммергеръ Канцлеръ Маршалъ </div> <div style="border: 1px solid black; width: 100px; height: 100px; margin: 5px;"></div> <div style="display: flex; flex-direction: column; align-items: center; margin-top: 5px;"> Шериффы и ихъ клерки Хранитель третьяго архива </div> </div>	Клеркъ Канцлера съ записью расхода. „Quidam a rege missi“ Счетный чиновникъ Necessarii Главный клеркъ.
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Очевидно, что положеніе казначея менѣе почетно, чѣмъ того, кто сидѣлъ рядомъ съ юстиціаріемъ. Его мѣсто, собственно говоря, должно было бы быть на правомъ отъ юстиціарія углу, но оно было временно отдано епископу Винчестера

²⁾ Thomas, Hist. of Public Departments, 37.

³⁾ Madox, History of Exchequer, ch. IV. S. 10.

Exchequer), созданный частью для хранения Печати Exchequer, а отчасти для контроля надъ Казначеемъ ¹⁾.

Съ момента паденія Губерта Бурга въ 1232 г. должность Юстиціарія быстро потеряла свое значеніе и къ концу царствованія Генриха III совершенно исчезла. Въмѣстѣ съ тѣмъ возросла роль Казначея (Treasurer). Въ 1300 г. Exchequer былъ переведенъ въ Вестминстеръ, а Казначей и баронамъ было запрещено отправлять правосудіе между подданными Короля ²⁾. Попыткамъ ограничить юрисдикцію Exchequer лишь тѣми случаями, которые имѣли отношеніе къ финансамъ, противопоставлялись различныя фикціи, и тѣ дѣла судебного характера, которыя разсматривались передъ баронами въ Палатѣ Счетовъ, перешли къ опредѣленному суду—суду Exchequer. Съ начала XIV в. главный баронъ сталъ предсѣдателемъ этого суда ³⁾.

Отнынѣ должность Казначея приобрѣла большее значеніе, но только предъ концомъ XVI вѣка онъ сталъ столь виднымъ государственнымъ дѣятелемъ въ вопросахъ общей политики, что ему не было возможности лично заниматься всѣми мелкими дѣлами департамента. Лордъ Берлей первый имѣлъ секретаря для сообщенія его инструкцій Палаты Поступленій ⁴⁾. До этого времени титулъ подвергся измѣненіямъ ⁵⁾. Лицо, занимавшее эту должность, называлось королевскимъ Казначеемъ или Казначеемъ Exchequer, но когда онъ сталъ вторымъ лицомъ по своему положенію послѣ Канцлера его титулъ королевскаго Казначея обратился въ лорда Высокаго Казначея. Онъ былъ также Казначеемъ Exchequer, но должности ихъ были различны; первая сообщалась посредствомъ передачи бѣлаго жезла, вторая—патентомъ; первая—была важная—государственная; а вторая ставила его во главѣ Exchequer ⁶⁾.

¹⁾ Ibid., ch. XXI. s. 3. Канцлеръ Exchequer не былъ «замѣстителемъ» (lieutenant) Казначея. Замѣстителемъ могъ быть только депутатъ, которому Казначей передавалъ время отъ времени исполненіе своихъ обязанностей. Ibid., ch. XXI, S. 2.

²⁾ 28 Эд. I. с. 4. Это постановленіе *Articuli super cartas* только подтверждало то правило, нарушеніе котораго было предметомъ частныхъ жалобъ. См. Madox. ch. XXII. S. 2.

³⁾ Haydn, Book of Dignities, 381. Madox, ch. XXI. S. 3. Титулъ «capitalis baro» впервые появляется въ дѣлѣ Walter Nordwich въ 1317 г.

⁴⁾ Madox. p. 568. Report on Public Income and Expenditure (1869). I. 336.

⁵⁾ Thomas, Hist. of Public Departments, p. 4.

⁶⁾ См. извѣстіе о допущеніи Годольфина; Thomas Hist. of Public Departments. p. 2. и Гарлея, Calendar of Treasury Papers, vol. IV. preface. Первое извѣстіе взято изъ Черной книги Exchequer, второе изъ замѣтокъ, сдѣланныхъ на поляхъ книги съ протоколами Treasury. Трудно предположить изъ этихъ извѣстій, въ чемъ именно состояли обязанности Лорда Высокаго Казначея, если жезлъ и патентъ давались различнымъ лицамъ.

Исполнение обязанности Казначея было возложено на коллегію по смерти лорда Салисбери въ 1612 г. Съ этого времени Казначей, хотя и исполняли различныя обязанности въ Палатѣ Поступлений до 1643 г., однако Treasury сдѣлалось отдѣльнымъ департаментомъ; его дозволеніе было необходимо для выдачи денегъ изъ Палаты Поступлений Exchequer и ему принадлежалъ финансовый контроль, нѣкогда возложенный на Палату Счетовъ. При Реставраціи Treasury не только былъ на извѣстное время приданъ характеръ коллегіального органа, но и помѣщено оно было въ отдѣльныя комнаты Whitehall—раздѣленіе Exchequer и Treasury стало полное. Верхняя Палата Exchequer можно сказать въ это время обратилась въ:—(I) судебный трибуналъ—Судъ Казначейства, Court of Exchequer, (II) коллегію контролеровъ, о которыхъ я еще буду говорить и (III) въ департаментъ—Казначейство—Treasury. Съ 1835 г. Главный Кассиръ (Paymaster General) и Treasury исполняютъ обязанности Палаты Счетовъ Exchequer независимо отъ контрольных функций Exchequer, которыя перешли къ Генералъ Контролеру и Счетчику (Auditor-General). Палатой Поступленія Exchequer является теперь Англійскій Банкъ. Должность Лорда Высокаго Казначея время отъ времени была замѣщаема до 13 октября 1714 г., когда герцогъ Шрьюсбюри отказался отъ бѣлага жезла. Съ этого времени во главѣ Treasury была поставлена коллегія.

Въ силу уніи съ Шотландіей шотландское и англійское Казначейства были соединены вмѣстѣ, но послѣ Уніи съ Ирландіей должность Лорда Высокаго Казначея для Ирландіи сохранялась до 1816 г. ¹⁾

§ 2. Коммиссія Казначейства.

Департаментъ Treasury созданъ патентомъ подъ Большой Печатью, назначавшимъ поименованныхъ въ немъ лицъ комиссарами для исполненія обязанностей Казначея Exchequer Великобританіи и Лорда Высокаго Казначея Ирландіи.

Департаментъ состоитъ изъ Перваго Лорда, Канцлера Exchequer и различнаго числа младшихъ лордовъ.

До 1711 г., когда управление Treasury было поручено комиссіи, Король назначалъ всѣхъ лордовъ, и Первый Лордъ былъ лишь «primus inter pares» ²⁾. Съ 1711 г. Первый Лордъ сталъ назначать младшихъ

¹⁾ О неудобствахъ, возникшихъ при наличности существованія двухъ Казначействъ см. Parker, Memoris of Sir B. Peel, vol. I. pp. III—14.

²⁾ Todd, Parl. Gov. in England, II. 424.

лордовъ, а со времени министерства Роберта Вальполя (1721—1742) должность Перваго Лорда соединялась обыкновенно съ званіемъ Перваго Министра. Исключенія изъ этого правила могутъ быть двухъ родовъ.

Въ XVIII в. бывали моменты, когда не было точно установлено, кто собственно является Премьеръ Министромъ, какъ это, напр., было при хаотическомъ состояніи партій послѣ паденія Вальполя, когда лордъ Вильмингтонъ былъ Первымъ Лордомъ Казначейства, въ то время какъ Картеръ и Генрихъ Пельгэмъ спорили изъ-за преобладающаго вліянія въ министерствѣ; точно также Вил. Питтъ Старшій, будучи Статсъ-Секретаремъ, руководилъ политикой страны, между тѣмъ какъ Ньюкэстль занималъ должность Перваго Лорда Казначейства; наконецъ, въ коалиціонномъ министерствѣ 1783 г. герцогъ Портландскій, бывший Первымъ Лордомъ, носилъ лишь званіе Премьеръ Министра, а Фоксъ и Нортъ были душой правительства и несли отвѣтственность за его дѣйствія.

Бываютъ также случаи, когда Премьеръ Министръ вступаетъ въ исполненіе такой должности, съ которой соединено несеніе болѣе трудныхъ или легкихъ обязанностей, чѣмъ обязанности Перваго Лорда. Такъ напр., въ 1766 г., когда Георгъ III поручилъ лорду Чатэму образованіе министерства, послѣдній выбралъ себѣ должность Лорда Хранителя Малой Печати. Въ это время комиссія Казначейства собиравалась на засѣданія два раза въ недѣлю и Чатэмъ, вѣроятно, желалъ освободиться отъ этихъ старыхъ обязанностей. Фоксъ въ 1806 г. и лордъ Салисбери въ 1885 г., и снова въ 1887 и 1895 г., соединялъ должность Секретаря по иностраннымъ дѣламъ съ обязанностями Премьера.

Такія перестановки кажутся въ настоящее время едва-ли удобными, если только Премьеръ Министръ не членъ Палаты Лордовъ. Вести общую политику страны завѣдывать дѣлами министерства въ качествѣ лидера Палаты Общинъ, и быть главой важнаго правительственнаго департамента, все это вмѣстѣ взятое едва ли подѣлитъ одному человѣку. Гладстонъ соединялъ обязанности Премьера и лидера Палаты Общинъ съ обязанностями Канцлера Exchequer въ теченіе нѣсколькихъ мѣсяцевъ 1873 и 1874 гг., когда Парламентъ не засѣдалъ, и второй разъ съ весны 1880 г. до начала 1882 г., но такое сочетаніе бываесть весьма рѣдко ¹⁾.

¹⁾ Въ царствованіе Анны комиссія засѣдала 4 раза въ недѣлю; въ понедѣльникъ занимались шотландскими и ирландскими дѣлами; во вторникъ утромъ казначействомъ флота, днемъ пошллинами; въ среду утромъ рассматривали кассовыя счета за недѣлю, а днемъ представляли ихъ королевы вмѣстѣ съ бумагами для подписи; въ пятницу заслушивали докладъ военно-казначейской части и секретаря по воен-

Въ 1885 г. Первый Лордъ, лордъ Iddesleigh, не былъ ни Первымъ Министромъ, ни членомъ Палаты Общинъ. Такой порядокъ былъ неправиленъ, хотя большая опытность лорда Iddesleigh въ финансовыхъ дѣлахъ оправдывала эту перестановку. Первый Лордъ Казначейства имѣлъ большой кругъ дѣлъ, но онъ не несъ участія въ обязанностяхъ Казначейства, если возникшіе вопросы въ департаментѣ не могли быть разрѣшены Канцлеромъ Exchequer, въ этомъ случаѣ его положеніе почетнаго главы департамента и Премьера или лидера Палаты Общинъ придаетъ значеніе его рѣшеніямъ.

Коллегія Казначейства собирается нынѣ лишь въ исключительныхъ случаяхъ, но до прошлаго столѣтія собранія ея были часты. Лорды Казначействъ и Канцлеръ Exchequer сидѣли за тѣмъ столомъ, за которымъ до Георга III предсѣдательствовалъ Король ¹⁾, возсѣдая на большомъ креслѣ, которое донныѣ находится въ Казначействѣ; секретари вели запись, которая облекалась въ форму журнала, прочитываемаго на слѣдующій день. Во время большихъ войнъ прошлаго столѣтія дѣла столь возросли въ количествѣ, что у Казначейства не хватало силъ для исполненія ихъ; засѣданія приобрѣли формальный характеръ и происходили два раза въ недѣлю; съ 1827 г. Первый Лордъ и Канцлеръ Exchequer перестали на нихъ являться; дѣла заготовлялись напередъ для санкціи лордовъ ²⁾. Съ 1856 г. засѣданія прекратились; каждый отдѣльный членъ Казначейства теперь лично отвѣтственъ за тѣ дѣла, которыя онъ ведетъ подъ общимъ контролемъ Канцлера Exchequer.

§ 3. Канцлеръ Казначейства (Chancellor of Exchequer).

Канцлеръ Exchequer всегда является должностнымъ лицомъ Казначейства, но онъ назначается на должности Канцлера и Вице-Казначей отдѣльными патентами и полученіемъ печатей Канцлера.

Его обязанности состояли первоначально въ храненіи и приложеніи къ документамъ печати, въ веденіи контроля надъ документами, выдаваемыми Казначеемъ, и въ исполненіи нѣкоторыхъ судебныхъ функцій въ Палатѣ Счетовъ, изъ которыхъ сохранилась одна—и та формального характера. Болѣе спеціальныя финансовыя обязанности Канц-

нымъ дѣлаютъ утромъ, а контролеровъ и другихъ финансовыхъ чиновниковъ днемъ; въ четвергъ не было засѣданія въ виду «совѣтскаго дня», а въ субботу у комиссіи былъ, повидимому, день отдыха. Calendar of Treasury Papers, vol. IV. p. XV.

¹⁾ Георгъ III передалъ наследственные доходы для фиксированія ихъ въ цѣвильномъ листѣ и не имѣлъ никакого личнаго интереса въ дѣлахъ Казначейства.

²⁾ Commons Papers, 1847. XVIII. 141—8. Evidence of Sir Charles Trevelyan.

лера Exchequer принадлежатъ Вице-Казначей, должность котораго была соединена съ его должностью въ царствованіе Генриха VII ¹⁾).

Этотъ постъ не имѣлъ большого значенія, пока комиссіи Казначейства принадлежала активная дѣятельность. Въ теченіе большей части XVIII в. она не считалась обязательной должностью въ Кабинетѣ, если только не была соединена съ званіемъ Перваго Лорда Казначейства ²⁾).

Въ 1809 г. Персеваль предложилъ этотъ постъ лорду Пальмерстону, которому было тогда 25 лѣтъ и который произнесъ лишь одну рѣчь въ Палатѣ! «Вмѣстѣ съ занятіемъ этой должности», говоритъ послѣдній, «онъ предлагалъ мѣсто въ Кабинетѣ, если я пожелаю имѣть его и онъ находилъ лучшимъ, чтобы я его имѣлъ». Персеваль добавлялъ, что безъ всякаго сомнѣнія онъ самъ долженъ принять главное участіе въ дѣлахъ Казначейства, какъ въ Палатѣ, такъ и внѣ ея ³⁾).

По мѣрѣ того, какъ коллегія Казначейства теряла свое значеніе. Канцлеръ Exchequer его приобреталъ. Въ настоящее время онъ фактически является министромъ финансовъ, и коллегія, членомъ котораго онъ числится, состоитъ изъ лицъ, обязанности которыхъ не соединены со службой въ Казначействѣ, и глава которыхъ состоитъ или Премьер-Министромъ или лидеромъ Палаты Общинъ. Разсмотримъ же теперь тѣ обязанности, которыя возложены на служащихъ въ Казначействѣ, парламентской главой котораго состоитъ Канцлеръ Exchequer.

Обязанности старой Палаты Счетовъ Exchequer и Казначейства касались Короля. Учрежденіе должно было слѣдить, чтобы королевскіе должники выплачивали свои долги, а королевскіе кредиторы не требовали лишняго. Обязанности Казначейства и Канцлера Exchequer имѣли отношеніе къ плательщикамъ налоговъ. Дѣло же департамента было провѣрять, чтобы не испрашивалось болѣе денегъ, чѣмъ ихъ было нужно, и чтобы денегъ расходовалось не болѣе, чѣмъ это утверждено Парламентомъ. Смѣты провѣрялись въ Казначействѣ, прежде чѣмъ онѣ представлялись въ Парламентъ, и билли, которые возлагали расходы на консолидированный фондъ или на тѣ средства, которыя Парламентъ назначалъ для годичной службы, должны предварительно своего внесенія въ Парламентъ получить согласіе Казначейства. Если бы это не было такъ, то Канцлеръ Казначейства не смогъ бы сбалансировать доходы и расходы. Кромѣ этого, Казначейству принадлежитъ общее завѣдованіе жалованіями должностныхъ лицъ, назначая

¹⁾ Report on Public Income and Expenditure, 1869, part. 2. p. 335.

²⁾ Memoir of Right Hon. W. Dowdeswell. Cakendish Debates. 516.

³⁾ Bulwer. Life of Palmerston, I. 91.

ихъ размѣръ въ первой инстанціи, и затѣмъ опредѣляя время отъ времени, какая фактически исполненная работа должна быть оплачена. Онъ отвѣтственъ не только за суммы, слѣдующія къ поступленію съ плательщиковъ, но и за израсходованіе казенныхъ денегъ на указанныя Парламентомъ нужды. Но объ этомъ рѣчь будетъ далѣе. Для Канцлера Казначейства невозможно лично входить въ обсужденіе всѣхъ мельчайшихъ подробностей дѣла, и послѣднія разсматриваются чинами департамента; но общія руководящія начала по всему департаменту преподаются Канцлеромъ.

Но онъ имѣетъ и другія обязанности. Когда ему извѣстна общая сумма государственныхъ доходовъ и размѣръ заявленныхъ на нихъ вѣдомствами требованій, онъ долженъ согласовать предполагаемые расходы съ доходами, увеличить или уменьшить обложеніе для оправданія требованій и усмотрѣть, какимъ образомъ можетъ быть собрано наибольшее количество денегъ безъ излишняго напряженія платежныхъ силъ.

Сверхъ сего онъ долженъ получить согласіе Парламента на свой годовой планъ обложенія, и при содѣйствіи парламентскаго секретаря представляетъ департаментъ въ Палатѣ Общинъ.

На Канцлера Казначейства и его подчиненныхъ можно смотрѣть какъ на находящихся въ постоянной борьбѣ — съ слугами государства, которые находятъ, что налоговъ слѣдуетъ взимать болѣе, чѣмъ Казначейство считаетъ необходимымъ, — съ правительственными департаментами, которые требуютъ болѣе денегъ, чѣмъ Канцлеръ намѣренъ испрашивать у Парламента, — съ Палатой Общинъ, которая оспариваетъ испрашиваемыя суммы и тѣ способы, коимъ ихъ предполагается собрать съ населенія, — и съ плательщиками, которые желаютъ пользоваться различными благами, ничего за нихъ не платя.

Слѣдуетъ еще разсмотрѣть, что осталось отъ судебныхъ правъ Канцлера. Канцлеръ и Казначей имѣли право засѣдать съ баронами *Exchequer* «когда этотъ судъ засѣдалъ въ качествѣ *Court of Equity*». Робертъ Вальполь засѣдалъ и подавалъ свой имѣвшій рѣшающее значеніе голосъ въ 1735 году. Но юрисдикція этого суда была отмѣнена въ 1841 г. ¹⁾ и Актъ о Судопроизводствѣ освобождаетъ Казначея и Канцлера *Exchequer* отъ несенія судебныхъ обязанностей въ Высшемъ Судѣ и въ Апелляціонномъ ²⁾.

Но въ назначеніи шерифовъ Канцлеръ занималъ свое старшее мѣсто, какъ и въ Палатѣ Счетовъ *Exchequer*. Церемонія, происходящая

¹⁾ 5 Викт. с. 5.

²⁾ 36 и 37 Викт. с. 66. с. 96.

12 ноября, въ день Св. Мартына, напоминаетъ старое Exchequer, гдѣ шерифы были связующимъ звеномъ между графскими собраниями и кюріей. Сюда приглашаются не только судьи, но и всѣ члены Кабинета. Юристы и государственныя дѣятели все еще засѣдаютъ, какъ бы въ Exchequer, но само Exchequer и его бароны исчезли, а самъ Канцлеръ Казначейства является предѣвателемъ отдѣленія Королевской Скамьи въ Высшемъ Судѣ. Секретарь (Remembrancer) читаетъ имена по списку наступающаго года, судьи дополняютъ его съ тѣмъ расчетомъ, чтобы на каждое графство пришлось по три имени. Клеркъ Тайнаго Совѣта прочитываетъ извиненія, а Лорды Совѣта и судьи принимаютъ или отвергаютъ ихъ. Списокъ шерифовъ составляется и дальнѣйшее принадлежитъ Тайному Совѣту ¹⁾.

§ 4. Парламентскія должностныя лица.

Младшихъ лордовъ, которые вмѣстѣ съ Первымъ Лордомъ и Канцлеромъ составляли комиссію Казначейства, обыкновенно бываетъ три, при чемъ согласно традиціи, одинъ Лордъ долженъ быть англійскій, другой—шотландскій, третій—ирландскій. На нихъ возлагаются время отъ времени нѣкоторыя департаментскія обязанности, и одному изъ нихъ специально поручается разсмотрѣніе притязаній отставныхъ на пенсіи. Но ихъ обязанности преимущественно политическія: они дѣйствуютъ въ качествѣ whips и помогаютъ главному whip въ Парламентѣ выдвинуть впередъ рядъ сторонниковъ правительства, когда это необходимо для вѣдомства. Одинъ изъ нихъ можетъ представлять Главное Управление Работъ или Земледѣлія, если главы cadaго изъ этихъ департаментовъ, которые являются только политическими представителями, носятъ званіе пэра.

При настоящей организаціи Казначейство слѣдуетъ разсматривать съ двухъ сторонъ:—политической и финансовой; политическая представлена Первымъ Лордомъ и младшими Лордами, финансовая—Канцлеромъ Казначейства. Первымъ Лордомъ бываетъ обыкновенно Премьеръ-Министръ или лидеръ Палаты Общинъ или то и другое вмѣстѣ и пользуется въ Казначействѣ широкой властью. Каждый изъ этихъ важныхъ

¹⁾ The Sheriff's Act, 50 и 51 Викт. с. 55 не требуетъ присутствія болѣе одного высшаго государственнаго должностнаго лица и двухъ судей. Практически необходимо присутствіе шести или семи судей. Report of Select Committee of Lords on the office of High Sheriff, Com. Papers, 257. 1888. Лорды Совѣта опредѣляютъ порядокъ размѣщенія именъ, а на слѣдующемъ засѣданіи Король отмѣчаетъ имена избранныхъ для cadaго графства.

государственных должностных лиц имѣть парламентскаго секретари. Patronage Secretary подчиненъ Первому Лорду, помогаетъ ему и дѣйствуетъ, какъ главный whip правительства, заботясь о поддержаніи правительственнаго большинства въ Парламентѣ и внѣ его.

Финансовый секретарь подчиненъ Канцлеру Казначейства, онъ обыкновенно ответствененъ за смѣты доходовъ департаментовъ и за востановленіе кредита; онъ несетъ всѣ тяжести черновой работы по финансовымъ вопросамъ, рѣшаемымъ въ Парламентѣ, принятіе тѣхъ порученій, которые предлагаются биллемъ, трактующимъ о доходахъ, и защищаетъ смѣты представленныя въ Палату Общинъ.

Исторія этихъ должностей не вполне выяснена. Лордъ Берлей, повидимому, былъ первымъ Казначеемъ, который имѣлъ секретаря для передачи черезъ него инструкціи Казначейству. Первое упоминаніе объ объединенномъ секретариатѣ мы имѣемъ съ того времени, когда лордъ Рочестеръ былъ Казначеемъ въ царствованіе Іакова; послѣ этого до 1714 г. онъ былъ только одинъ, съ этого же времени ихъ стало опять два. Съ начала XVIII этотъ постъ былъ соединенъ съ мѣстомъ въ Палатѣ Общинъ, и съ тѣхъ поръ всѣ лица, занимавшіе его, были членами Палаты. Эти должности не были подчинены Коронѣ и не замѣщались ею, а назначались на нихъ «приглашеніемъ» въ вѣдомство Казначейства.

Способъ назначенія представлялъ курьезную аномалію. Положеніе финансоваго секретаря даетъ ему близкое знакомство съ работой важнаго департамента, а вмѣстѣ съ тѣмъ административный и парламентскій опытъ, который обыкновенно способствуетъ полученію мѣста въ составѣ Кабинета. Patronage Secretary оказываетъ вліяніе на участь правительства въ Парламентѣ, и можетъ быть призванъ дать свой совѣтъ Кабинету по вопросамъ парламентской политики въ важныхъ случаяхъ. Но эти два должностныхъ лица, несмотря на то, что ихъ выборъ является вопросомъ участія въ образованіи правительства, номинально и формально назначаются вѣдомствомъ, въ которомъ большинство состоитъ изъ whips, младшихъ Лордовъ Казначейства, обязанности которыхъ, какъ ихъ опредѣлилъ Каннингъ, состояли въ «образованіи Палаты, сплоченіи ея и поддержкѣ министра».

§ 5. Несмѣняемая должности.

До сихъ поръ я говорилъ о Казначействѣ, какъ о собраніи политическихъ должностныхъ лицъ, изъ которыхъ одни имѣютъ слабое касательство къ финансовымъ дѣламъ, другіе же, какъ Канцлеръ Каз-

начейства и финансовый секретарь, ответственны за нашу финансовую политику и за ее изложение и ведение в Парламентъ.

Но эти политическія должностныя лица, которыя мѣняются вмѣстѣ съ возвышеніемъ и паденіемъ партій, являются временнымъ начальствомъ постоянного персонала чиновниковъ. Практическія неудобства частыхъ измѣненій въ составѣ секретарей Казначейства особенно стали чувствительными въ 1805 г. и для устраненія ихъ была учреждена должность постоянного секретаря, несомнѣваемая съ мѣстомъ въ Парламентѣ, который былъ обязанъ просматривать ежедневную работу Казначейства, и сообщать и увѣдомлять парламентскихъ представителей департамента.

Обширая финансовая власть, принадлежащая Казначейству надъ всѣми правительственными департаментами, придаетъ особое значеніе его служебному персоналу; всѣ смѣты должны быть одобрены финансовымъ главой Казначейства—Канцлеромъ, а отдѣльныя параграфы этихъ смѣтъ должны быть рассмотрѣны лицами, которыя въ силу своей долгой практики, близко знакомы съ указанными въ нихъ предметами ассигнованій и могутъ доставить Канцлеру матеріалы для составленія заключеній. Всѣ расходы должны въ той или другой формѣ получить утвержденіе Лордовъ Казначейства и этотъ порядокъ существуетъ, хотя ни Первый Лордъ ни младшіе лорды не вмѣшиваются въ подробности производимыхъ департаментомъ расходовъ. Когда лицо, просящее деньги, увѣдомляется, что «мои Лорды» не могутъ согласиться съ его просьбами, то онъ долженъ понять, что несмѣняемый составъ вѣдомства собралъ возраженія, и что разъ онъ желаетъ продолжать свое дѣло, онъ долженъ добиться доступа къ парламентскому секретарю или къ Канцлеру Казначейства. Установленный статутъ контроль предоставляется Казначейству по отношенію къ формѣ веденія отчетовъ; и въ назначеніи, также какъ и въ ассигнованіи, государственныхъ денегъ Казначейство обладаетъ по статуту, въ силу обычая или принятаго порядка широкимъ контролемъ.

Этотъ контроль можетъ имѣть дѣйствительную силу и вообще быть возможнымъ только при наличности неизмѣняемаго персонала чиновниковъ, которые его осуществляютъ. Государственное хозяйство можно вести правильно лишь при постоянномъ наблюденіи надъ предметами и источниками расходовъ. Было бы напраснымъ надѣяться, что тѣ чиновники, положеніе которыхъ зависитъ отъ продолжительности существованія правительства, схватятъ нити департаментской политики въ тотъ моментъ, когда ихъ предшественники оставили ее, обрекая себя на непопулярность, являющуюся общей участью экономистовъ, безъ всякой на-

дежды увидать плоды своих трудовъ. О значеніи постоянной гражданской службы рѣчь будетъ ниже; но было невозможно закончить повѣтствованіе о Казначействѣ и его компетенціи, не упомянувъ здѣсь о необходимости существованія при этомъ департаментѣ опытнаго, постоянного персонала чиновниковъ.

§ 6. Департаменты, соединенные съ Казначействомъ.

Нѣкоторые правительственные департаменты стоятъ въ тѣсной связи съ Казначействомъ. Причины такой связи различны въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ по своему характеру. О нѣкоторыхъ изъ этихъ департаментовъ я буду говорить впоследствии при разсмотрѣніи доходовъ и расходовъ Короны.

Генераль-Контролеръ и Счетчикъ является чиновникомъ независимымъ отъ какого-либо правительственного департамента, но при исполненіи своихъ функцій, онъ постоянно сталкивается съ Казначействомъ, такъ какъ ни одинъ правительственный департаментъ не можетъ получить денегъ безъ согласія Казначейства, а послѣднее не можетъ удовлетворить ихъ нужды или воспрепятствовать производству ими расходовъ безъ помощи Генераль-Контролера и Счетчика. Но онъ стоитъ въ сторонѣ отъ политики, его жалованіе не подлежитъ ежегодному разсмотрѣнію Парламента, а выдается изъ консолидированнаго фонда ¹⁾.

Другія должности, которыя стоятъ въ непосредственномъ отношеніи съ Казначействомъ, носятъ различный характеръ, за исключеніемъ тѣхъ, которыя вѣдаютъ поступленіемъ доходовъ, таковы: Коммисары таможенныхъ пошлинъ, прямыхъ доходовъ, лѣсовъ, т. е. доходовъ съ королевскихъ земель, и Генераль-Почтъ-Директоръ.

Нѣкоторыя должности фигурируютъ и въ смѣтахъ департамента Казначейства; такова, напр., должность Главнаго Казначея, поглотившая въ себѣ всѣ тѣ должности, черезъ которыя всѣ вотированныя Парламентомъ суммы ранѣе выдавались. Должность эта политическаго и почетнаго характера; она соединена съ мѣстомъ въ Палатѣ Общинъ и отъ лица, занявшаго ее, не требуется переизбраніе. Назначеніе происходитъ по waitant за собственноручной королевской подписью. Обязанности несутся постояннымъ персоналомъ Кассоваго Отдѣленія (Pay Office) на основаніи предоставленныхъ Генераль-Кассиру правъ.

Таковая также должность парламентарскаго совѣтника, которые назначаются постановленіемъ журнала Казначейства. Обязанности этихъ

¹⁾ 5 и 6 Вильг. IV, с. 35 и 11 и 12 Вилт. с. 55.

лицъ состоятъ въ составленіи биллей, заключающихъ въ себѣ планы правительства. Такая обязанность далеко не является легкой, такъ какъ они должны не только искусно изложить намѣренія правительства въ статутную форму, согласовать ихъ съ прежнимъ законодательствомъ, если необходимо, то и путемъ отмѣны части существующихъ статутовъ, но и предусмотрѣть всѣ могущія быть предложенными отдѣльными членами Палаты измѣненія и различныя юридическія толкованія. Такимъ образомъ они должны слѣдить за биллемъ во всѣхъ его стадіяхъ въ обѣихъ Палатахъ и представлять въ распоряженіе министра необходимый матеріалъ для возраженія на поправки, которыя измѣняютъ предположенную цѣль или путемъ оговорки придаютъ иной смыслъ.

Нѣкоторые другіе департаменты фигурируютъ въ смѣтахъ гражданскихъ вѣдомствъ, подчиненныхъ Казначейству, но мы можемъ перейти прямо къ департаментамъ, вѣдающимъ взиманіе доходовъ.

Таковы: Комиссія земель и лѣсовъ, Управление прямыхъ налоговъ, Управление таможенными пошлинами и Почтовое вѣдомство.

Коммиссары лѣсовъ образуютъ департаментъ, вѣдающій управленіе коронными землями и сборъ коронныхъ земельныхъ доходовъ.

Они, въ количествѣ двухъ, назначаются warrant'омъ за собственноручной королевской подписью. Они подчинены Казначейству, такъ какъ отвѣтственны за отрасль, хотя и весьма малую, доходовъ, и также, не будучи представлены въ Палатѣ Общинъ, они должны надѣяться на наложеніе и на защиту ихъ образа дѣйствій, когда объ этомъ будетъ возбужденъ вопросъ, представителями Казначейства.

Коллегія коммиссаровъ таможенныхъ пошлинъ и прямыхъ налоговъ назначается патентами, а предсѣдатель каждой коллегіи warrant'омъ за королевской подписью. Они вѣдаютъ исключительно доходы, и ихъ работу болѣе удобно будетъ разсматривать тогда, когда мы перейдемъ къ источникамъ государственныхъ доходовъ, различая тѣ, которые взимаются съ привозимыхъ въ страну иностранныхъ товаровъ, отъ тѣхъ, которые идутъ отъ другихъ формъ обложенія. О почтовомъ вѣдомствѣ слѣдуетъ говорить особо.

§ 7. Почтовое вѣдомство (Post office).

Post office отличается отъ Комиссіи земель и лѣсовъ тѣмъ, что оно разсматривается, какъ доходный департаментъ, а не какъ одна изъ частей гражданской службы. Оно отличается отъ всѣхъ трехъ предыдущихъ департаментовъ тѣмъ, что имѣетъ непосредственно своего представителя въ Парламентѣ.

Генераль Почтъ-Директоръ (Postmaster-General) — политическое должностное лицо и назначается патентомъ съ Большой Печатью.

Почтовые учреждения существовали уже съ первой половины XVI в., но не для общественнаго пользованія, а для обслуживания нуждъ Короля и его двора и состояли подъ начальствомъ Почтъ-Директора.

Въ царствованія Иакова I и Карла I почты были приспособлены для общихъ услугъ, а со времени Карла II онѣ стали дѣлать на статьи свои доходы, шедшіе въ пользу Короля. Но до 1710 г. подлежащія обязанности исполнялись однимъ или болѣе лицами подъ общимъ надзоромъ Статсъ-Секретаря.

Въ 1710 г. былъ назначенъ патентомъ Генераль Почтъ-Директоръ и должность эта подпала подъ политическія правоограниченія, установленныя по отношенію къ новымъ должностямъ Place Bill'емъ 1707 г. Въ теченіе XVIII в. и XIX—до 1823 г. должность эту занимали два Почтъ-Директора. Съ этого же года она стала принадлежать одному лицу. За исключеніемъ короткаго періода министерства Каннинга, ее всегда занималъ пэръ, въ виду установившагося взгляда на представительство въ Парламентѣ почтоваго вѣдомства до 1866 г., когда правоограниченіе было отмѣнено и Генераль-Почтъ-Директоръ получилъ возможность за сѣдять въ Парламентѣ ¹⁾, подчиняясь правилу, что принятіе должности дѣластъ мѣсто въ Палатѣ свободнымъ, сохраняя за обладателемъ его право быть переизбраннымъ.

Въ 1831 г. англійскія и ирландскія почтовые учреждения, имѣвшія различныя управленія, были объединены подъ властью одного главы, а съ 1837 г. должность Почтъ-Директора получила политическій характеръ, освобождаясь вмѣстѣ съ перемѣной министерства.

1837 годъ былъ историческимъ для Почтоваго вѣдомства. Въ этомъ году былъ изданъ рядъ статутовъ ²⁾, изъ которыхъ одинъ отмѣнялъ всѣ послѣдовательно накопившіяся законоположенія касательно Post office, а другой—опредѣлялъ права и порядокъ управленія почтами. Этимъ послѣднимъ актомъ почтовому вѣдомству предоставлена монополія перевозки писемъ и газетъ; частнымъ предпріятіямъ не дозволяется конкурировать съ правительствомъ и для уничтоженія конкуренціи Почтовое вѣдомство имѣетъ право измышлять новыя средства, чтобы идти на встрѣчу требованіямъ публики.

Положеніе Генераль-Почтъ-Директора является исключительнымъ.

¹⁾ 29. и 30. Вимт. с. 55.

²⁾ 7 Вильг. IV и 1 Викт. с. 32. с. 33.

Съ одной точки зрѣнія это вѣдомство носить характеръ департамента, вѣдающаго поступленіемъ доходовъ, и какъ таковой состоитъ подъ контролемъ Казначейства. Но отличаясь отъ другихъ департаментовъ, которые вѣдаютъ исключительно сборъ и поступленіе доходовъ, Post office исполняетъ дѣла весьма важныя и разнообразныя, которыя частное предпріятіе не можетъ выполнять столь дешево и съ такимъ удобствомъ для публики, и которыя хотя и преслѣдуютъ прежде всего удобство публики, но случайно приносятъ и доходъ ¹⁾. Какъ глава своего вѣдомства, Генераль-Почтъ Директоръ является крупнымъ работодателемъ; ему приходится имѣть дѣло съ пароходными компаниями, заключая съ ними контракты о перевозкѣ почты, и заниматься международными переговорами, касающимися различнато рода почтовыхъ соглашеній съ иностранными государствами ²⁾. Онъ является главой крупнаго административнаго вѣдомства, но, хотя онъ и можетъ придумывать различныя способы увеличенія полезной дѣятельности его департамента и защищать ихъ, тѣмъ не менѣе принадлежація ему права точно опредѣлены статутами и осуществленіе ихъ, соединенное съ выходомъ изъ границъ предоставленныхъ полномочій и касающееся доходовъ, подвѣдомственно контролю Казначейства. Его распоряженія, устанавливающія размѣры почтовыхъ сборовъ тамъ, гдѣ это не сдѣлано Парламентомъ, должны подлежать утвержденію Лордовъ Казначейства. Парламентъ даетъ также полномочія на заключеніе контрактовъ на перевозку почты; но если Парламентъ не установилъ таксы, то послѣдняя опредѣляется Генераль-Почтъ-Директоромъ съ согласія Казначейства.

Его распоряженія, касающіяся почтово-сберегательныхъ кассъ (Post office Savings Banks), а также ассигновки подлежатъ одобренію Казначейства; согласіе этого же послѣдняго департамента требуется для предоставленія ему права для приобрѣтенія, продажи или обмѣна земли, съемокъ въ аренду телеграфа и установленія относящихся къ нему правилъ ³⁾.

Его положеніе въ этомъ отношеніи отличается отъ другихъ главъ большихъ расходныхъ департаментовъ. Казначейство имѣетъ голосъ при составленіи счета суммъ, испрашиваемыхъ отъ Парламента для различ-

¹⁾ Post, ch. VII. Sect. 1. § 5.

²⁾ См. Hansard. N. S., vol. CLXXII, pp. 1077, 1082, рѣчи Чальдерса и Гладстона по поводу билля, который совмѣщалъ эту должность съ мѣстомъ въ Палатѣ Общинъ.

³⁾ Я не старался указывать тѣ многочисленныя статуты, которыми установлены и опредѣлены права Генераль Почтъ-Директора. Интересующіеся этимъ могутъ обратиться къ хронологической таблицѣ и указателю статутовъ.

ныхъ нуждъ арміи и флота, но согласіе Казначейства не требуется на модель ружей или чертежъ корабля. Департаменту Генераль Почтъ-Директора Парламентъ предлагаетъ разработанныя правила веденія дѣлъ и возлагаетъ на Казначейство надзоръ за соблюденіемъ ихъ. Генераль-Почтъ-Директоръ не больше, чѣмъ управляющій большимъ дѣломъ, съ малой долей дискреціонной власти. Онъ можетъ предлагать правительству проекты различныхъ соглашеній по почтовымъ дѣламъ съ иностранными государствами, которыя Король можетъ положить въ основу соотвѣтствующаго договора; но только лишь законодательнымъ путемъ черезъ Парламентъ могутъ быть установлены новые способы веденія дѣлъ въ его департаментѣ или поручены ему новыя занятія. И самая власть его основана на томъ положеніи, которое принадлежитъ Парламенту.

ОТДѢЛЪ V.

Коммиссія Адмиралтейства.

§ 1. Исторія ея.

Адмиралтейство, подобно Казначейству, представляетъ важное государственное учрежденіе, завѣдываніе которымъ время отъ времени поручалось комиссарамъ, назначаемымъ патентами подъ Большой Печатью. Исполненіе должности Великаго Лорда Адмирала съ 1708 г. было поручено комиссіи, исключая 1827 г., когда герцогъ Кларенсъ на короткое время былъ назначенъ Лордомъ Великимъ Адмираломъ.

Но до 1832 г. комиссарамъ Адмиралтейства не поручалось полностью завѣдываніе всѣми морскими дѣлами; они вѣдали «назначеніе и производство офицеровъ, плаваніе судовъ и имѣли общій надзоръ надъ морскимъ управленіемъ»¹⁾. Имъ были подчинены два управленія: Морское (Navy Board), которое завѣдывало выдачей жалованія и морскимъ снабженіемъ, за исключеніемъ артиллеріи и провіанта, и Провіантское (Victualling Board), вѣдавшая поставку мяса, хлѣба и пива; кромѣ того, имѣлся морской казначей, который, хотя и состоялъ членомъ Navy Board, но имѣлъ свою отдѣльную канцелярію; онъ получалъ изъ Казначейства и выплачивалъ тѣ суммы, которыя Navy Board приказывало ему уплатить²⁾.

¹⁾ Отчетъ королевской комиссіи, разслѣдовавшей положеніе гражданской и специальной администраціи морского и военнаго департаментовъ, 1890 [с. 5979]. Приложение I.

²⁾ *Законы-etc.* Великобританскаго Адмиралтейства, гражданскіе и военныя, vol. II, p. 410 (опубликовано 1746).

Въ 1832 г. Джемсъ Грагамъ, тогдашній Первый Лордъ Адмиралтейства, добился проведения акта ¹⁾, который упразднялъ оба эти учрежденія и передавалъ обязанности ихъ въ руки чиновниковъ, изъ которыхъ каждый былъ подчиненъ какому-либо Лорду Адмиралтейства. Три года спустя должность казначея была упразднена и его обязанности переданы Главному Казначею ²⁾.

Съ этого времени всѣ морскія дѣла были поставлены подъ контроль адмиралтейской коллегіи. Патенты, создающіе Адмиралтейскую комиссію послѣ отмены прежняго патента, назначаютъ извѣстныхъ поименованныхъ лицъ комиссарами для исполненія должности Лорда Великаго Адмирала, съ правомъ дѣлать все то, что это должностное лицо могло дѣлать, если бы оно было налицо, нести исполненіе всѣхъ тѣхъ обязанностей, которыя ранѣе были возложены на Морское и Провіантское управленіе и съ предоставленіемъ имъ власти замѣщать не только спеціальныя должности, какъ это обыкновенно дѣлалъ Лордъ Великій Адмиралъ, но и назначать на гражданскія должности въ департаментѣ.

Придется еще разъ говорить объ Адмиралтействѣ и его дѣятельности въ главѣ о вооруженныхъ силахъ Короны, почему рискуя повторить то, что уже будетъ сказано, въ настоящемъ мѣстѣ достаточно ограничиться этими общими словами.

§ 2. Ея организація.

Внутреннее устройство коллегіи установлено теперь приказомъ въ Совѣтѣ 10 августа 1904 г. ³⁾, и она состоитъ изъ Перваго Лорда, четырехъ Морскихъ Лордовъ (Sea Lords) и одного Гражданскаго Лорда (Civil Lord). Имѣются также два секретаря, назначаемыхъ коллегіей, одинъ парламентскій по финансовымъ дѣламъ, политическое должностное лицо, теряющее свое мѣсто со смѣной правительства; другой—постоянное и независимое отъ переменъ курса политики.

Комиссія собирается теперь одинъ разъ въ недѣлю и чаще, если этого пожелаетъ Первый Лордъ. Въ прежнія времена она собиралась чаще, но теперь значительная часть административной работы исполняется Лордами и секретарями въ предѣлахъ, предоставленнаго имъ круга вѣдѣнія.

¹⁾ 2 и 3 Вильг. IV. с. 40.

²⁾ 5 и 6 Вильг. IV. с. 35.

³⁾ 1905 [Cd. 2416].

Лорды Коммиссары номинально равны между собой. Патентъ не дѣлаеть никакого различія въ ихъ положеніи; только политическимъ главой Адмиралтейства бываетъ тотъ Лордъ, имя котораго поставлено первымъ въ спискѣ членовъ комиссіи. Но фактически Первый Лордъ имѣетъ доминирующее значеніе по двумъ причинамъ.

Во-первыхъ, потому, что Первый Лордъ въ теченіе долгаго времени состоитъ членомъ Кабинета. Поэтому, когда онъ говоритъ со своими товарищами, то они знаютъ, что за нимъ стоитъ Кабинетъ. Если другіе Лорды съ нимъ несогласны, то онъ можетъ заявить имъ, что въ случаѣ неисполненія его предложенія, онъ не можетъ оставаться болѣе членомъ коллегіи ¹⁾. Если же, какъ это и должно случиться, остальные члены Кабинета поддержать Перваго Лорда противъ его товарищей, то Королю будетъ сдѣланъ докладъ о необходимости издать новые патенты, назначающіе новую Адмиралтейскую Коммиссію съ другимъ составомъ.

Во-вторыхъ, рядомъ слѣдовавшихъ другъ за другомъ приказовъ въ Совѣтѣ Первый Лордъ сдѣланъ отвѣтственнымъ передъ Королемъ и Парламентомъ за всѣ дѣла Адмиралтейства, а всѣ другіе члены коллегіи отвѣтственны передъ Первымъ Лордомъ за возложенныя на нихъ обязанности.

Приказомъ въ Совѣтѣ 10 августа 1904 г. ²⁾ первый, второй и четвертый Морскіе Лорды отвѣтственны передъ Первымъ Лордомъ за всѣ тѣ дѣла, касающіяся плаванія, качество и личнаго состава флота, которыя поручены каждому изъ нихъ Первымъ Лордомъ. Третій Морской Лордъ и Контролеръ подобнымъ же образомъ отвѣтственны за матеріальную сторону флота; Парламентскій Секретарь за денежные средства департамента и тѣ дѣла, которыя могутъ быть ему поручены; возложеніе же на нихъ временныхъ обязанностей Гражданскаго Лорда и Постояннаго Секретаря болѣе не практикуется.

§ 3. Распредѣленіе дѣлъ.

Настоящее распредѣленіе дѣлъ основано на запискѣ Перваго Лорда, составленной 20 октября 1904 г. ³⁾. Общій ихъ характеръ предудказанъ пунктами приказа въ Совѣтѣ, но мы должны при этомъ отмѣтить, что Гражданскій Лордъ ведетъ всѣ дѣла гражданскаго характера морского

¹⁾ Report of Select Committee of the Commons on the Board of Admiralty, 1861, p. 185. Evidence of sir John Pakington.

²⁾ [Cd. 2416].

³⁾ Положеніе, указывающее настоящее распредѣленіе обязанностей между Членами Адмиралтейской Коллегіи, 1905. [cd 2417].

вѣдомства, а Постоянный Секретарь ведетъ все внутреннее дѣлопроизводство, переписку и исполняетъ всѣ шаблонныя работы.

Нужно обратить вниманіе на два вопроса, касающіеся распредѣленія дѣлъ. Парламентскій Секретарь занимаетъ въ министерствѣ видный постъ, хотя онъ и не даетъ ему права входить въ число членовъ Кабинета. Онъ является обыкновенно представителемъ департамента въ Палатѣ Общинъ и отвѣтственъ передъ Первымъ Лордомъ за денежныя суммы морского вѣдомства, за всѣ предложенія новыхъ расходовъ и пріобрѣтеніе и продажу кораблей и предметовъ снабженія. Но онъ не входить въ число членовъ коллегіи, онъ ею назначается и единственнымъ документомъ, говорящимъ объ его назначеніи, является протоколъ коллегіи. Среди тѣхъ, кто его назначаетъ, мы встрѣчаемъ Гражданскаго Лорда, имя котораго появляется въ патентѣ, учреждающемъ комиссію, и должность эта, въ противоположность должности Парламентскаго Секретаря, требуетъ отъ занимающаго его лица переизбранія. И однако политическое положеніе этихъ двухъ государственныхъ сановниковъ съ точки зрѣнія важности и отвѣтственности отличается отъ соответствующихъ должностей.

На основаніи постановленія 20 октября 1904 г., Первому Морскому Лорду предоставлены большія полномочія, чѣмъ тѣ, которыми онъ пользовался раньше. Во всѣхъ важныхъ дѣлахъ онъ всегда совѣтуется съ другими Морскими Лордами, съ Гражданскимъ Лордомъ и Секретарями, и хотя эти должностныя лица имѣютъ, когда этого пожелаютъ, свободный доступъ къ Первому Лорду, тѣмъ не менѣе Первый Морской Лордъ во всѣхъ важныхъ вопросахъ является посредникомъ между ними.

Едва ли слѣдуетъ еще подробнѣе говорить о работѣ Адмиралтейства и о постоянномъ штатѣ служащихъ, обеспечивающихъ безостановочность административной работы.

Адмиралтейство создано съ той цѣлью, чтобы снабдить специальными совѣтниками гражданскаго министра, которому можетъ быть довѣрено завѣдованіе морскимъ вѣдомствомъ и представительство его въ той или другой Палатѣ и облегчить ему несеніе отвѣтственности предъ Парламентомъ. Въ вопросахъ общаго управленія Первый Лордъ получаетъ совѣты отъ Морскихъ Лордовъ, мѣняющихся вмѣстѣ съ правительствомъ; для мелкихъ же вопросовъ въ распорядкѣ его имѣется достаточный штатъ постоянныхъ служащихъ по всѣмъ отраслямъ морской администраціи.

ОТДѢЛЪ VI.

Главные Управленія (Boards).

Остается еще неразмѣтливой значительная группа особыхъ правительственныхъ департаментовъ, извѣстная подъ именемъ Boards ¹⁾. Они, подобно Казначейству и Адмиралтейству, не представляютъ собой важныхъ должностей, порученныхъ управленію комиссіи. Въ прежнія времена они были Комитетами Тайнаго Совѣта. Самое старое изъ нихъ это Главное Управленіе Торговли, строго говоря, никогда не переставало быть Комитетомъ Совѣта. Каждое изъ нихъ имѣетъ въ своемъ составѣ, кромѣ предсѣдателя, извѣстное число высшихъ должностныхъ лицъ, обыкновенно Предсѣдателя Совѣта, пять статсъ-секретарей и Канцлера Казначейства. Предсѣдатель, за исключеніемъ Главнаго Управленія Работъ, назначается приказомъ въ Совѣтъ; вся состоящая при немъ коллегія носитъ весьма призрачный характеръ; предсѣдатель, несмотря на то скромное положеніе, которое дано ему въ силу статутныхъ постановленій среди тѣхъ сановниковъ, которые входятъ въ коллегію, является фактически единственнымъ главой своего вѣдомства. Эти управленія служатъ не только показателями уменьшившагося административнаго вліянія Совѣта,—они отмѣчаютъ также увеличеніе дѣятельности государства въ принужденіи къ исполненію извѣстныхъ дѣйствій отдѣльнаго лица и надзора за нимъ во многихъ частяхъ человеческой жизни.

§ 1. Главное Управленіе Торговли (Board of Trade).

Это управленіе имѣетъ обширную исторію. Въ 1660 г. Карль II образовалъ два совѣта, одинъ для торговыхъ дѣлъ, а другой для дѣлъ заграничныхъ плантацій. Они были объединены въ 1672 г. подъ властью одной комиссіи, послѣ упрощенія которой въ 1675 г. надзоръ за торговлей перешелъ къ Тайному Совѣту. Въ 1695 г. было создано Главное Управленіе Торговли и Плантацій, которое въ 1781 г. прекратило свое существованіе. Саркастическое замѣчаніе Бэрка ²⁾ объ его роскоши и неспособности были безъ сомнѣнія справедливы; но Управленіе, повидимому, встрѣчало серьезныя затрудненія, не будучи облечено широкой

¹⁾ Какъ видно изъ настоящаго сочиненія, терминъ министръ, министерство не свойственъ англійскому праву. Boards, подобно Статсъ-Секретариатамъ, конечно, соотвѣтствуютъ понятію министерства—но переводчикъ по возможности старался отънять оригинальность терминологіи.

²⁾ Burke, Speech on Economical Reform; см. также Life of Shelburne—Lord Fitz. Maurice. I. 240.

исполнительной властью, чѣмъ можно объяснить ея неспособность. Оно могло собирать свѣдѣнія и дѣлать различныя предложенія Статсъ-Секретарю Южнаго департамента, но это было все, — а потому въ рукахъ лицъ, ревниво старавшихся оправдать работой уплачиваемое имъ жалованіе, это учрежденіе стало дорогой машиной для производства изслѣдованій, которыя рѣдко были нужны и для приготовления совѣта, который рѣдко спрашивали. Отъ 1752 г. до настоящаго времени Управленіе Торговли было Комитетомъ Тайнаго Совѣта. Приказъ въ Совѣтъ 23 августа 1786 г., неотмѣненный съ того времени, образовываетъ Комитетъ изъ нѣкоторыхъ лицъ, занимающихъ высокія должности, изъ которыхъ выдѣляются Архіепископъ Кентерберійскій и Спикеръ Палаты Общинъ. До 1867 г. Предсѣдатель и Вице-Предсѣдатель назначались въ Совѣтъ и кромѣ того въ особыхъ специальныхъ случаяхъ въ Комитетъ приглашались отдѣльныя лица ¹⁾. Комитетъ собирался обыкновенно очень рѣдко и обязанности его исполнялись Предсѣдателемъ или Вице-Предсѣдателемъ.

Въ 1862 г. было установлено, что этотъ Комитетъ Тайнаго Совѣта получаетъ отнынѣ имя Главнаго Управленія Торговли—«Board of Trade», которое въ Interpretation Act 1889 г. названо «Комитетомъ Тайнаго Совѣта, назначеннымъ для разсмотрѣнія дѣлъ, касающихся Торговли и Плантацій» ²⁾, съ 1867 г. исчезаетъ Вице-Предсѣдатель и появляется Парламентскій Секретарь. Оба, Предсѣдатель и Секретарь, не лишены права засѣдать въ Палатѣ Общинъ.

До 1840 г. обязанности Управленія были чисто совѣщательнаго характера: оно собирало статистическія свѣдѣнія о торговлѣ и всегда было готово дать Секретаріату по иностраннымъ дѣламъ справку по торговымъ договорамъ и Секретаріату колоній по вопросамъ, касающимся торговыхъ сношеній съ колоніями. Въ 1840 г. оно стало приобретать принадлежащія ему нынѣ исполнительныя функціи; оно тогда было призвано въ первый разъ къ регулированію и одобренію постановленій, относящихся къ желѣзнодорожнымъ компаніямъ. Его обязанности въ этомъ отношеніи возрасли и департаментъ принялъ двойной видъ. Онъ былъ Комитетомъ Совѣта для дѣлъ торговли и заграничныхъ плантацій; въ этомъ положеніи Комитетъ долженъ былъ разсматривать и представлять въ Секретаріатъ колоній проекты устройства колоній въ Африкѣ и Австраліи ³⁾. Онъ былъ вмѣстѣ съ тѣмъ и Board of Trade и на этомъ

¹⁾ См. Return to an Order of the House of Commons for 1876 (482).

²⁾ 24 и 25 Викт. с. 47, в. 65 и см. 52 и 53 Викт. с. 63, в. 12.

³⁾ Hansard, CVI. 1120.

основаніи предсѣдателю и вице-предсѣдателю принадлежать административный надзоръ надъ желѣзными дорогами, портами и различными учрежденіями, подчиненными управленію на основаніи статута. Совѣщательныя функціи постепенно исчезали, а административныя росли. Въ 1865 г. послѣ нѣкоторыхъ споровъ объ отношеніяхъ между Секретаріатомъ, вѣданнымъ колоніи, и Главнымъ Управленіемъ Торговли, первый образовалъ новую канцелярію для переписки по торговымъ дѣламъ не только съ Board of Trade, но и съ представителями иностранныхъ государствъ въ Англіи ¹⁾; а немного времени спустя въ 1872 г. совѣщательныя обязанности Board исчезаютъ окончательно ²⁾.

Теперь мы должны приступить къ разсмотрѣнію настоящихъ обязанностей Главнаго Управленія. Онѣ имѣютъ характеръ главнымъ образомъ исполнительный, предписанный уставами.

Та часть его настоящей работы, которая наиболѣе приближается къ старымъ функціямъ Board, какъ совѣтника по торговымъ и колониальнымъ дѣламъ—это статистическій департаментъ. Управление собираетъ и публикуетъ статистическія свѣдѣнія о торговлѣ и о земледѣліи Соединеннаго Королевства, колоній и иностранныхъ государствъ, сообщая среднюю цѣну хлѣба въ Англіи и Уэльсѣ, выведенную по ежедневнымъ отчетамъ.

Этотъ департаментъ составляетъ и публикуетъ свѣдѣнія о положеніи рабочаго рынка. Тутъ же ведется указатель размѣра пошлинъ, взимаемыхъ иностранными государствами за англійскіе товары. Вообще нужно сказать, что лица, интересующіяся статистическими свѣдѣніями о торговлѣ и мореплаваніи и объ условіяхъ труда въ Соединенномъ Королевствѣ, могутъ получить ихъ въ Главномъ Управленіи Торговли.

Кромѣ этого, слѣдуетъ сказать, что вездѣ тамъ, гдѣ государство регулируетъ торговые вопросы въ интересахъ общественной безопасности, пользы или выгоды, оно дѣйствуетъ чрезъ Главное Управленіе.

Въ нѣкоторыхъ случаяхъ оно осуществляетъ древнія королевскія права, переданныя по статутамъ правительственнымъ департаментамъ. Въ другихъ—оно представляетъ современную дѣятельность государства.

Древнія притязанія Короны на созданіе монополій по покупке, продажѣ, производству продуктовъ были ограничены актомъ Іакова I выдачею патента для исключительнаго пользованія новымъ изобрѣтеніемъ ³⁾. Рядъ послѣдовательныхъ статутовъ урегулировалъ эту прерога-

¹⁾ Hansard CLXXVII. 1880.

²⁾ Hansard CCIX. 1150.

³⁾ 21 Іак. I с. 3.

тиву, и выдача патентовъ вмѣстѣ съ регистраціей товарныхъ знаковъ и фабричныхъ марокъ подлежатъ нынѣ вѣдѣнію Главнаго Управленія Торговли ¹⁾).

На коммерческой департаментъ возложена обязанность хранения образцовъ мѣръ и вѣсовъ, принадлежавшая прежде Казначейству. Вѣдѣла, касающіяся банкротства, не считая формальнаго судебного процесса, ведутся черезъ Управление ²⁾); регистрація акціонерныхъ компаній ведется особой канцеляріей, но включена въ желѣзнодорожный департаментъ, о которомъ нужно кое-что сказать.

Права и привилегіи, предоставляемыя компаніямъ, изготовляющимъ предметы первой необходимости или создающимъ общественныя удобства стоятъ подъ контролемъ Управленія Торговли.

Сюда относятся желѣзнодорожныя, трамвайныя, газовыя и водоснабжающія компаніи. Онѣ на практикѣ являются монополистами того, безъ чего невозможно обойтись:—свѣта, воды и средствъ передвиженія. Государство возлагаетъ на Управление Торговли задачу слѣдить, чтобы эти общества дѣйствовали съ должной заботливостью по отношенію къ публичнымъ интересамъ и безопасности, при чемъ послѣдняя является, безъ сомнѣнія, главнѣйшею цѣлью надзора Управленія и надъ электрическимъ освѣщеніемъ.

Надзоръ въ этомъ случаѣ осуществляется различными путями. Тамъ, гдѣ для осуществленія цѣлей компаніи требуется изданіе закона по частному биллю или временному приказу, правительственный департаментъ можетъ свободно вмѣшиваться. Когда же компанія электричества надѣлена своими собственными правами, то надзоръ надъ нею осуществляется черезъ инспекцію работъ изданіемъ извѣстныхъ правилъ и постановленій, производствомъ разслѣдованій въ исключительныхъ случаяхъ.

Завѣдываніе гаванями есть одна изъ обязанностей, которую Управление Торговли несетъ въ качествѣ старой королевской прерогативы. Земельное пространство, занятое портами и судоходными рѣками, принадлежало по феодальнымъ законамъ Королю. Это право собственности налагало съ одной стороны обязанность обезпеченія безопасности страны со стороны вражескихъ вторженій, а съ другой — уплаты различныхъ пошлинъ.

Эти прерогативы возродились нынѣ въ правительственномъ департаментѣ, вѣдающемъ портами. Казначейство и комиссары пошлинъ

¹⁾ 46 и 47 Викт. с. 57.

²⁾ 46 и 47 Викт. с. 52.

(commissioners of customs) опредѣляютъ мѣста для торговыхъ пристаней; Управление Торговли заботится о гаваняхъ, вступая въ соглашеніе съ Адмиралтействомъ въ тѣхъ случаяхъ, когда вопросъ касается обороны, и съ комиссарами, вѣдающими домены и лѣса (commissioner of Woods and Forests) касательно денежныхъ интересовъ Короны ¹⁾. Въ тѣсной связи съ отвѣтственностью за исправность гаваней находится и надзоръ Главнаго Управленія за тѣми учрежденіями, которые завѣдуютъ маяками ²⁾ и средствами на ихъ содержаніе. Права по завѣданію морскимъ и рѣчнымъ рыболовствомъ переданы въ Главное Управленіе Земледѣлія ³⁾.

Морской департаментъ представляетъ довольно полную картину контроля государства надъ коммерческими дѣлами.

Торговое судно послѣ постройки измѣряется, имя его вмѣстѣ съ подробнымъ описаніемъ вносится въ книги Управленія, и собственнику его выдается засвидѣтельствованное удостовѣреніе подлинности и національности судна; этотъ документъ служитъ доказательствомъ права собственности на судно и не только ставитъ его подъ защиту правительственнаго департамента, но и даетъ возможность замѣной зарегистриованнаго имени продавать или передавать корабль съ minimum издержекъ.

Дальнѣйшія заботы касаются безопасности корабля и экипажа. «Командующія лица на торговомъ суднѣ должны подвергнуться экзаменамъ для показанія своихъ техническихъ знаній и представить удостовѣреніе о своемъ поведеніи; послѣ этого они уже получаютъ свидѣтельства на званія шкипера, штурмана и инженеръ-механика» ⁴⁾. Управленіемъ составляются правила касательно командировъ и экипажа, разбора споровъ и увольненія отъ службы матросовъ съ извѣстнымъ вознагражденіемъ, если это бываетъ въ Англіи, или съ обезпеченіемъ способа возвращенія, когда это бываетъ загранией.

Кромѣ заботъ о порученіи корабля достаточно опытнымъ командамъ и матросамъ, Управленіе издаетъ правила о количествѣ принимаемыхъ на бортъ судна пассажировъ, о сигнальныхъ фонаряхъ, о спасательныхъ лодкахъ и о принимаемыхъ на судно сортовъ груза; оно имѣетъ право задержать судно, негодное для морского плаванія.

Финансовыя функціи Управленія являются слѣдствіемъ всѣхъ выше описанныхъ обязанностей. Необходимъ служебный персоналъ для над-

¹⁾ 25 и 26 с. 69.

²⁾ Таковыми являются въ Англіи — Trinity House, комиссары сѣверныхъ маяковъ въ Шотландіи и комиссары ирландскихъ маяковъ для Ирландіи.

³⁾ 3 Эд. VII с. 31.

⁴⁾ The State in its relation to Trade, sir. T. Farrer p. 123.

зора за содержаніемъ въ порядкѣ гаваней и маяковъ, для устройства сберегательныхъ кассъ для служащихъ на торговыхъ судахъ, для завѣдыванія пенсіями и пособіями нуждающимся матросамъ, охраны и выдачи по принадлежности жалованія и вещей умершихъ моряковъ;— всѣ подобнаго рода дѣла требуютъ не только веденія отчетности, но и извѣстнаго рода финансовой администраціи. Поэтому всѣ финансовыя операціи Board требуютъ и труда и расходовъ ¹⁾).

§ 2. Главное Управление Работъ (Board of Works).

Главное Управление Работъ возникло на почвѣ контроля надъ расходами на королевскія постройки, которыя одно время вносились въ гражданскій листъ.

Въ 1782 г. ²⁾ онѣ были поставлены подъ контроль инспектора работъ (Surveyor of Works), который долженъ былъ быть архитекторомъ, и были изданы правила касательно издержекъ на новыя постройки и ремонтъ. Въ 1814 г. ³⁾ былъ назначенъ Главный Инспекторъ (Surveyor General) «надъ работами для Его Величества и общественныхъ зданій», содержимыхъ какъ на средства гражданского листа, такъ и на ассигнованныя Парламентомъ средства.

Въ 1832 г. ⁴⁾ обязанности Главнаго Инспектора были переданы департаменту, вѣдавшему доходы, комиссары котораго наблюдали за лѣсами и за доходами съ принадлежащихъ Коронѣ земель.

Эти комиссары, по мѣрѣ необходимости, обращали доходы съ королевскихъ земель на ремонтъ зданій и на содержаніе общественныхъ парковъ, безъ всякой на этотъ счетъ парламентской санкціи. Въ 1857 г. эти департаменты были раздѣлены. Жалованія комиссаровъ лѣсовъ и доменовъ вносились въ параграфы подлежащихъ голосованію статей расходовъ по гражданскому листу, а собираемые ими доходы шли въ Казначейство. Былъ образованъ новый департаментъ—по завѣдыванію работами общественныхъ зданій, состоявшій изъ перваго комиссара, Статсъ-Секретарей и президента Управленія Торговли. Для полученія средства на производство различнаго рода улучшеній комиссары должны были обращаться къ Парламенту. Первый комиссаръ могъ засѣдать въ Палатѣ Общинъ, а комиссары лѣсовъ и доменовъ были объявлены этимъ же самымъ статутомъ неизбираемыми на мѣста въ этой Палатѣ.

¹⁾ См. Return to an Order of the House of Commons for 1871 (482).

²⁾ 22 Георг. III, с. 82 ss. 6, 7, 8.

³⁾ 54 Георг. III, с. 157.

⁴⁾ 2 и 3 Вильг. IV, с. 1.

Первый комиссаръ назначается waarrant'омъ за собственноручной королевской подписью; онъ дѣйствуетъ одинъ; комиссія почти никогда не собирается, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда мѣсто перваго комиссара не замѣщено, и имѣется мало дѣлъ для исполненія.

Первый комиссаръ, при помощи или безъ нея со стороны всей коллегіи, завѣдуетъ королевскими дворцами и парками, сверхъ сего онъ вѣдаетъ постройку и убранство всѣхъ публичныхъ зданій, не исключая и Вестминстерскаго дворца, если только они спеціально не переданы въ вѣдѣніе другого департамента. Такимъ образомъ, онъ несетъ отвѣтственность не только за безопасность этихъ строеній, но и за удобство ихъ приспособленій для жизненныхъ условій.

§ 3. Главное Управление по дѣламъ мѣстнаго управленія (Local Government Board).

Это Управление образовано актомъ 1871 г. ¹⁾, въ силу котораго всѣ права, принадлежавшія Тайному Совѣту, Секретаріату по внутреннимъ дѣламъ, и учрежденію, вѣдавшему исполненіе закона о бѣдныхъ (Poor Law Board), по отношенію къ общественному здоровью и мѣстному управленію, и администрація, создаваемая въ силу закона о бѣдныхъ, были переданы коллегіи, состоявшей изъ Лорда Предсѣдателя Совѣта, Статсъ-Секретарей, Лорда Хранителя Малой Печати, Канцлера Казначейства и предсѣдателя, назначаемаго Приказомъ въ Совѣтъ «на срокъ удобный Его Величеству».

Этому учрежденію предоставлено право назначать секретарей, инспекторовъ и необходимыхъ ему должностныхъ лицъ съ согласія Казначейства. Предсѣдатель и одинъ изъ секретарей могутъ быть избираемы въ Палату Общинъ. Такъ какъ мнѣ еще придется говорить о центральномъ и мѣстномъ управленіи Соединеннаго Королевства, я не вхожу въ настоящій моментъ въ широкое и детальное разсмотрѣніе правъ и обязанностей Board of Local Government, отмѣтивъ лишь здѣсь, что, подобно Управленію Работъ, оно не собирается и что отвѣтственность за веденіе дѣлъ лежитъ на предсѣдателѣ и парламентскомъ секретарѣ.

§ 4. Главное Управление Земледѣлія и Рыболовства (Board of Agriculture and Fisheries).

Управление Земледѣлія появляется съ 1889 г. Подобно своимъ собратьямъ—Управленіямъ Торговли, дѣлами мѣстнаго управленія и Работъ, оно состоитъ изъ опредѣленнаго числа занимающихъ видное положеніе

¹⁾ 34 и 35 Викт. с. 70.

лицъ, никогда не собирающихся на засѣданія, предсѣдателя, который можетъ занимать мѣсто въ Палатѣ Общинъ, какъ политической глава вѣдомства, и постоянного штата чиновниковъ.

Оно не является примѣромъ новаго вмѣшательства со стороны государства въ обыкновенный ходъ жизни. Создавшій его актъ только лишь перенесъ на него тѣ права, которыя ранѣе принадлежали различнымъ учрежденіямъ, и перешли въ руки вновь установленнаго учрежденія съ цѣлью объединенія этихъ правъ и представленія ихъ на парламентскую критику, покровительства распространенію сельско-хозяйственнаго и лѣсного образованія, собранія и опубликованія статистическихъ свѣдѣній и надзора за школами, въ которыхъ введено указанное образованіе.

Управление Земледѣлія почерпнуло свои права изъ трехъ источниковъ. Отъ Тайнаго Совѣта оно получило тѣ права, которыя были даны ему 1877 г. по истребленію колорадскаго жука, а въ силу послѣдующихъ статутовъ по установленію мѣръ для предотвращенія распространенія заразныхъ заболѣваній среди скота. Единственнымъ новымъ полномочіемъ, установленнымъ актомъ, является предоставленный Управленію надзоръ надъ собаками,—изданіе приказовъ о ношеніи намордниковъ и объ задержаніи и истребленіи бродячихъ собакъ.

Наиболѣе значительная власть перешла къ Board отъ земельныхъ комиссаровъ, которые сами постепенно приобрѣтали свои права и обязанности отъ другихъ учреждений, а затѣмъ всецѣло передали ихъ въ Управление Земледѣлія. Замѣна подесятинной подати денежной уплатой, обращеніе копигольда въ фригольдъ и огораживаніе общественныхъ полей имѣли мѣсто въ силу постановленій различныхъ статутовъ, исполненіе которыхъ было поставлено подъ надзоръ института комиссаровъ. Сюда относились, напр., права ограниченныхъ въ свободномъ распоряженіи собственниковъ недвижимаго имущества получать подъ залогъ этого имѣнія земельный кредитъ на осушеніе болотъ и другія меліоративныя цѣли, и обращеніе для подобной же цѣли дохода отъ продажи такой собственности, совершенной въ силу Settled Land Act. Равнымъ образомъ присоединяются сюда и права университетовъ и ихъ коллегіи на владѣніе недвижимой собственностью, представляющей общественный интересъ. Вся эта власть была сконцентрирована въ рукахъ комиссаровъ, которые не были представлены въ Парламентъ.

На основаніи акта 1903 г. ¹⁾ изъ Главнаго Управленія Торговли

¹⁾ Эдуардъ VII, с. 31. Эти обязанности могутъ показаться несовмѣстными, но Лордъ Онслоу (Onslow), Предсѣдатель Главнаго Управленія, настаивалъ на томъ, что тотъ департаментъ, который заботится о булкахъ, долженъ вѣдать и рыбами.

были переданы сюда всѣ дѣла, касающіяся рыболовства; и сверхъ сего Король приказомъ въ Совѣтъ можетъ предоставить Главному Управленію Земледѣлія различнаго рода права и обязанности правительственнаго департамента, въ дѣлахъ, касающихся земледѣлія, лѣсоводства и рыболовства ¹⁾.

§ 5. Главное Управленіе Народнаго Просвѣщенія (Board of Education).

Этотъ правительственный департаментъ является примѣромъ широкаго вмѣшательства государства въ дѣла, имѣющія собственно чисто частный характеръ—образованіе дѣтей.

Когда государство впервые столкнулось съ вопросомъ народнаго просвѣщенія въ 1833 г., оно стало выдавать изъ Казначейства ежегодно 20.000 фунт. стерлинговъ, какъ пособіе къ добровольнымъ пожертвованіямъ на первоначальное народное образованіе. Въ 1839 г. это пособіе было увеличено до 30.000 фунт. стерл., а распоряженіе имъ было передано Комитету Тайнаго Совѣта. Этотъ Комитетъ превратился въ департаментъ, и въ 1856 г. Королева въ силу акта 19 и 20 Викт. с. 116 получила полномочіе назначать вице-предсѣдателя Комитета Тайнаго Совѣта по народному просвѣщенію, который имѣлъ бы право засѣдать и вотировать въ Парламентѣ. Такимъ образомъ появился отвѣтственный предъ Парламентомъ министръ народнаго просвѣщенія. Обязанности этого министра увеличивались вмѣстѣ съ увеличеніемъ предѣловъ государственнаго вмѣшательства въ вопросы народнаго просвѣщенія.

Актъ 1870 г. ²⁾ обязываетъ каждый школьный округъ устраивать необходимыя школьныя приспособленія для дѣтей, пользуясь для этого, какъ добровольными даяніями, такъ и создавая школьное управленіе (School Board) и вводя денежные сборы. Актъ 1876 г. ³⁾ возложилъ на родителей обязанность обучать ребенка чтенію, письму и ариметикѣ. Актъ 1902 г. ⁴⁾ передалъ первоначальное образованіе въ завѣдываніе муниципальныхъ учрежденій, совѣтовъ графствъ и бурговъ и городскихъ округовъ, и потребовалъ, чтобы всѣ первоначальныя школы, какъ содержащіяся на частныя средства, такъ и на поступающія въ нихъ пользу сборы, получали содержанія изъ установленныхъ сборовъ, дополняемыхъ особыми ассигнованіями по постановленіямъ Парламента съ тѣмъ, чтобы общій размѣръ суммы, ассигнуемой на ка-

¹⁾ 52 и 53 Викт., с. 30, в. 4; 3 Эдуард. VII, с. 31, в. I (3).

²⁾ 23 и 24 Викт. с. 75.

³⁾ 39 и 40 Викт. с. 79.

⁴⁾ 2 Эд. VII, с. 24.

ждаго ребенка, не былъ выше 2 ф. 2 шилл. Такъ какъ государство оказываетъ въ столь широкомъ размѣрѣ поддержку школамъ, то ему принадлежитъ и соответствующій контроль надъ ними. Если требованія изложенныя въ «постановленія Департамента Народнаго Просвѣщенія» («Minutes of the Education Department»), называемаго обыкновенно «the Code», не исполняются, то ассигнованныя Парламентомъ суммы не выдаются виновной школѣ. Добровольныя пожертвованія исчезли, за исключеніемъ построекъ и ремонта школъ, и въ то время, какъ обложеніе плательщиковъ мѣстныхъ сборовъ весьма велико, то изъ суммъ, поступающихъ отъ плательщиковъ государственныхъ налоговъ, выдается около 12 милліоновъ фунтовъ ежегодно на образованіе.

Настъ, конечно, интересуется организація Главнаго Управленія. До 1899 г. оно представляло собой Комитетъ Тайнаго Совѣта, но его главой былъ Лордъ Президентъ Совѣта, а не отдѣльный предсѣдатель Комитета, какъ это имѣетъ мѣсто напр., въ Главномъ Управленіи Торговли. Исторія его точно также не похожа на исторію Управленія Торговли. Оно даже въ теоріи совершенно перестало быть Комитетомъ Совѣта и стало Главнымъ Управленіемъ, подобно образованнымъ Главнымъ Управленіемъ Земледѣлія и по дѣламъ мѣстнаго управленія. Подобно послѣднему оно имѣетъ парламентскаго секретаря, равно какъ и предсѣдателя, и это является весьма необходимымъ, такъ какъ Управленіе нуждается въ представителяхъ въ обѣихъ Палатахъ съ тѣхъ поръ, какъ онѣ стали интересоваться подробно дѣлами просвѣщенія, ставящими нрѣдко въ затруднительное положеніе парламентскихъ представителей въ департаментѣ. Если и предсѣдатель и парламентскій секретарь состоятъ въ Палатѣ Общинъ, то Лордъ Президентъ Совѣта ведетъ дѣла департамента въ Палатѣ Лордовъ и несетъ тутъ за нихъ отвѣтственность.

На основаніи акта объ Управленіи Народнаго Просвѣщенія (1899) ¹⁾ Корона въ Совѣтѣ имѣетъ полное право передать приказомъ Главному Управленію тѣ права, которыми пользуются комиссары по благотворительнымъ дѣламъ въ вопросахъ образованія, и такимъ путемъ, напр., были переданы принадлежавшія ранѣе комиссарамъ права по отношенію къ школамъ въ силу актовъ о школахъ, содержащихъ на пожертвованныя вклады. Съ этого времени Главное Управленіе получило право измѣнять предметъ назначенія получаемыхъ доходовъ, когда съ теченіемъ времени и при измѣнившихся обстоятельствахъ расходованіе на указанныя учредителемъ надобности стало безцѣльнымъ или даже вреднымъ. Вмѣстѣ съ комиссарами по благотворительнымъ дѣламъ, оно

¹⁾ 62 и 63 Викт. с. 33. с. 2.

рѣшаетъ, весь ли даръ или часть его долженъ быть обращенъ на школьныя нужды.

Акты о народномъ просвѣщеніи 1902—3 г.г. ¹⁾ предоставили широкія полномочія мѣстнымъ властямъ, дѣйствующимъ при посредствѣ комитетовъ просвѣщенія, по отношенію ко всякаго рода формамъ народнаго образованія въ предѣлахъ подвѣдомственнаго имъ района.

Отношенія Управленія Народнаго Просвѣщенія къ этимъ учрежденіямъ должны быть тутъ разсмотрѣны. Въ области начального образованія административный контроль существуетъ въ широкой степени. Мѣстная власть должна заботиться о сохраненіи въ наличности извѣстнаго числа школъ, потребнаго для дѣтей округа, а для того, чтобы получить ассигнованныя Парламентомъ на содержаніе школъ деньги, она должна подчиняться требованіямъ Code'a. Эти выходящія ежегодно «Постановленія Главнаго Управленія», даютъ указанія касательно тѣхъ учебныхъ предметовъ, которые должны быть изучаемы, излагаютъ требованія, предъявляемыя къ учительскому персоналу, и опредѣляютъ размѣры и санитарныя условія школьныхъ зданій.

Права Управленія по отношенію къ другимъ, кромѣ начального, видамъ образованія, не считая тѣхъ правъ, которыя перешли къ нему отъ комиссаровъ по благотворительнымъ дѣламъ, стоятъ въ зависимости отъ находящихся въ его распоряженіи средствъ. Предоставленіемъ денежныхъ пособій школамъ и различнымъ школьнымъ учрежденіямъ, обусловленнымъ исполненіемъ требованій Управленія, можетъ быть очерченъ характеръ дѣятельности мѣстной власти, руководимой политикой Главнаго Управленія.

Но не слѣдуетъ думать, что Главное Управленіе Народнаго Просвѣщенія является единственнымъ департаментомъ, занимающимся школьнымъ дѣломъ. Главному Управленію по дѣламъ мѣстнаго управленія принадлежитъ высшая администрація надъ школами, устраиваемыми коллегіями попечителей (Board of Guardians) для дѣтей изъ рабочихъ домовъ ²⁾. Статсъ Секретариату по внутреннимъ дѣламъ принадлежитъ контроль надъ ремесленными школами, какъ для приходящихъ, такъ и для живущихъ. Послѣднія устраиваются для нищихъ дѣтей, для порочныхъ или уличенныхъ въ наказуемый проступкъ, или для тѣхъ, которые, несмотря на всѣ заботы родителей, замѣчены въ упорномъ уклоненіи отъ посѣщенія школы ³⁾.

¹⁾ 2 Эд. VII, с. 42; 3 Эд. VII, с. 24.

²⁾ 7 и 8 Викт. с. 101.

³⁾ 29 и 30 Викт. с. 118. Industrial Schools Act; 1 Эд. VII. с. 20. Jouthful Offenders Act.

Главное Управление Земледѣлія пользуется извѣстными административными правами въ области сельско-хозяйственнаго и лѣснаго образованія. Казначейство выдаетъ субсидіи университетамъ и университетскимъ коллегіямъ; размѣръ и условія, на которыхъ онѣ выдаются, опредѣляются Канцлеромъ Казначейства. Наконецъ, комиссары по гражданской службѣ, опредѣляя характеръ экзаменовъ на отвѣтственныя должности по гражданской службѣ, могутъ имѣть вліяніе на преподаваніе въ университетахъ и школахъ.

Слѣдуетъ сказать вообще, что отношенія государства къ англійской системѣ народнаго образованія, несмотря на попытку акта 1902 г. придать имъ реальную силу, остаются неурегулированными и не вполне установленными.

ОТДѢЛЪ VII.

Различныя подчиненныя. не имѣющія политическаго характера должности.

§ 1. Канцлеръ герцогства Ланкастерскаго.

Канцлеръ герцогства Ланкастерскаго является представителемъ Короны въ управленіи ея землями и въ завѣдованіи ея судами въ герцогствѣ Ланкастерскомъ, земли котораго не входятъ въ составъ одного Ланкашайра, но находятся и въ другихъ графствахъ.

Эти привилегированныя земли всегда числились отдѣльно въ спискахъ наслѣдственныхъ доходовъ Короны, хотя онѣ и были предметомъ наслѣдованія Короля и его наслѣдниковъ. Палатинскія права герцога Ланкастерскаго отличались отъ его королевскихъ правъ; грамоты и судебныя акты писались отъ его имени; миръ герцогства былъ его миромъ, а не Короля; суды были его судами и онъ назначалъ судей. Актъ о судопроизводствѣ сохранилъ лишь канцлерскій судъ герцогства. но канцлеръ можетъ назначать и смѣщать судей графскаго суда и ихъ подчиненныхъ въ предѣлахъ герцогства. Помимо сего, онъ отвѣтственъ за поступленіе земельныхъ доходовъ съ герцогства, которые являются частной собственностью Короны; ему же поручена и печать герцогства. Онъ назначается патентомъ и получаетъ жалованіе изъ доходовъ герцогства, а не изъ консолидированнаго фонда.

Фактически эта должность, не считая нѣкоторыхъ формальныхъ обязанностей, является синекурой съ тѣхъ поръ особенно, какъ всѣ дѣла суднаго и помѣстнаго характера перешли въ руки подчиненныхъ

должностныхъ лицъ. Канцлеръ бываетъ обыкновенно министромъ, совѣтъ и содѣйствіе котораго необходимы правительству, когда, въ силу условій своего здоровья или иныхъ причинъ, онъ не въ состояніи принять на себя завѣдванія какимъ-либо полнымъ живой дѣятельности департаментомъ.

§ 2. Коронные юристы.

Король не можетъ присутствовать лично въ своихъ судахъ при разборѣ дѣлъ, въ которыхъ затронуты его интересы. Поэтому уже съ давнихъ временъ онъ имѣлъ для этой цѣли Атторнея — особаго агента, выступавшаго въ защиту его интересовъ. Списокъ Генераль-Атторнеевъ появляется уже съ царствованія Эдуарда I. Генераль-Солиситоръ, титулъ и время появленія котораго даетъ основанія предполагать, что онъ былъ представителемъ Короля въ дѣлахъ, разсматриваемыхъ въ Канцлерскомъ Отдѣленіи, выступаетъ на сцену въ царствованіе Эдуарда IV.

Эти юристы не только исключительно совѣтники въ судебныхъ дѣлахъ Короля и его представители, но они выступаютъ и отъ имени государства въ тѣхъ случаяхъ, когда по преступленіямъ противъ общественнаго порядка возбуждается судебное преслѣдованіе не частнымъ лицомъ, но стоящимъ у власти правительствомъ.

Правительство и каждый отдѣльный изъ его департаментовъ можетъ обратиться къ нимъ за совѣтомъ; они выступаютъ въ Палатѣ Общинъ съ защитой законности министерскихъ дѣйствій, если объ этомъ зайдетъ рѣчь. Они не должны быть безусловно или въ силу обычая членами Тайнаго Совѣта, но получаютъ грамоту, приглашающую ихъ вмѣстѣ съ судьями, въ Палату Лордовъ при открытіи cadaго Парламента ¹⁾.

Корона, или вѣрнѣе сказать, правительство имѣетъ своихъ совѣтниковъ по юридическимъ вопросамъ и для Шотландіи, и для Ирландіи:— Лорда Адвоката и Генераль-Солиситора для Шотландіи, Генераль-Атторнея и Солиситора для Ирландіи. Лордъ-Адвокатъ и Ирландскія коронные юристы состоятъ членами Тайнаго Совѣта.

Коронные юристы несутъ различныя обязанности. Они являются законными совѣтниками Короны, министерства и правительственныхъ департаментовъ; они состоятъ въ числѣ министровъ, но не входятъ въ

¹⁾ Въ этихъ грамотахъ отмѣчается положеніе Генераль-Атторнея и—Солиситора, какъ членовъ того высшаго Совѣта—*Concilium Ordinarium*, противостоящаго *Concilium Privatim*, который игралъ видную роль въ XVI в. Приглашеніе облечено въ известную форму, но она, подобно другимъ конституціоннымъ формамъ, указываетъ на характеръ той должности, которая даетъ право на иршавъ.

составъ Кабинета. хотя смѣняются вмѣстѣ съ партійнымъ большинствомъ, они члены Палаты Общинъ, и отвѣтственны передъ Парламентомъ за данныя Коронѣ и ея слугамъ совѣты; они главы судебного сословія въ соответственныхъ графствахъ и его представители въ коллективной дѣятельности.

§ 3. Подчиненныя должности.

Большинство парламентскихъ главъ департаментовъ имѣютъ помощниковъ въ дѣлахъ администраціи и для выступленія въ преніяхъ въ лицѣ подчиненныхъ членовъ Парламента; даже въ тѣхъ случаяхъ, когда они работаютъ одни, издаются постановленія объ ихъ представителяхъ въ той Палатѣ, гдѣ политическій глава не состоитъ членомъ.

Первый Лордъ Казначейства бываетъ почти всегда лидеромъ Палаты Общинъ, и одной изъ самыхъ трудныхъ его обязанностей является распредѣленіе занятій Палаты. Отъ него ожидаютъ проведенія известнаго количества биллей, которые правительство считаетъ необходимыми провести или во исполненіе данныхъ предъ избирателями общаній, или въ цѣляхъ обезпеченія себѣ поддержки на предстоящихъ общихъ выборахъ, или въ виду очевидной ихъ пользы для страны. Если онъ желаетъ обезпечить успѣхъ своимъ законодательнымъ проектомъ, то онъ долженъ наиболѣе выгоднымъ для себя способомъ распредѣлять время, предоставляемое Парламентомъ, въ распоряженіе правительства. Здѣсь Первый Лордъ долженъ всегда рассчитывать на помощь и совѣтъ Секретаря Казначейства, который ex officio есть и главный Whip стоящей у власти партіи. Онъ знаетъ, или можетъ узнать, насколько можно положиться на сторонниковъ правительства при разсмотрѣніи правительственныхъ биллей, по какимъ вопросамъ можетъ возникнуть расколъ среди партіи, и можетъ ли лидеръ Палаты рассчитывать на вѣрность своихъ сторонниковъ, если онъ предложитъ имъ засѣдать въ теченіе большого времени и до болѣе позднихъ часовъ, и этимъ отниметъ у нихъ то время, которое они посвящаютъ внѣпарламентскимъ занятіямъ.

Секретарь есть парламентскій помощникъ лидера Палаты, но самъ лидеръ долженъ быть человѣкомъ твердымъ и дѣятельнымъ, если онъ не желаетъ, чтобы Секретарь направилъ судьбу партіи по своему усмотрѣнію. Финансовый Секретарь Казначейства помогаетъ Канцлеру Казначейства въ тѣхъ обязанностяхъ, о которыхъ я уже выше писалъ.

Каждый Статсъ-Секретарь имѣетъ при себѣ помощника въ лицѣ Субъ-Секретаря. Каждый изъ Предсѣдателей Главныхъ Управленій: Торговли, по дѣламъ мѣстнаго управленія и Народнаго Просвѣщенія имѣетъ Парламентскаго Секретаря. Субъ-Секретарь назначается письмомъ Статсъ-

Секретаря; Парламентскій Секретарь постановленіемъ Главнаго Управленія, олицетворяемомъ въ данномъ случаѣ его предсѣдателемъ. Кромѣ этого различія въ формѣ назначенія и томъ фактѣ, что Субъ-Секретарь получаетъ нѣсколько большее жалованіе, чѣмъ Парламентскій Секретарь, между ними нѣтъ никакого различія въ исполненіи своихъ обязанностей. Подчиненное лицо, являющееся единственнымъ представителемъ въ Палатѣ Общинъ своего департамента, несетъ болѣе тяжелую работу и имѣетъ большую отвѣтственность и вліяніе, чѣмъ тотъ подчиненный, начальникъ котораго находится вмѣстѣ съ нимъ въ составѣ Палаты Общинъ, и даже тотъ, который ведетъ одинъ дѣла въ Палатѣ Лордовъ. Но и эта черта политической дѣятельности одинакова присуща и Субъ-Секретарю и Парламентскому Секретарю.

Статсъ-Секретаріатъ по военнымъ дѣламъ, такъ же какъ и Адмиралтейство, имѣетъ въ своей средѣ нѣсколькихъ членовъ Парламента. Статсъ-Секретарь по военнымъ дѣламъ имѣетъ при себѣ и Финансоваго Секретаря и Субъ-Секретаря. При Первомъ Лордѣ Адмиралтейства состоятъ Парламентскій и Финансовый Секретари и, кромѣ того, еще—Гражданскій Лордъ. Главныя Управленія Земледѣлія и Работъ, въ случаѣ если главы ихъ принадлежать къ числу членовъ Палаты Лордовъ, бывають представлены въ Палатѣ Общинъ двумя младшими лордами Казначейства, а Финансовый Секретарь Казначейства представляетъ почтовое вѣдомство, если Главный Почтъ-Директоръ носить титулъ пера.

Ирландскія дѣла ведутся въ Палатѣ Лордомъ Намѣстникомъ; а если Секретарь для дѣлъ Шотландіи бываетъ перъ, то Лордъ Адвокатъ является представителемъ этихъ дѣлъ въ Палатѣ Общинъ. Лордъ Президентъ ¹⁾, Лордъ Хранитель Малой Печати и Канцлеръ герцогства не имѣють необходимости въ парламентской помощи.

Парламентскіе Субъ-Секретари не считаются занимающими коронныя должности. Они не цѣлуютъ руки Короля и не проходятъ черезъ всѣ формальности назначенія на должность, равнымъ образомъ и принятіе этихъ обязанностей не дѣлаетъ ихъ парламентскихъ мѣстъ вакантными ²⁾.

¹⁾ До Акта объ Главномъ Управленіи Народнаго Просвѣщенія 1899 г. Лордъ Президентъ Совѣта являлся представителемъ вѣдомства Народнаго Просвѣщенія въ Палатѣ Лордовъ, и является таковымъ и нынѣ, если Управленіе не имѣетъ иного представителя въ этой Палатѣ. Актъ предусматриваетъ, что Предсѣдатель и Управленія и Совѣта можетъ быть одно и то же лицо.

²⁾ См. соч. Anson, Parliament, гл. V. Отд. I. § 6.

§ 4. Министры и Кабинетъ.

Число тѣхъ должностей, занятіе которыхъ сопровождается вступленіемъ въ число членовъ Кабинета, обыкновенно, не превосходило десяти. Первый Лордъ Казначейства, Лордъ Канцлеръ, Лордъ Президентъ, пять Статсъ-Секретарей, Канцлеръ Exchequer и Первый Лордъ Адмиралтейства должны быть членами каждаго Кабинета, хотя присутствіе въ немъ Канцлера Exchequer въ началѣ послѣдняго вѣка и Перваго Лорда Адмиралтейства въ началѣ XVIII в. не считалось важнымъ ¹⁾. Лордъ Хранитель Малой Печати, предполагается, занимаетъ должность равную по положенію члену Кабинета, а Шотландія, Ирландія, Торговля, Мѣстное Управленіе, Земледѣліе и Народное Просвѣщеніе приобрѣли нынѣ въ силу установившагося давняго обычая право на представительство въ Кабинетѣ. Канцлеры Ирландіи и герцогства Ланкастерскаго, Главный Почтдиректоръ и Первый Коммиссаръ работъ могутъ быть также приняты въ число членовъ Кабинета,—это зависитъ отъ значенія лица, занимающаго эту должность, и отъ доброй воли Премьера. Но Кабинеты имѣютъ тенденцію къ увеличенію въ своемъ составѣ и эти перемѣны происходятъ на нашихъ глазахъ. Кабинетъ Гладстона 1886 г. состоялъ изъ 14 членовъ. Въ 1892 г. Кабинетъ лорда Салисбери возросъ до 17. Кабинетъ Бальфура въ 1905 г. насчитывалъ уже 20 членовъ и это число сохранилось въ Кабинетѣ Кэмпбелль-Баннермана ²⁾. Совѣщательная работа не можетъ быть ни облегчена, ни усилена увеличеніемъ количества членовъ, и мы можемъ увидать въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ, возвращеніе къ практикѣ послѣдняго столѣтія—къ узкому кругу—конфиденціальному Кабинету, и внѣшней группѣ лицъ, которымъ мѣсто въ Кабинетѣ дается въ цѣляхъ сдѣлать пріятное отдѣльному лицу или избирательному округу.

§ 5. Министры и Парламентъ.

Все правительственные департаменты, о которыхъ я говорилъ, стоятъ въ непосредственномъ соприкосновеніи съ Парламентомъ, такъ какъ ихъ официальныя главы, хотя и занимаютъ коронныя должности, исключены изъ дѣйствія правоограниченій, установленныхъ актомъ 1707 г.

Столь рѣзко измѣнилось мнѣніе со времени Акта о Престолона-

¹⁾ См. Bulwer's Life of Palmerston, т. 1, 91 относительно Канцлера Казначейства и Hardwicke State Papers, II, 461 относительно Перваго Лорда Адмиралтейства.

²⁾ Кабинетъ Асквита насчитываетъ также 20 членовъ. *Примѣч. перевод.*

лѣдн, запрещаваго лицамъ, занимающимъ коронныя должности, застѣдать въ Палатѣ Общинъ, что ни одна изъ описанныхъ выше должностей не можетъ быть передана на болѣе или менѣе продолжительный срокъ лицу, не имѣющему мѣста въ Парламентѣ. Это правило основано на обычаѣ, созданномъ практическимъ удобствомъ. Съ административной точки зрѣнія худшее или лучшее веденіе дѣлъ не зависитъ отъ мѣста въ Парламентѣ.

Но управленіе дѣлами важнѣйшихъ департаментовъ довѣряется Королемъ группѣ государственныхъ людей, указанныхъ избирателями, и ихъ образъ дѣйствія долженъ стоять подъ критическимъ окомъ народныхъ представителей. Если департаментъ не имѣетъ своего представителя въ Парламентѣ, то съ одной стороны—всѣ критическія замѣчанія проходятъ безслѣдно, а съ другой — департаментъ остается совершенно безъ защитника. Въ тѣхъ цѣляхъ, чтобы замѣчанія одурной администраціи имѣли реальное значеніе, а благія административныя начинанія встрѣчали поддержку въ общественномъ мнѣніи, весьма важно для департамента имѣть представителей и въ Палатѣ Лордовъ и въ Палатѣ Общинъ. Объ этомъ мы еще поговоримъ далѣе. Здѣсь мы можемъ отмѣтить, что самый недавній случай оставленія члена Кабинета безъ мѣста въ Парламентѣ въ теченіе продолжительнаго времени имѣлъ мѣсто въ 1846 г. съ Гладстономъ. Будучи назначенъ Секретаремъ по колоніальнымъ дѣламъ въ декабрѣ 1845 г., онъ освободилъ свое депутатское мѣсто отъ Ньюарка и, не будучи переизбранъ вновь, вышелъ изъ Парламента и оставался въ такомъ положеніи до іюня 1846 г., когда вмѣстѣ съ Робертомъ Пилемъ вышелъ въ отставку.

§ 6. Департаменты, не имѣющіе политическаго характера.

Мы должны помнить, что при описаніи различныхъ правительственныхъ департаментовъ и ихъ представителей—полическихъ главъ, мы давали очеркъ оригинальныхъ чертъ исполнительной власти. Но кромѣ того существуютъ нѣкоторыя вѣдомства, которыя не имѣютъ такого представительства въ Парламентѣ, да и во всякомъ департаментѣ, независимо отъ того имѣетъ ли онъ или нѣтъ политическаго главу, имѣется штатъ постоянныхъ чиновниковъ, которые исполняютъ всю текущую работу правительства.

Департаменты, которые могутъ быть рассмотрѣны, какъ не политическіе, это департаменты, состоящіе въ вѣдѣніи Казначейства, Церковная коммиссія и Коммиссія общественнаго призрѣнія.

Но въ случаѣ, если департаментъ, не имѣющій officialнаго

представителя ни въ той, ни другой Палатѣ, будетъ поставленъ въ неудобное для него положеніе враждебной ему критикой, то могутъ быть изданы посяновленія о предоставленіи тому или другому департаменту парламентскаго представителя.

Вѣдомства, связанныя съ Казначействомъ.

Члены, стоящіе во главѣ коллегій, вѣдающей дѣла Казначейства, естественно, будутъ давать объясненія или выступать съ защитой отъ имени тѣхъ связанныхъ съ нимъ вѣдомствъ ¹⁾, которыя не имѣютъ политическихъ главъ. Изъ нихъ нѣкоторыя исполняютъ почти обязанности министерства, такъ напр. вѣдомство внутреннихъ государственныхъ доходовъ (Inland Revenue) и Таможенная Коммиссія. Въ другихъ вѣдаются дѣла, которыя могутъ вызвать рядъ критическихъ замѣчаній, какъ напр., комиссары льсовъ и доменовъ, которые управляютъ землями Короны не съ одной лишь цѣлью извлеченія изъ нихъ дохода, но и въ государственномъ интересѣ. Также точно и комиссары по гражданской службѣ, которымъ принадлежитъ контроль надъ программами и порядкомъ производства испытаній для молодыхъ людей, поступающихъ на службу обществу, которые въ силу этого могутъ не допускать лицъ, кончившихъ курсъ въ университетахъ, къ поступленію на гражданскую службу, а вообще школы—въ армію.

Церковная Коммиссія.

Церковная и церковныхъ имуществъ коммиссія стоитъ отдѣльно отъ любого правительственнаго департамента. Я буду говорить о ней въ одной изъ дальнѣйшихъ главъ, здѣсь же желаю лишь указать на то, что по отношенію къ управленію и распредѣленію церковной недвижимой собственности ей предоставлены различными статутами широкія права. При исполненіи этихъ возложенныхъ на коммиссію обя-

¹⁾ Эти вѣдомства слѣдующія:
Счетная Палата (Audit office).
Таможенное вѣдомство.
Exchequer office (Шотландія).
Департаментъ внутреннихъ доходовъ.
Метеорологическая Палата.
Монетный Дворъ.
Управленіе Национальнаго долга.
Управленіе Главнаго Кассира.

Контора уплаты за общественныя работы.
Лѣсное вѣдомство.
Коммиссія Гражданской Службы.
Контора Лондонской Газеты.
Национальная Галлерей.
Управленіе работъ (Ирландія).
Stationery office.
Почтовое вѣдомство.
Управленіе работъ.

занностей весьма легко может случиться, что дѣятельность ея вызоветъ извѣстнаго рода критику и нападки, для возраженія на которыя комиссія не дается смѣняющійся вмѣстѣ съ Кабинетомъ политической глава, но въ число ея членовъ назначаются епископы и нѣкоторыя высшія государственныя дѣятели, и кромѣ того еще два получающихъ жалованіе комиссара ¹⁾, изъ которыхъ одинъ имѣетъ депутатское мѣсто въ Палатѣ Общинъ, и можетъ тамъ защищать ея дѣйствія.

Коммиссія Общественнаго Призрѣнія.

Объ этой комиссії придется сказать нѣсколько общихъ словъ. Она появляется въ 1853 г., имѣетъ своей цѣлью заботиться о различныхъ видахъ благотворительнаго имущества и слѣдить за управленіемъ этимъ имуществомъ; въ случаѣ если пожертвованныя суммы не могутъ быть цѣлесообразно расходуемы на указанный жертвователемъ предметъ, найти имъ такое помѣщеніе, которое бы не прогнорфчило воли дарителя, а равно оказывать содѣйствіе въ процессахъ, возникающихъ по указаннымъ дѣламъ.

Имѣющееся для благотворительной цѣли имущество предназначается или для общаго пользованія, или какого-либо особаго класса, а не исключительно для однихъ бѣдныхъ. Съ теченіемъ времени средства могутъ изсякнуть или расходваніе ихъ отклониться отъ намѣченной цѣли. Коллегія попечителей (trustees) можетъ случайно не быть возобновлена, и имущество, связанное тѣсно съ ихъ именами можетъ перейти въ руки оставшагося въ живыхъ и тогда, если попечительство не будетъ восстановлено, оно можетъ быть сравнено съ движимой собственностью. Небрежное управленіе имуществомъ можетъ привести къ уменьшенію цѣнности его, или къ непредусмотрительному распредѣленію доходовъ. Постепенное теченіе времени можетъ столь измѣнить условія пожертвованія, что сдѣлать ихъ и бесполезными и даже вредными.

Юридическое положеніе благотворительнаго имущества до существованія Коммиссія Общественнаго Призрѣнія было таково: — попечители ничего не могли дѣлать съ капиталомъ или съ corpus имущества безъ согласія Канцлерскаго Отдѣленія, безъ него же они не могли измѣнить и распредѣленіе доходовъ. Такимъ образомъ, несмотря на облегченный доступъ попечителей въ этотъ судъ, они не могли произвести выгодной продажи имущества и измѣненія размѣненія доходовъ, не возбуждая объ этомъ судебного процесса, который былъ сопряженъ съ издержками и съ потерей времени.

¹⁾ 13 и 14 Викт. с. 94 с. 3.

Вопросъ объ лучшемъ способѣ управленія благотворительными имуществами разсматривался уже Парламентомъ задолго до принятія перваго въ этомъ смыслѣ Акта въ 1853 г. ¹⁾). Послѣдній имѣлъ своей задачею передачу въ руки общественнаго учрежденія многихъ изъ тѣхъ правъ, которыя донныѣ принадлежали суду Канцлера. Онъ предоставилъ Коронѣ назначать waгgant'омъ за своей подписью четырехъ комиссаровъ, изъ которыхъ три занимали мѣста during good behaviour, а одинъ during pleasure. Послѣдній не получалъ вознагражденія за свои труды, и этимъ образомъ былъ открытъ путь для представительства департамента въ Палатѣ Общинъ. Эта коммиссія была увеличена двумя комиссарами въ 1874 г., когда сюда была передана работа коммиссии о школахъ, основанныхъ на пожертвованныя суммы, и еще двумя въ силу City Parochial Charities Act. По Акту 1853 г. и послѣдующимъ, которые измѣняли и расширяли существовавшія права, комиссары могли производить ревизію администраціи и требовать представленія отчета. Различными путями они могутъ удешевить и облегчить управленіе имуществомъ, находящимся въ вѣдѣніи попечителей. Они могутъ простымъ приказомъ назначать новыхъ попечителей, могутъ дать имъ совѣтъ по вопросамъ, возбуждающимъ сомнѣнія, и выхлопотать статутное постановленіе о ненаказуемости ихъ за дѣйствія согласно такому совѣту. Они могутъ санкціонировать и контролировать продажу, закладъ и аренду земель. Они могутъ поручить имущество официальному попечительству и такимъ образомъ не только лучше обезпечить управленіе имуществомъ, но и упростить его. Благодаря этому выигрывается время и уменьшается сумма судебныхъ издержекъ въ Канцлерскомъ Отдѣленіи.

Наконецъ, въ тѣхъ случаяхъ, когда желательно измѣнить способъ завѣдыванія благотворительнымъ имуществомъ, въ силу ли измѣненія обстоятельствъ мѣста, для котораго имущество предназначалось, самого ли имущества, составлявшаго предметъ пожертвованія, или общихъ общественныхъ условій, Коммиссія Общественнаго Призрѣнія получила съ 1860 г. право составлять новые проекты для приведенія въ испол-

¹⁾ Акты, касающіеся Коммиссии Общественнаго Призрѣнія и дающіе права контроля надъ администраціею благотворительныхъ попечителей,—16 и 17 Викт. с. 137 (1853 г.), 18 и 19 Викт. с. 124 (1855 г.); относительно системъ: 23 и 24 Викт. с. 136 (1860 г.), 32 и 33 Викт. с. 110 (1869 г.); относительно Endowed Schools, 32 и 33 Викт. с. 56 (1869 г.), 36 и 37 Викт. с. 87 (1873 г.); относительно City Parochial Charities 46 и 47 Викт. с. 36 (1883 г.), передача Коммиссарамъ Общественнаго Призрѣнія правъ Коммиссии Endowed Schools произошла въ силу 37 и 38 Викт. с. 87 (1874 г.). По акту 45 и 46 Викторіи они уполномочены заботиться объ участкахъ земель, передаваемыхъ во владѣніе бѣдныхъ.

неніе воли учредителя. Эта власть въ тѣхъ случаяхъ, когда дѣло идетъ объ имуществѣ, приносящемъ свыше 50 фунт. стерл. ежегоднаго дохода, можетъ быть осуществляема по просьбѣ большинства попечителей; если же имущество приноситъ меньшій доходъ, то Коммиссія можетъ разсматривать дѣло по просьбѣ каждаго отдѣльнаго попечителя или двухъ жителей того прихода, въ предѣлахъ котораго находится имущество. Въ дѣлахъ же о вкладахъ на школы, по Endowed School Acts, инициатива предоставлена комиссарамъ и тутъ они имѣютъ значительныя права вносить измѣненія и дополненія въ существующія попечительства, а, также и создавать новыя.

Въ дальнѣйшемъ своемъ примѣненіи эта власть ограничена доктриной *su près* ¹⁾, которая требуетъ, чтобы конецъ, предусмотрѣнный учредителемъ имѣлся всегда въ виду, хотя способы могутъ представлять и разнообразія. Endowed Schools Acts дозволяютъ, повидимому, большее количество измѣненій, нежели Charitable Trust Acts, хотя въ первомъ случаѣ по Акту 1899 г. проекты составляются въ Главномъ Управленіи Народнаго Просвѣщенія. Если предположенія проекта, по мнѣнію попечителей, расходятся съ намѣреніями учредителя, то въ случаяхъ разногласія по общеблаготворительнымъ вопросамъ пересмотръ дѣла принадлежитъ Канцлерскому Отдѣленію Высшаго Суда, по вопросу же объ вкладахъ на дѣло просвѣщенія—Судебному Комитету Тайнаго Совѣта ²⁾.

Какъ уже было указано, Актъ объ Главномъ Управленіи Народнаго Просвѣщенія 1899 г. даетъ указанія о передачѣ въ силу приказа въ Совѣтъ, Главному Управленію правъ Коммиссіи по отношенію къ тѣмъ попечительствамъ, которыя комиссары Общественнаго Призрѣнія опредѣляютъ, какъ благотворительныя. Въ силу этого постановленія приказы въ Совѣтъ передаютъ Главному Управленію, по отношенію къ просвѣтительнымъ попечительствамъ, всѣ права по собиранію свѣдѣній, составленію проектовъ и распоряженію недвижимой собственностью, которыя ранѣе принадлежали Коммиссіи Общественнаго Призрѣнія ³⁾.

¹⁾ Доктрина *su près*, принятая въ англійскомъ наследственномъ правѣ, требуетъ, чтобы измѣненія, послѣдовавшія въ употребленіи имущества, предназначающаго наследодателемъ на извѣстныя цѣли, въ случаѣ невозможности осуществленія таковыхъ задачъ, не нарушали того общаго принципа, который имѣлся въ виду наследодателемъ въ его завѣщаніи.

Прим. перевод.

²⁾ См. примѣры *in re Campden Charities*, 18 Ch. D. 310. *St. Leonard, Shore-ditch, Parochial Schools*, 10 App. Ca. (P. C.) 304.

³⁾ Приказы въ Совѣтъ, которые устанавливають эти перемены, изданы 7 августа 1900 г., 24 іюля 1901 г. и 11 августа 1902 г. См. Owen, *Education Acts Manual*, ed. 20 pp. 446—450.

ОТДѢЛЪ VIII.

Гражданская служба и ея условія.

§ 1. Постоянная гражданская служба.

Тѣмъ или инымъ путемъ всякое вѣдомство имѣетъ своего оратора въ Парламентѣ, который имѣетъ въ своемъ распоряженіи спеціальныя свѣдѣнія и стоитъ въ непосредственныхъ отношеніяхъ съ вѣдомствомъ, хотя можетъ и не быть его политическимъ главою.

Это весьма важно, такъ какъ никто, кромѣ слуги Короны, не можетъ говорить отъ имени правительства ¹⁾; должностныя лица послѣдняго состоятъ на службѣ Короля, таковы, напр., министры государства, изъ которыхъ каждый въ отдѣльности отвѣтственъ за свой департаментъ, а всѣ вмѣстѣ за общее веденіе королевскихъ дѣлъ, одни лишь они уполномочены быть представителями коронной службы. Если дѣла идутъ плохо, то совѣтники Короля должны предложить перемѣну принимаемыхъ департаментомъ мѣропріятій, въ случаѣ же неуспѣха—замѣну слугъ Короны новыми лицами. Кабинетъ можетъ почти всегда въ качествѣ послѣднаго средства просить Короля объ осуществленіи имъ своего права удаленія въ отставку и разсматривать отказъ въ этомъ, какъ признакъ недовѣрія къ нему самому ²⁾.

Всегда возможно обратить неполитическій департаментъ въ политическій, снявъ съ ихъ руководителя парламентскую неспособность. Обычай и удобство требуютъ, чтобы онъ имѣлъ мѣсто въ Парламентѣ, и тогда непосредственная отвѣтственность передъ Парламентомъ дастъ ему контроль надъ политикою его вѣдомства.

Въ настоящее время парламентскій глава въ глазахъ общества является одицетвореніемъ департамента; но дѣла исполняются постоянными чиновниками. Они удалены отъ политической жизни не только на основаніи статутовъ, которые лишаютъ ихъ права засѣдать въ Палатѣ Общинъ, но и обычными условіями гражданской службы, касающимися обѣихъ Палатъ, которыя устанавливаютъ, что члены гражданской служебной корпораціи свободно остаются на службѣ новаго прави-

¹⁾ Mr. Todd (Parl. Gov. in England I. 752) говоритъ, что вотумы субсидій Британскому Музею составляютъ исключеніе изъ этого правила, такъ какъ они предлагаются однимъ изъ попечителей. Это было кажется такъ въ 1866 г. Когда это было измѣнено—я не знаю, но предложенія въ этомъ смыслѣ вносятся теперь Парламентскимъ Секретаремъ Казначейства.

²⁾ См. ниже относительно должностей „during good behaviour“.

тельства, не подвергая себя риску общественного обвиненія въ непостоянствѣ или неискренности ¹⁾). Парламентскій глава мѣняется, но ихъ не затрагиваетъ волна политическихъ измѣненій. Такое положеніе дѣла имѣетъ многія выгодныя стороны.

Обезпеченіе сохраненія мѣста и надежда на повышеніе служить приманкой для поступленія на государственную службу способныхъ людей. Они имѣютъ интересъ къ своей работѣ, каковой бы отсутствовалъ если бы они знали, что ихъ служебная карьера должна кончиться или въ силу неблагоприятнаго голосованія въ Палатѣ Общинъ или ошибки другого департамента, влекущей за собой отставку министерства. Такимъ образомъ государство пользуется хорошими услугами и на болѣе экономныхъ условіяхъ, чѣмъ это было бы возможно въ случаѣ, если бы не существовало твердой надежды на сохраненіе должности.

Можно сказать, что правило о постоянномъ сохраненіи занимаемыхъ должностей отнюдь не способствуетъ ухудшенію хорошихъ качествъ гражданской службы. Если мы представимъ себѣ новый штатъ чиновниковъ при смѣнѣ каждаго министерства, начинающій съ азбуки изученія выработанной системы Казначейства и многочисленныхъ подробностей Статсъ-Секретаріата по внутреннимъ дѣламъ, то намъ сдѣлаются очевидными тѣ затрудненія, которыя могутъ возникнуть при уходѣ всего служебнаго персонала вмѣстѣ съ Премьеромъ. Когда мы вспомнимъ, что въ теченіе 2 лѣтъ—1885 и 1886 гг.—у власти стояло четыре министерства, при чемъ изъ двухъ послѣднихъ одно продержалось 227 дней, а другое—178, то ясно, что та система, которая, какъ говорятъ въ Америкѣ, приводитъ къ департаментской неспособности, гдѣ необходимо четырехлѣтнее сохраненіе должностнаго мѣста, привело бы у насъ къ упадку департаментовъ.

Въ постоянномъ характерѣ нашей гражданской службы мы можемъ найти не только залогъ ея дѣйствительной силы, но и развитія класса подготовленныхъ дѣятелей за сравнительно недорогую плату. Люди съ широкими организаторскими и административными способностями посвящаютъ большую часть ихъ жизни исполненію обязанностей, которыя не приносятъ имъ большихъ денежныхъ выгодъ или славы, хотя то чувство власти, которое принадлежитъ постоянному главѣ департамента можетъ служить въ значительной степени вознагражденіемъ за ту долгую полную наблюденій общественную жизнь, которую онъ провелъ. Ми-

¹⁾ Приказъ въ Совѣтъ, 29 ноября 1884 г., въ силу котораго лицо, состоящее на гражданской службѣ, должно отказаться отъ занимаемой имъ должности, какъ только оно будетъ выставлено кандидатомъ въ Палату.

нистръ, какъ бы мало онъ не былъ свѣдущъ въ работѣ того вѣдомства, главой котораго онъ призванъ состоять, не можетъ ни увидеть, что въ его распоряженіи имѣется штатъ подготовленныхъ чиновниковъ, обладающихъ и знаніемъ дѣла и необходимыми способностями, и что, въ случаѣ если онъ не ознакомится съ дѣломъ департамента, то въ этомъ будетъ вина не его подчиненныхъ. Остается еще спросить, какое вліяніе имѣетъ на администрацію частая смѣна парламентскихъ главъ.

Баджеготъ подробно говорилъ объ этой системѣ.

Официальная работа, несмотря на всѣ способности и старанія государственныхъ должностныхъ лицъ, всегда стремится улесть въ опредѣленные, однообразныя рамки. Парламентскій глава, какъ свѣжій чело-вѣкъ, несомнѣнно вноситъ нѣчто свое въ установившійся шаблонъ вѣдомственной работы и способствуетъ извѣстному развитію его интеллектуальной жизни. Быть можетъ идеаль Баджегота не всегда достижимъ. Онъ представляетъ себѣ, будто политическіе лидеры вносятъ въ работу своихъ департаментовъ оживленіе умственной дѣятельности, новую живую струю, въ то время, какъ постоянный штатъ съ его знаніемъ работы внутренней организаціи подготовленъ для быстрой разработкы его предположеній и для осуществленія ихъ быстро, гладко и дешево ¹⁾. Это не всегда бываетъ такъ. Можетъ быть, что одни главы департаментовъ готовы согласиться, что существовавшій до нихъ порядокъ превосходенъ, а другія—нѣтъ. Нѣкоторые согласятся безъ возраженія слѣдовать установившимся традиціямъ вѣдомства, а другіе стремятся разрушить всю ту систему, работу которой они еще не имѣли времени понять.

Но независимо отъ того, содѣйствуетъ ли или нѣтъ парламентскій министръ развитію административныхъ способностей своего департамента, извѣстно, что онъ оказываетъ большую услугу. Онъ стоитъ между штатомъ своихъ подчиненныхъ и Палатой Общинъ.

Вполнѣ вѣроятно, что постоянный контингентъ должностныхъ лицъ обладаетъ обширными свѣдѣніями и опытомъ, чтобы спокойно относиться къ его критикѣ; они могутъ встрѣтить ее съ чувствомъ неудовольствія и даже негодованія; очевидно, что собраніе представителей народа знаетъ не достаточно много, чтобы быть прекраснымъ судьей. Его критика можетъ быть превратна, интересы временны, а дѣйствія капризны.

Парламентскій глава обязанъ помочь своему департаменту въ отвѣтахъ на ту критику, которую нельзя обойти молчаніемъ, возражая на упреки или на законодательныя предположенія, которыя неправильно задуманы или несправедливы. Онъ говоритъ, зная внутреннюю жизнь

¹⁾ Bagehot, British Constitution, ch, VI „Change of Ministry“.

Палаты Общинъ, которая отнесется съ снисхожденіемъ къ его неосвѣдомленности, такъ какъ онъ лишь въ позднее время сталъ знакомиться съ дѣлами департамента, если его убѣжденія не сильны, то онъ все же имѣетъ за своей спиной правительственное большинство.

Но не въ однихъ лишь сношеніяхъ съ Палатой Общинъ парламентскій глава полезенъ своему департаменту. Для всего населенія онъ толкователь правительственныхъ мѣропріятій, онъ представляетъ свое вѣдомство въ глазахъ всей страны. Если онъ пользуется довѣріемъ, содѣйствующимъ его успѣху, то онъ также несетъ на себѣ вину за упущенія или неудачи.

Возможно, что государственная служба отправлялась бы также хорошо, если бы департаменты не имѣли въ Парламентѣ своихъ представителей, но, очевидно, что мы не имѣли бы такой государственной службы и что ея мѣсто въ общественномъ уваженіи поднялось за счетъ нѣкоторой недостаточной оцѣнки заслугъ постоянного штата связью съ политическими партіями.

Слѣдуетъ имѣть въ виду, что несмѣняемость государственной службы, не смотря на то, что мы видимъ въ ней необходимое слѣдствіе общаго лишенія права должныхъ лицъ засѣдать въ Палатѣ Общинъ, въ дѣйствительности, лишь условна. Невозможно, читая дневникъ Свифта или письма Болингброка, не видѣть, что американскій принципъ «добыча — побѣдителю (the spoils to the victor)» — былъ хорошо извѣстенъ торіямъ въ царствованіе Анны. Вальполь и Георгъ Гренвилль лишали должностныхъ лицъ — ихъ мѣстъ, если они вотировали въ Парламентѣ противъ правительства. Генри Фоксъ въ 1763 г. удалилъ лицъ, оппонировавшихъ правительству съ неполитическихъ должностей въ столь значительномъ количествѣ, что это вызвало общее неудовольствіе. Съ этого времени мы не знаемъ болѣе такого рода проскрипцій; но было бы вполне законно, хотя несправедливо и не политично, чтобы вновь вступающій министръ добился у Короны, какъ выраженія довѣрія, отставки нѣкоторыхъ изъ тѣхъ, которыя занимаютъ свои мѣста *during pleasure*.

§ 2. Условія службы.

Мы подходимъ къ вопросу о существѣ государственной службы. На какихъ условіяхъ должностныя слуги государства занимаютъ свои мѣста?

Всѣ должности, независимо отъ того, ограничено ли занятіе ихъ опредѣленнымъ срокомъ или нѣтъ, замѣщаются или «*at pleasure*», т. е. пока угодно Его Величеству, или «*during good behaviour*», т. е. пока

назначенное лицо ведет себя безукоризненно, а если нѣтъ особыхъ оговорокъ, то считается «at pleasure». «Лица, назначенныя на коронную службу, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда имѣются особыя статутныя постановленія о болѣе важныхъ условіяхъ назначенія на должность, обыкновенно предполагается состоять на службѣ до тѣхъ поръ, пока это угодно Коронѣ». Такъ высказался лордъ Гершелль въ дѣлѣ Dupp противъ Королевы, и правило это въ равной мѣрѣ примѣнимо и къ военной и къ гражданской службѣ. Изъ слугъ государства нѣкоторые назначаются непосредственно Короной:

- 1) передачей символа должности, напр., печатей Статсъ-Секретарю;
- 2) приказомъ или заявленіемъ Короля въ Совѣтѣ, напр. президентъ Главнаго Управленія или комиссаръ гражданской службы;
- 3) патентомъ подъ Большой Печатью, напр., канцлеръ герцогства Ланкастерскаго или Генераль-Контролеръ и Счетчикъ.
- 4) warrant'омъ или распоряженіемъ за собственноручной подписью, напр., вице-король Индіи, первый комиссаръ работъ или офицеръ, когда онъ получаетъ первый чинъ въ арміи.

Въ другихъ случаяхъ назначенія совершаются не непосредственно Короной, но съ большей или меньшей формальностью главами департамента. Такъ напр., морской офицеръ получаетъ назначеніе отъ Лордовъ Адмиралтейства, помощникъ Статсъ-Секретаря назначается безъ особыхъ формальностей своимъ политическимъ главой, Парламентскій Секретарь постановленіемъ коллегіи своего управленія, Главный Сборщикъ (Receiver-General) внутреннихъ доходовъ приказомъ Казначейства.

Но всѣ они сохраняютъ за собой мѣста при двухъ условіяхъ, пока это угодно Королю или пока ихъ поведеніе безупречно. Сюда еще слѣдуетъ прибавить третье, дававшее поводъ къ нѣкоторымъ недомысліямъ. Судьи, члены Индійскаго Совѣта, Генераль-Контролеръ и Генераль-Счетчикъ занимаютъ мѣста «during good behaviour», *но по адресу обѣихъ Палатъ Парламентъ они могутъ быть вполне законно смѣщены съ занимаемыхъ ими мѣстъ*. Эти слова истолковывались въ томъ смыслѣ, что названныя лица могли быть смѣщаемы *только* по адресу двухъ Палатъ. Но на самомъ дѣлѣ это просто обозначаетъ, что въ случаѣ небрежнаго отношенія къ своимъ обязанностямъ или по инымъ причинамъ должностное лицо, состоящее на службѣ на указанныхъ основаніяхъ, нарушило довѣріе обѣихъ Палатъ, оно можетъ быть удалено, хотя Корона не уполномочена удалять ихъ въ отставку по какому-либо другимъ основаніямъ. Такія лица, по отношенію къ Коронѣ, занимаютъ мѣсто, during good behaviour; точно такъ же и по отношенію къ Парламенту—during good behaviour, хотя обѣ Палаты могутъ под-

вести подъ эти условія любую форму неодобрительнаго поведенія, которое можетъ способствовать нарушенію общественнаго довѣрія къ чловѣку, занимающему эту должность ¹⁾. Въ этомъ случаѣ мы можемъ не обращать вниманія на это условіе сохраненія за собою должности, такъ какъ оно составляетъ часть закона, касающагося Парламента. Но и независимо отъ этого, вопросъ объ удаленіи отъ должности не совсѣмъ свободенъ отъ нѣкоторыхъ затрудненій.

Назначенія *during good behaviour* создаютъ извѣстныя юридическія права на пожизненное занятіе должностей, если только не имѣется спеціальныхъ оговорокъ о срокѣ. Они совершаются непосредственно Короной *warrant* омъ за собственноручной подписью или патентомъ. *Good behaviour* обозначаетъ доброе поведеніе по отношенію къ занимаемой должности. Дурное поведеніе обозначаетъ дурное исполненіе служебныхъ обязанностей, отказъ отъ нихъ, предумышленная небрежность, и, конечно, обвиненіе въ такомъ преступленіи, которое создаетъ для уличенныхъ въ немъ лицъ невозможность оставаться на государственной службѣ ²⁾.

Когда должность теряется въ силу нарушенія условія, на которомъ она принята, то не совсѣмъ ясенъ порядокъ удаленія. Преступленіе по должности, на которую назначеніе бываетъ по патенту, должно быть наказуемо по грамотѣ *Scire facias*, которая описывается такимъ образомъ: «Грамота *Scire facias* для отмѣны сдѣланныхъ пожалованій или хартій Короны является судебной грамотой, основанной на прерогативѣ, которая должна быть основана на извѣстномъ письменномъ актѣ. Такія пожалованія и хартіи припечатываются въ *Petty Bag Office*» ³⁾.

Обязанности *Petty Bag Office* ⁴⁾ исполняются нынѣ Королевской Канцеляріей въ Канцлерствѣ ⁵⁾, но приказъ *Scire facias* долженъ ничуть не менѣе быть основанъ на извѣстномъ актѣ и такимъ образомъ не примѣнимъ къ преступленіямъ по тѣмъ должностямъ, на которыя назначенія состоялись по собственноручно подписанномъ *warrant*.

¹⁾ Относительно процесса съ подобныхъ случаевъ см. *Parl. Deb. N. S. XIV. 500, 502*, изложеніе Спикеромъ Палатъ хода дѣла *Kenrick's. Todd* (*Parl. Gov. of England* (ed. 2) vol. II p. 897) даетъ подробное описаніе дѣла *Joseph Barrington*, дѣла, въ которомъ Король дѣйствовалъ по адресу обвѣихъ Палатъ.

²⁾ *Coke, Rep. 9. 50. R. v. Richardson, I. Burr. 539.*

³⁾ «Правильно при удаленіи въ отставку должно быть *Scire facias* тамъ, гдѣ должность занята въ силу запротоколированныхъ документовъ; такъ такое лицо не можетъ быть удалено безъ соответствующаго документа». *Com. Dig. Tit. Offices, K. II.*

⁴⁾ *Petty Bag Office*, прекратившее свое существованіе съ 1888 г., было отдѣленіемъ Канцлерскаго Суда, вѣдвшимъ процессы, въ которыхъ одной изъ сторонъ были судьи, равно какъ и споры о патентахъ. *Примѣч. перевод.*

⁵⁾ 37 и 38 Викт. с. 81. s. 5.

Это служить, повидимому, основаніемъ ¹⁾ къ утвержденію, что Warrant за собственноручной королевской подписью, являющийся актомъ пожалованія имущества, можетъ быть отмѣненъ весьма простымъ образомъ: если это такъ, то не кажется ли вмѣстѣ съ этимъ, что и пожалованіе должности можетъ при возникновеніи должностного преступленія быть отмѣнено подобнымъ же образомъ. Очевидно, warrant будетъ отмѣненъ и удаленному должностному лицу остается возбуждать процессъ, если онъ желаетъ, противъ Лордовъ Казначейства изъ-за своего жалованія въ формѣ петиціи о правѣ или приказомъ *quo warranto* противъ своего замѣстителя.

Теперь остаются еще назначенія, въ родѣ членовъ Индѣйскаго Совѣта, которыя дѣлаются *during good behaviour*, но безъ всякаго формальнаго документа со стороны Короны. Слѣдуетъ признать въ этомъ отношеніи за Статсъ-Секретаремъ Индіи право на смѣщеніе члена Совѣта за несоотвѣтственное поведеніе ²⁾.

¹⁾ Forsyth, Cases in Constit. Law, 385:—когда бурзь просилъ объ отмѣнѣ особенной четвертной сессіи (установленной въ силу закова 5 и 6 Вильгельм. IV), коронные юристы высказались, что просьба не можетъ быть исполнена, отчасти потому, что судъ, установленный закономъ, не можетъ быть отмѣненъ актомъ прерогативы, а отчасти потому, что должность городского судьи, занимаемая *during good behaviour*, не можетъ быть такимъ образомъ отнята у лица, ее занимающаго. *Ibid.* 386.

²⁾ Въ дополненіе къ общему изложенію условій гражданской службы въ Англіи—интересно отмѣтить размѣры содержанія должныхъ лицъ въ фунтахъ стерлинговъ:

Премьеръ Министръ—содержанія не присвоено, Лордъ Великій Канцлеръ—10.000, Лордъ Президентъ Совѣта—2.000, Лордъ Хранитель Малой Печати—содержанія не присвоено, Перный Лордъ Казначейства—5.000, Первый Лордъ Адмиралтейства—4.500; Статсъ Секретари: по внутреннимъ дѣламъ—5.000, по иностраннымъ дѣламъ—5.000, по дѣламъ колоній—5.000, по военнымъ дѣламъ—5.000, по дѣламъ Индіи—5.000; Канцлеръ Казначейства—5.000, Секретарь по дѣламъ Шотландіи—2.000, Главный Секретарь по дѣламъ Ирландіи—4.425, Генераль Почтдиректоръ—2.500, Президенты Комитетовъ Совѣта: Главнаго Управленія Торговли—5.000, Главнаго Управленія по дѣламъ мѣстнаго управленія—5.000, Главнаго Управленія Земледѣлія—2.000, Главнаго Управленія Народнаго Просвѣщенія—2.000, Канцлеръ по дѣламъ герцогства Ланкастерскаго—2.000.

Вышеназванныя лица входятъ въ составъ Кабинета. Отмѣтимъ вмѣстѣ съ тѣмъ содержанія и другія высшихъ должностныхъ лицъ:

Парламентскія помощники Статсъ Секретарей и Члены Лорды Адмиралтейства получаютъ по 1.500 фунтовъ, Финансовый Секретарь въ Казначействѣ—2.000, *Paymaster General* не получаетъ содержанія, Генераль Атторней—7.000, Генераль Солиситоръ—6.000.

Въ Шотландіи: Лордъ Адвокатъ—5.000, Генераль Соласиторъ—2.000; въ Ирландіи: Вице-Король—20.000, Лордъ Канцлеръ—6.000, Генераль Атторней—5.000, Генераль Солиситоръ—2.000; Вице-Король Индіи—16.720, Генераль Губернаторъ

ГЛАВА IV.

Титуль Короны и отношеніе между монархомъ и подданными.

§ 1. Исторія титула Короны.

Право на Корону является установленнымъ давностью времени фактомъ, основаннымъ на выработанныхъ Парламентомъ условіяхъ наслѣдованія въ Act of Settlement и тому обстоятельству, что королевскій родъ не изыскалъ съ той поры, какъ Брауншвейгскій домъ наслѣдовалъ тронъ въ силу опредѣленій этого Акта.

Но въ виду того, что притязанія на Корону играли крупную роль въ нашей исторіи, а въ коронаціонномъ обрядѣ можно видѣть тѣ эле-

Канады—10.000 ф., Генераль-Губернаторъ въ Австраліи—10.000 ф., тоже содержаніе получаетъ и Генераль-Губернаторъ Южной Африки, Губернаторы мелкихъ колоній получаютъ меньшее содержаніе, напр. Губернаторъ Викторіи—5.000, Гонгъ-Конга—6.000, Новой Зеландіи—7.000, Цейлона—7.000, Золотого Берега—3.000, Фиджи—2.700; что касается до колониальныхъ министровъ при губернаторахъ, то въ Канадѣ, напр., Премьеръ получаетъ 12.000 ф., остальные министры всѣ по 7.000, члены Совѣта Вице-Короля въ Индіи, завѣдующія отдѣльными отраслями управленія по 5.300, въ Австралійскихъ Штатахъ содержанія министровъ опредѣляются въ 2.600 (Премьеръ), 1.650 и 1.000 ф., судья Главнаго Суда—3.500 ф.

Если мы обратимся къ штатамъ центральныхъ учрежденій въ Англіи, то увидимъ, что размѣры ихъ довольно значительны, но вмѣстѣ съ тѣмъ количество лицъ, состоящихъ на службѣ въ департаментахъ, не велико. Составъ центрального учрежденія въ общемъ видѣ таковъ: Главный Начальникъ ведомства, при немъ секретарь, затѣмъ одинъ или нѣсколько его помощниковъ съ секретарями, затѣмъ Главные Клерки, или Главные Инспекторы (последніе, по преимуществу, имѣютъ въ своемъ вѣдѣніи спеціальныя провинціальные округа), затѣмъ 2 разрядовъ клерки или инспектора. Содержаніе Главныхъ Клерковъ: въ Статѣ Секретаріатъ Колоній 850—1.000, Контрольномъ Департаментѣ 550—700, Главномъ Управленіи по дѣламъ мѣстнаго управленія 700—900; Инспекторы въ Управленіи Народнаго Просвѣщенія 900, Клерки 1 класса 200—500, Клерки 2 класса 100—400. Въ нѣкоторыхъ учрежденіяхъ соотвѣтствующія должности оплачиваются и выше.

Примѣч. перевод.

менты, которые создавали права на Короны, то слѣдуетъ оживить исторію этого вопроса.

Саксонскіе короли избирались Витанагемотомъ, но какъ и во многихъ другихъ случаяхъ съ виѣшной стороны свободнаго избранія Витанагемотъ былъ на практикѣ связанъ условіями выбора изъ узкаго круга лицъ. Онъ не шелъ за предѣлы королевской семьи до тѣхъ поръ, пока завоеваніе не наложило на него свою руку, и Кануть былъ избранъ Королемъ. Но въ предѣлахъ королевской семьи не существовало правилъ, подобныхъ современнымъ, о наслѣдственной преемственности. Такимъ образомъ право на Корону слагалось изъ различныхъ элементовъ. Первымъ условіемъ была принадлежность къ королевскому дому; выборъ Витанагемота служилъ законной санкціей тому притязанію, которое не могло бы возникнуть, если бы избранный не былъ членомъ королевской семьи; церемонія коронаціи служила подтвержденіемъ со стороны церкви слѣланнаго избранія, а приносимая знатью присяга вѣрности служила поддержкой всѣхъ заявленныхъ притязаній. Съ того времени, какъ родъ Канута прекратилъ свое существованіе, ни одинъ Король, до Генриха II, не могъ доказать своихъ неоспоримыхъ наслѣдственныхъ правъ. Эдуардъ Исповѣдникъ былъ старшій изъ оставшихся въ живыхъ сыновей Этельреда, но сынъ его старшаго брата, Эдмундъ Желѣзобокій, былъ еще живъ. Связь Гарольда съ домомъ Цердика была отдалена, если не вымыслена, и тутъ опять Элгаръ, внукъ Эдмунда, былъ наслѣдникомъ. Вильгельмъ I основывалъ отчасти свои притязанія въ качествѣ ближайшаго родственника, что было совсѣмъ неосновательно, такъ какъ онъ былъ побочнымъ сыномъ, отчасти на рекомендаціи Эдуарда Исповѣдника, который въ сущности не пріобрѣлъ никакихъ правъ на уваженіе со стороны англійскаго народа. Но каждый изъ этихъ королей основывалъ свое законное право на выборѣ Витанагемота, который былъ дѣйствителенъ до тѣхъ поръ, пока носитель его имѣлъ въ своемъ распоряженіи физическую силу его поддержать. Первые четыре нормандскіе короля, каковы бы ихъ притязанія, помимо избранія, ни были, выказывали огромное уваженіе къ выбору учрежденіемъ, которое соотвѣтствовало Витанагемоту—*Commune Consilium*.

Постепенно стало развиваться понятіе о наслѣдственномъ правѣ. И оно обязано было въ значительной степени феодальнымъ земельнымъ законамъ, устанавливавшимъ территоріальный характеръ королевской власти, и уподоблявшимъ переходъ Короны переходу недвижимой собственности *in fee simple*. Отсюда всѣ многочисленныя средневѣковыя войны и династическіе споры такъ похожи на тѣ безконечныя судебныя тяжбы, при которыхъ приходится разбираться во всѣхъ родословныхъ.

Въ стараніи доказать, что сила есть право, было призвано на помощь все стараніе и ученіе юристовъ, вѣдавшихъ дѣла о поземельныхъ владѣніяхъ.

И правило о наследственномъ переходѣ престола скоро было принято въ вновь установившемся общественномъ порядкѣ. Тотъ фактъ, что Витанагемоть или *Comune Consilium* всегда жертвовали интересами малолѣтнихъ дѣтей умершаго короля въ пользу болѣе сильныхъ членовъ королевскаго дома, служило доказательствомъ того, что наследственное право, народное избраніе и религіозная церемонія нуждались въ твердой рукѣ для поддержанія переданныхъ правъ. Вступленіе на престолъ Генриха III и Ричарда II, особенно послѣдняго, имѣвшаго въ живыхъ опытныхъ въ дѣлахъ дядей, показываетъ, что признаніе обществомъ законныхъ правъ заключалось въ созданіи затрудненій посягающему на эти права.

Между тѣмъ права нашихъ первыхъ королей менѣе покоились на тѣхъ наследственныхъ правахъ, которыя они могли предъявить, чѣмъ на торжественномъ избраніи и коронаціи. Избраніе Витанагемотомъ и Большимъ Совѣтомъ королевства давало предварительное основаніе къ требованію исполненія тѣхъ церемоній, которыя послѣдовательно закрѣпляли пріобрѣтенное право.

Обряду коронаціи, который давалъ религіозную санкцію избранію, предшествовалъ формальный договоръ между Королемъ и народомъ въ томъ, что король будетъ хорошо управлять, а народъ будетъ ему повиняться. Обѣщаніе короля закрѣплялось клятвой или хартіей или тѣмъ и другимъ вмѣстѣ и состояло въ томъ, чтобы охранять миръ для церкви и народа, противодѣйствовать всякаго рода насиліямъ и грабежамъ, творить судъ справедливый и милостивый; народъ криками одобренія высказывалъ свое согласіе, магнаты влялись въ вѣрной службѣ, а коронаціонный обрядъ сообщалъ новому королю святость божественнаго одобренія.

Что эти церемоніи не были лишь пустой обрядностью ясно изъ того факта, что въ періодъ времени между смертью одного короля и избраніемъ и коронаціей другого было форменное междуцарствіе. До тѣхъ поръ пока новый король не былъ коронованъ, королевскій миръ ни кѣмъ не охранялся; порядокъ не могъ быть поддержанъ и государство не имѣло своего представителя для поддержанія тишины и спокойствія ¹⁾.

¹⁾ Передъ вступленіемъ на престолъ Эдуарда I миръ охранялся юстиціаріемъ въ теченіе всего времени, предшествовавшаго коронаціи новаго короля (*Stubbs, Select Charters, 446*); наследственное право приходило на помощь поддержанію мира и будущій король настаивалъ на томъ, что лордъ Англій и въ силу этого пользуется миромъ. *Pollock and Maitland, Hist. of English Law, I. 507.*

По мѣрѣ укрѣпленія понятія о наслѣдственномъ правѣ, уменьшается значеніе выборовъ и коронаціи и исчезаютъ практическія затрудненія, создаваемые междуцарствіемъ.

Царствованіе Эдуарда I началось до его коронаціи. Онъ находился въ Палестинѣ, когдѣ умеръ его отецъ. Спустя четыре дня послѣ смерти его отца бароны въ его отсутствіи принесли ему присягу на вѣрность, а черезъ три дня Королевскій Совѣтъ издалъ отъ его имени прокламацію, объявлявшую, что онъ вступилъ на престолъ по праву наслѣдованія и по волѣ магнатовъ и что онъ пользуется миромъ. Почти черезъ два года былъ совершенъ обрядъ коронаванія. Эдуардъ II считаетъ начало своего царствованія со дня смерти своего отца. Эдуардъ III издалъ прокламацію о мирѣ до своего коронаванія ¹⁾, но онъ былъ объявленъ блюстителемъ государства до низложенія своего отца и поэтому онъ имѣлъ право охранять миръ.

Низложеніе съ престола Эдуарда II и Ричарда II поставило Парламентъ на мѣсто, принадлежавшее Витанагемоту и Commune Consilium. Прежнее выраженіе крикомъ народнаго одобренія приняло другую форму, когда представители Общинъ въ Парламентѣ стали принимать участіе въ выборѣ короля. Вступленіе на престолъ Генриха IV служитъ лучшимъ примѣромъ всѣхъ тѣхъ доказательствъ, которыя средневѣковый король могъ выставить въ защиту своихъ правъ на тронъ. Онъ не удовольствовался избраніемъ его сословіями государства и отреченіемъ Ричарда II отъ права требовать отъ своихъ бароновъ вѣрности себѣ и передачи этой вѣрности ему. Онъ притязалъ на переходъ Короны къ нему отъ Генриха III, желая этимъ воскресить старую традицію и указать на то, что Эдмундъ, второй сынъ Генриха III, былъ старшій въ родѣ. Его права, основанныя такимъ образомъ на избраніи, на признаніи ихъ феодалными вассалами Короны, на ссылкѣ на наслѣдственныя права были еще подтверждены Парламентомъ, и Корона статутомъ укрѣплена за нимъ и его наслѣдниками. Но наслѣдственное право, поддерживаемое силой, взяло вверхъ надъ всѣми этими заботливо созданными охранами.

Эдуардъ IV былъ превозглашенъ королемъ, какъ только онъ успѣшно поддержалъ свои притязанія силой оружія. Его право на тронъ не было основано ни на избраніи сословіями государства, ни на вѣрно-подданческой присягѣ магнатовъ, ни на обрядѣ коронаванія. Тутъ было лишь одно основаніе — родословная. Эдуардъ IV былъ ближайшій мужской представитель старшей линіи въ потомствѣ Эдуарда III и въ

¹⁾ Stubbs, Const. Hist. II. 360—368.

этомъ основаніи онъ домогался аннулировать не только всѣ тѣ правильные и дѣйствительные сами по себѣ акты, которые дали Генриху VI мѣсто на тронѣ, но и самый парламентскій статутъ, передававшій Корону потомству Генриха IV.

Съ этого времени наша исторія отмѣчаетъ конфликтъ между двумя взглядами на право на королевскій титулъ, одно основанное на парламентскомъ выборѣ, а другое на наслѣдствѣ. Старыя формы выбора открывали путь первымъ.

Генрихъ VII заявлялъ о своихъ правахъ на Корону по праву наслѣдства, но самъ же далъ свое согласіе на билль, который передавалъ Корону ему и его потомству. Генрихъ VIII получилъ отъ Парламента власть распорядиться Короной по своей волѣ и завѣщалъ ее, въ случаѣ прекращенія потомства Эдуарда, Маріи или Елизаветѣ, внукамъ своей младшей сестры ¹⁾, лишая такимъ образомъ наслѣдственныхъ правъ свою старшую сестру Маргариту и ея потомство. Но когда Іаковъ, правнукъ Маргариты, сдѣлался преемникомъ Елизаветы, вопреки признанному Парламентомъ порядку наслѣдованія, установленному по волѣ Генриха VIII, онъ основывалъ свои притязанія на правѣ наслѣдованія, и Парламентъ, хотя и подтвердилъ его вступленія на тронъ актомъ признанія (Act of Recognition), однако въ актѣ подтвердилъ, что онъ вступилъ на тронъ въ порядкѣ наслѣдованія.

Право по наслѣдству и по выбору Парламента представляютъ два совершенно различныхъ взгляда на королевскую власть. Но сила притязаній всегда признавалась за обоими. Король, заявлявшій свои притязанія въ силу наслѣдственного права, закрѣплялъ ихъ актомъ Парламента. Король, основывавшій свое право на актѣ Парламента, подтверждалъ его ссылкой на право наслѣдованія. Теорія наслѣдственного права имѣла въ среднія вѣка то преимущество, что она разрѣшала вопросъ о междуцарствіи, который былъ очень существенъ въ тотъ моментъ, когда право новаго Короля зависѣло отъ его выбора. По мѣрѣ того, какъ феодализмъ терялъ свою силу, феодальныя узы переставали служить основаниями для политическихъ обязанностей; наслѣдственное право явилось на пополненіе этого недостатка и было возвышено божественной санкціей. Въ XVII в. защитники королевскихъ правъ утверждали, что не только тронъ никогда не былъ вакантнымъ и что феодальныя порядки престолонаслѣдія указывали преемника, но что и наслѣдникъ вступалъ на престолъ въ силу божественнаго права и что сопротивленіе этому правилу и признаніе какого-либо иного было не только незаконно,

¹⁾ Bailey, Succession to the English Crown, p. 135.

но и грѣховно. Официальный представитель народа исчезалъ въ правительѣ, избранномъ Богомъ.

Эти двѣ теоріи пришли къ практическому разрѣшенію въ царствованіи Іакова II. Іаковъ покинулъ свое королевство и его подданные сами должны были позаботиться о себѣ; въ продолженіи своего короткаго царствованія онъ не только извращалъ духъ конституціи, пользуясь своей неограниченной прерогативой, но и нарушалъ неоднократно законы страны. Принцъ Оранскій по прибытіи въ Лондонъ выразилъ желаніе поставить себя, насколько это дозволяли обстоятельства, въ рамки конституціи. Поэтому онъ созвалъ пэровъ, нѣкоторыхъ членовъ Парламента Карла II, бывшихъ въ городѣ, и нѣкоторыхъ гражданъ и по ихъ совѣту разослалъ письма и также и грамоты лордамъ свѣтскимъ и духовнымъ и соотвѣтственнымъ должностнымъ лицамъ въ графствахъ и бургахъ для созыва народныхъ представителей. Сословія государства были соединены такимъ образомъ вмѣстѣ для веденія государственныхъ дѣлъ. Такое собраніе во всѣхъ отношеніяхъ, кромѣ порядка его созыва, носило формы Парламента и состояло изъ тѣхъ лицъ, которыя обыкновенно собирались на рядовой Парламентъ. Неисполненіе требованій формальностей въ выборахъ возникло благодаря тому, что Король убѣждалъ, и первой заботой собранія было замѣщеніе мѣста того официального лица, наличность котораго была необходима не только для веденія прavitельственныхъ дѣлъ, но и для законнаго созыва Парламента.

Защитники божественнаго наслѣдственнаго права были поставлены въ затруднительное положеніе. Пригласить Іакова возвратиться, не ставя ему никакихъ условій, было невозможно, а вступать въ переговоры съ указаннымъ Провидѣніемъ правителемъ противорѣчило ихъ политическому вѣрованію. Что могло бы произойти, если бы Король и подданные не могли вступать во взаимныя соглашенія? Подданные должны были или сопротивляться возвращенію Короля, или принять его обратно безъ всякихъ договоровъ. Былъ предложенъ средний путь—назначеніе регента. Это создавало предположеніе, что несчастная болѣзнь дурного управленія Іакова ставила его въ положеніе ребенка или душевнобольного и что права его оставались при немъ, но должны были осуществляться особымъ представителемъ. Но разъ народъ могъ опредѣлить тотъ моментъ, когда безразсудный образъ дѣйствій Короля оправдывалъ его устраненіе отъ дѣлъ, то неизвѣстно, почему онъ долженъ былъ остановиться на регентствѣ; назначеніе регента влекло за собой всѣ теоритическія затрудненія, безъ всякихъ практическихъ выгодъ выбора новаго Короля. Были затѣмъ выставлены возраженія противъ одновременнаго существованія Короля *de facto* и Короля *de jure*, изъ ко-

торыхъ ни одинъ не сталъ бы признавать правъ другого; что регентство, являясь по своему существу мѣрой временной, не представляло собой разрѣшеніе возникшихъ трудностей впредь, и могло даже дать основаніе къ возникновенію новыхъ.

Съ другой стороны раздавались голоса, что отношеніе Короля и подданныхъ составляло всегда предметъ взаимныхъ обязанностей; что короли и рябѣ низводились съ престола за дурное управленіе, и что Іаковъ не только выказалъ неспособность хорошо управлять и совершилъ рядъ незаконныхъ дѣйствій, но покинулъ свой народъ и просилъ убѣжища у иностранной державы.

Здравый смыслъ, однако, восторжествовалъ. Въ Декларациі о правахъ Іаковъ II былъ названъ «отказавшимся отъ престола»,—и той и другой сторонѣ предоставлялось толковать, было ли это отреченіе добровольное или насильственное. Болѣе важны были слѣдовавшія за этимъ слова:— «въ силу этого тронъ остался вакантнымъ»—такъ какъ такимъ образомъ собраніемъ сословій государства было объявлено, что тронъ, подобно всякому виду недвижимой собственности, можетъ оказаться безъ собственника; что лицо, его занимающее, не предуказывается необходимо правилами перехода поземельной собственности; что Король можетъ умереть въ томъ смыслѣ, что королевское званіе вдругъ можетъ обратиться въ выморочное имущество; и это можетъ произойти не въ силу какой-либо катастрофы, которая повлечетъ за собой смерть всѣхъ представителей королевскаго дома, но вслѣдствіе дурного управленія Короля, который занявъ тронъ по своему безспорному праву, былъ затѣмъ признанъ народомъ неспособнымъ къ правленію.

Когда поэтому говорится, какъ это бываетъ часто, что прерогативы Короны были уменьшены благодаря событіямъ 1688 и 1689 г.г., то мы должны подразумѣвать, что происшедшія тогда перемѣны являлись или объявленіемъ принципа или измѣненіемъ практики и что тутъ весьма мало имѣлось въ виду юридическихъ ограниченій. Парламентъ и раньше утверждалъ переходъ Короны, сдѣлалъ онъ это и теперь, но за то современи послѣдняго парламентскаго утвержденія въ поддержаніе наслѣдственныхъ притязаній развилась теорія божественнаго права и представленіе о королевской прерогативѣ, какъ стоящей выше закона, пережило смутное время республики.

Въ указанныхъ словахъ собранія былъ данъ окончательный отвѣтъ; тутъ было подтверждено, что нація можетъ низложить Короля за дурное управленіе, передать Корону другому лицу, опредѣлить порядокъ престолонаслѣдія и, наконецъ, что Корона можетъ быть передана на извѣстныхъ условіяхъ. Декларациа о правахъ объявила, что Іаковъ отказался

отъ престола и что тронъ свободенъ. Но такъ какъ Іаковъ этого не признавалъ, то оный долженъ былъ считаться низложеннымъ. Корона была предложена Вильгельму и Маріа пожизненно, а затѣмъ тому изъ двухъ, кто останется въ живыхъ, опредѣляя, что единственное и полное осуществленіе правъ королевской власти должно принадлежать принцу Оранскому отъ имени обоихъ и принца и принцессы во время ихъ совмѣстной жизни. Въ силу Билля о правахъ Корона послѣ смерти того, кто переживетъ супруга, переходила къ наслѣдникамъ Маріи, за отсутствіемъ ихъ къ наслѣдникамъ Анны, а за неимѣніемъ ихъ къ наслѣдникамъ Вильгельма.

Такъ было установлено въ 1689 г., но въ 1700 г. явилась необходимость въ дальнѣйшихъ измѣненіяхъ, въ виду того, что Маріа умерла, и Вильгельмъ былъ близокъ къ смерти, и Анна пережила свое многочисленное потомство. Нужно было найти протестанта, отырыска королевскаго дома, который могъ бы вступить на престолъ,—ближайшей родственницей при этихъ условіяхъ была Софья, вдова Ганноверскаго курфюрста, дочь Елизаветы, чешской королевы, дочери Іакова I. Тогда Корона, за отсутствіемъ наслѣдниковъ Анны и Вильгельма, перешла къ наслѣдникамъ Софіи, и, на основаніи этого утвержденнаго Парламентомъ перехода Короны, она принадлежитъ Ганноверской династіи.

Но право на Корону въ силу этого порядка престолонаслѣдія подчинено извѣстнымъ условіямъ: ¹⁾

1. Всякое лицо, которое состоитъ въ лонѣ католической церкви или готовится въ него вступить или жениться на католичкѣ, дѣлается въ силу этого лишеннымъ правъ на наслѣдованіе Короны, на управленіе государствомъ, Ирландією и владѣніями Короны или какой-либо ихъ частью; неспособнымъ къ осуществленію королевской власти и связанной съ ней юрисдикціи; народъ освобождается отъ вѣрности ему, и Корона переходитъ къ ближайшему наслѣднику—протестанту, причемъ лишенное правъ лицо считается какъ бы умершимъ.

2. Всякій Король или Королева, наслѣдующій тронъ по акту о Престолонаслѣдіи долженъ сдѣлать декларацію противъ пресуществленія въ первый же день собранія перваго Парламента или при коронаціи.

3. Всякія Король или Королева при своемъ коронованіи должны принести коронаціонную присягу согласно закону 1 Вильг. и Маріи с. 6.

4. Всякое лицо, получающее Корону, должно принять вѣроисповѣданіе англійской церкви.

Здѣсь въ первомъ пунктѣ, какъ указалъ Маколей, имѣются нѣко-

¹⁾ 1. Вильг. и Маріи st. 2, с. 3; 12 и 13 Вильг. III. с. 2.

торая неопредѣленность. Королю поставлены нѣкоторыя условія религіознаго характера, но ни слова не говорится объ вѣроисповѣданіи того лица, на комъ онъ можетъ жениться. Тѣ слова, которыя говорятъ объ освобожденіи народа отъ вѣрности, носятъ также неопредѣленный характеръ; но слѣдуетъ видѣть попытку дать статутное постановленіе о революціи,

Актъ соединенія съ Шотландіей 1707 г. говоритъ, что наслѣдованіе Короны Великобританіи должно быть тоже, что и наслѣдованіе Короны Англіи по акту о Престола наслѣдіи, подобное постановленіе внесено и въ актъ соединенія съ Ирландіей 1800 г.

Право на Корону Соединеннаго Королевства Великобританіи и Ирландіи въ силу статута принадлежитъ наслѣдникамъ принцессы Софіи въ нисходящемъ потомствѣ, прямые представители котораго должны быть отыскиваемы въ каждомъ случаѣ перехода Короны.

§ 2. Современныя формы.

Любопытно изложить обряды вступленія на престоль и коронованія, какъ иллюстрацію къ вышеизложенному.

Королева Викторія умерла въ Осборнѣ 22 января 1901 г., вечеромъ, а на слѣдующій день Лорды Тайнаго Совѣта, которыхъ ялицо было болѣе 100, Лордъ Мэръ ¹⁾, Алдермэны, и другія должностныя лица Лондонскаго Сити, совмѣстно съ иными знатными лицами и джентльменами, собрались въ Сентъ-Джемскомъ Дворцѣ для одобренія этой прокламаціи, которая провозглашала королемъ Эдуарда VII.

Прокламація была составлена въ слѣдующей формѣ:

«Всемогущему Богу было угодно призвать къ себѣ Нану Государыню блаженной и славной памяти Королеву Викторію, со смерти которой Императорская Корона Соединеннаго Королевства Великобританіи и Ирландіи должна перейти единственно и законно къ Его Высочеству принцу Альберту Эдуарду. Поэтому мы, лорды духовные и свѣтскіе го-

¹⁾ Лордъ-мэръ Лондона призывается на засѣданіе, на которомъ происходитъ провозглашеніе новаго государя, но тотчасъ послѣ провозглашенія уходитъ, такъ какъ онъ не имѣетъ никакихъ правъ Тайнаго Совѣтника (Grenvill Memoirs, IV. 79—82). Но Грэнвилль, повидимому, не обратилъ вниманіе на характерное различіе, видимое изъ прокламаціи, между тѣмъ собраніемъ, на которомъ была провозглашена королева Викторія и состоявшемся вслѣдъ за этимъ засѣданіемъ Тайнаго Совѣта. London Gazette 29 іюня 1837 г. перечисляетъ имена присутствовавшихъ. То же различіе было между собраніемъ слушавшимъ прокламацію и слѣдовавшимъ засѣданіемъ Тайнаго Совѣта 23 января 1901 г.

сударства, собравшись здѣсь вмѣстѣ съ Тайнымъ Совѣтомъ покойной Королевы, и многими другими знатными лицами, съ лордомъ-мэромъ, алдермэнами и лондонскими гражданами, единодушно и единогласно заявляемъ, что Его Высочество принцъ Альбертъ Эдуардъ, со смертью блаженной памяти нашей покойной государыни, дѣлается нашимъ единственнымъ и законнымъ Господиномъ (Liege Lord) Эдуардомъ Седьмымъ, Милостью Божіей Королемъ Соединеннаго Королевства Великобританіи и Ирландіи, Защитникомъ Вѣры, Императоромъ Индіи. Чистосердечно и покорно мы признаемъ въ своей къ нему вѣрности и покорности; молимъ Бога, милостью котораго царствуютъ Короли и Королевы, благословить короля Эдуарда Седьмого на долгіе и счастливые годы царствованія надъ нами».

Слѣдуетъ обратить вниманіе на то, что Король провозглашенъ не только Тайнымъ Совѣтомъ, но и *лордами духовными и свѣтскими и иными лицами*. Такое собраніе представляетъ нѣчто больше, чѣмъ Тайный Совѣтъ. Оно представляетъ древнее собраніе, Витанагемотъ или Commune Concilium, собравшееся для избранія и провозглашенія новаго Короля.

Король затѣмъ вошелъ въ залъ засѣданія Совѣта и обратился къ собравшимся съ рѣчью; затѣмъ принесъ и подписалъ присягу о защитѣ Шотландской Церкви, согласно требованію акта о соединеніи. Послѣ этого Тайный Совѣтъ покойной Королевы принесъ присягу, и Король приказалъ издать прокламацію, по которой всѣ должности during pleasure сохранялись за всѣми тѣми, кто въ моментъ смерти королевы Викторіи, «правильно и законно занималъ какую-либо должность, мѣсто или имѣлъ какое-либо званіе, какъ на гражданской такъ и на военной службѣ», въ предѣлахъ владѣній Короны ¹⁾. 14 февраля Король сдѣлалъ декларацію противъ пресуществленія въ присутствіи обѣихъ Палатъ ²⁾, согласно требованію Билля о правахъ и Акта о престолонаслѣдіи.

Коронація Короля состоялась лишь 9 августа 1902 года. Церемонія эта полна историческаго интереса. Она распадалась на три части. Первая самая важная и предварительная заключается въ себѣ признаніе или формальный приемъ новаго Короля народомъ, и присягу, которая заключается въ себѣ представленіе о принятія Королемъ королевскихъ обязанностей ³⁾.

¹⁾ Times газета, 25 января, 1901, стр. 11.

²⁾ Hausard, Fourtti Series, vol. CXXXIX. p. 27.

³⁾ Формы и порядокъ коронаціонной службы см. у R. Phillimorés Ecclesiastical Lawied 2. p. 813, но эта служба при коронаціи короля Эдуарда VII была нѣсколько взмѣнена и сокращена.

Вслѣдъ за этимъ слѣдуетъ рядъ церемоній, которыми призывается божественная санкція на народный выборъ и сообщаются королевскому сану его священныя права; помазанія, инвеститура и вѣнчаніе Коронной. Третья часть есть естественное слѣдствіе послѣдней. Король, законно избранный, помазанный и коронованный, возводится на свой тронъ и принимаетъ выраженія вѣрноподданническихъ чувствъ отъ лордовъ свѣтскихъ и духовныхъ ¹⁾.

Затѣмъ слѣдуетъ признаніе (Recognition). Архіепископъ, сопровождаемый Лордомъ Канцлеромъ и наслѣдственными высшими сановниками государства, обращается къ собравшимся съ такими словами:

Господа, я представляю вамъ короля Эдуарда, по неоспоримому праву короля нашего государства; согласны ли вы всѣ, собравшіеся здѣсь, принести выраженія вашихъ вѣрноподданническихъ чувствъ?

Народъ «выражаетъ свое согласіе и радость громкими, непрерывными криками, восклицая въ одинъ голосъ «Боже спаси Короля Эдуарда» ²⁾.

До коронаціи Эдуарда VII короли при представленіи ихъ архіепископомъ, поворачивались ко всѣмъ четыремъ сторонамъ горизонта. 9 августа 1902 г. Король все время стоялъ лицомъ къ одной.

Послѣ нѣкоторыхъ дальнѣйшихъ церемоній наступаетъ моментъ принесенія коронаціонной присяги; архіепископъ спрашиваетъ:

«Даете ли Вы торжественное обѣщаніе и клятву въ томъ, что будете управлять народомъ Соединеннаго Королевства Великобританіи и Ирландіи и принадлежащихъ имъ владѣній согласно одобреннымъ Парламентомъ статутамъ и соотвѣтственно закономъ и обычаямъ?»

«Торжественно обѣщаю исполнить это».

«Будете ли Вы творить милостивый судъ и справедливость во всѣхъ Вашихъ судебныхъ установленіяхъ?»

«Да, буду».

«Будете ли Вы, до послѣднихъ Вашихъ силъ, защищать божественные законы, истинное исповѣданіе Евангелія и реформированную протестантскую религію, установленную закономъ? Будете ли Вы заботиться объ охраненіи неприкосновенности учрежденій англиканской церкви и ея доктринъ, богослуженія, ученія и управленія, какъ это установлено англійскими законами? Примите ли Вы мѣры къ охраненію епископовъ»

¹⁾ Wickham Legg, English Coronation Records, Introduction XIX.

²⁾ Народъ спеціально для этой цѣли представляется мальчиками изъ Вестминстерской школы, которые исполняютъ ту роль, которую играла толпа при средневѣковыхъ коронаціяхъ.

и англиканскаго духовенства и той церкви, которой они служатъ, а равно тѣ права и привилегіи, какъ тѣ, которыя они имѣютъ, такъ и тѣ, которыя имъ, или кому-либо изъ нихъ будутъ даны?»

«Все эго я объщаюсь».

Помазаніе совершается на челѣ, груди и ладоняхъ обѣихъ рукъ. Затѣмъ слѣдуетъ инвеститура Короля: облаченіе его въ королевскія одѣянія, врученіе ему шпоръ, меча, державы и скипетра, возложеніе Короны, преподнесеніе въ даръ Королю Библии и благословеніе. Послѣ всего этого наступаетъ послѣдняя часть церемоніи. Король принятья на-родомъ и принесть коронаціонную присягу; онъ посвящается на службу государству ранѣе, чѣмъ Корона возложена на его голову. Теперь онъ восходитъ на тронъ и принимаетъ выраженія вѣрноподданническихъ чувствъ отъ пэровъ. При коронаціи Короля Эдуарда это дѣлалось не каждымъ пэромъ отдѣльно, но сначала архіепископомъ Кэптерберійскимъ (при стоявшихъ на колѣняхъ епископахъ), затѣмъ принцомъ Уэльскимъ за себя и принцевъ королевской крови, и первымъ по знатности отъ каждаго изъ пяти ранговъ пэрства: герцогомъ Норфолькомъ, маркизомъ Винчестерскимъ, графомъ Шрьюсбюри, виконтомъ Фальклэндомъ и лордомъ Росомъ, которые произносили слова вѣрноподданническаго почтенія (Homage), дотрагиваясь до королевской Короны и дѣлуя его въ лѣвую щеку.

Духовный пэръ произноситъ слѣдующія слова:

«Я—буду вѣрнымъ и вѣрноподданнымъ и вѣрность и вѣрноподданность буду хранить къ Нашему Верховному Лорду и вашимъ наследникамъ, королямъ или королевамъ Соединеннаго Королевства Великобританіи и Ирландіи. И я признаю за собой обязанность служить съ тѣхъ земель, которыми я владѣю отъ васъ по праву Церкви. Да поможетъ мнѣ Богъ».

Свѣтскій пэръ выражаетъ свои вѣрноподданническія чувства въ такихъ словахъ:

«Я—становлюсь вашимъ вассаломъ на всю жизнь и воздаю вамъ наивысшее на землѣ уваженіе, буду хранить по отношенію къ вамъ вѣрность и вѣрноподданничество и всегда буду готовъ умереть въ борьбѣ съ различными народами. Да поможетъ мнѣ Богъ».

Тѣ отдѣльныя части церемоніи, на которыя я обратилъ вниманіе, обращаютъ наше вниманіе на времена, давно прошедшія.

Признаніе воспроизводитъ картину представленія членами Витангемота или Совѣта избраннаго ими государя собравшемуся народу, у котораго просятъ національнымъ одобреніемъ запечатлѣть избраніе Короля.

Коронаціонная присяга указывает на договорный характер английской верховной власти, характер общій и временамъ саксонскихъ повелителей и феодальной эпохъ. Эта форма пережила понятіе высокой прерогативы дней Тюдоровъ и Стюартовъ и теорію Божественнаго Права. Слова присяги были составлены тотчасъ послѣ революціи. Ея сущность—поддерживать миръ въ Церкви и среди всего христіанскаго народа, противодѣйствовать грабежамъ и неправдѣ, творить судъ справедливый и милостивый, напоминаетъ еще восьмой вѣкъ ¹⁾.

Помазаніе есть, очевидно, тотъ самый моментъ, въ который королевскому званію сообщается священный характеръ и выборъ народа получаетъ санкцію церкви, а инвеститура соединяетъ рыцарскіе и релігіозные элементы въ символическихъ одѣяніяхъ и знакахъ верховной власти.

Проявленіе вѣрноподданническихъ чувствъ пѣрами представляетъ ту присягу на вѣрность, которую въ саксонскія времена приносили *Ministri*, а впослѣдствіи знатнѣйшіе вассалы Короны, и которая являлась практическимъ залогомъ прочности новаго царствованія.

§ 3. Вѣрноподданство.

Соотвѣтствующей коронаціонной присягѣ съ другой стороны является присяга на вѣрноподданство (*Oath of Allegiance*), которая представляетъ обязательство подданнаго повиноваться, взаимнѣ королевскаго обѣщанія хорошо управлять. Здѣсь мы можемъ перейти къ разсмотрѣнію отношеній между Королемъ и подданными. Подданный обязанъ быть вѣрноподданнымъ Королю, а Король обязанъ дать подданному хорошее правительство. Отъ Короля требуется дать это обѣщаніе въ коронаціонной присягѣ, но отъ подданныхъ, исключая извѣстныхъ случаевъ, не требуется принесенія присяги на вѣрноподданство.

Ея форма установлена нынѣ закономъ 31 и 32 Викт. с. 72; замѣняющее ее обѣщаніе можетъ быть дано въ силу Акта о присягѣ 1888 г. ²⁾. По вѣрноподданство требуется, независимо отъ того принесена ли присяга или дано соотвѣтственное обѣщаніе, или нѣтъ; оно требуется какъ отъ живущихъ въ странѣ иностранцевъ, такъ и отъ гражданъ; въ первомъ случаѣ подданствъ будетъ мѣстное (*local*), а во второмъ естественное (*natural*). Нѣтъ сомнѣнія, что ранѣе этимъ выража-

¹⁾ Stubbs, *Select Charters* p. 62, извлеченіе изъ архіепископскаго требника Эгберта, архіепископа Юркскаго, circ. 760.

²⁾ 51 и 52 Викт. с. 46.

лась личная связь между двумя индивидуумами, основанная на взаимномъ увѣреніи въ вѣрности и защитѣ; теперь же это является отличительнымъ признакомъ званія гражданина, способомъ опредѣленія, къ какой странѣ извѣстное лицо принадлежитъ.

Вѣрнопопданство (*allegiance*) отличается отъ почтенія (*homage*) и вѣрности (*fealty*). Вѣрность есть простое ручательство быть вѣрнымъ, подкрѣпленное клятвой. *Homage* носить характеръ обѣщанія вѣрности касательно той земли, которую вассаль получаетъ во владѣніе отъ Лорда. Вѣрнопопданство есть обязанность, отъ которой никто не освобожденъ, быть вѣрнымъ главѣ націи ¹⁾. А такъ какъ Король верховный земельный собственникъ и судья, то идея *homage* и *fealty*, когда дѣло идетъ о земельныхъ владѣльцахъ, тонуть въ вѣрнопопданствѣ.

Территоріальный характеръ феодальнаго суверенитета ставитъ подданство въ зависимость не отъ мѣста происхожденія родителей извѣстнаго лица, а отъ мѣста рожденія его самого. Французъ, родившійся въ предѣлахъ владѣній Короны, не можетъ быть освобожденъ отъ общихъ обязанностей, а лицо, родившееся отъ англійскихъ родителей за границей, не можетъ приобрѣсти этимъ правъ англійскаго гражданина. *Nemo potest exire patriam*.

Но человекъ можетъ быть гражданиномъ нашей страны, хотя по своему рожденію и происхожденію своихъ родителей онъ принадлежать къ другой въ случаѣ, если онъ обѣ состоятъ въ подданствѣ одного и то же короля. По дѣлу *Calvin's* ²⁾ было рѣшено, что лица, родившіяся въ Шотландіи послѣ наслѣдованія Іаковымъ I Англійской Короны, родились въ подданствѣ Короля Англии и состоятъ подданными обѣихъ странъ; точно также и англичане *post patri* числятся гражданами и Шотландіи и Англии. Въ случаѣ же раздѣленія Коронъ, приобрѣтенное такимъ образомъ гражданство можетъ быть потеряно. Ганноверцы, родившіеся въ Ганноврѣ въ то время какъ Вильгельмъ IV былъ Королемъ Ганновера, были гражданами Соединеннаго Королевства, но они стали иностранцами съ момента восшествія на престолъ королевы Викторіи ³⁾.

¹⁾ Обращеніе почтенія леннаго владѣльца (*liege*)—свободнаго и неоспоримаго—въ почтеніе, должное Королю, развивалось постепенно. «*Liege*» обозначаетъ «свободный», «неоспоримый», «неограниченный» и не имѣетъ никакой связи съ «*ligare*». Skeat, Dict. смотр. сл. *liege*. Pollock and Maitland, Hist. of English Law, I, 279, 280. Присяга въ вѣрности, требовавшаяся Норманскими Королями отъ ихъ подданныхъ, стояла независимо отъ условій земельного владѣнія или вѣрности другому лицу, а такимъ образомъ «*ligeance*» или «*allegiance*» обозначаетъ вѣрность Королю.

²⁾ St. Tr. 559 (e).

³⁾ *Isaacson v. Durant in re Stepney Election Petition*. 17. A. B. D. 54.

Взглядъ Общаго Права на этотъ вопросъ весьма ясенъ. Лицо, родившееся въ предѣлахъ владѣній Короля, естественно является прирожденнымъ британскимъ подданнымъ, а родившееся внѣ ихъ—иностранцемъ. Всякій можетъ стать гражданиномъ по постановленію статута или быть денизированнымъ въ силу правъ прерогативы, но Актъ о Престононаслѣдіи запрещаетъ такому лицу занимать должность или мѣсто въ Тайномъ Совѣтѣ и въ обѣихъ Палатахъ Парламента или получать землю отъ Короны.

Статутъ устанавливаетъ слѣдующія исключенія изъ этого правила:

1. Лицо, родившееся за границей, отецъ котораго былъ прирожденный британскій подданный ¹⁾, и сынъ этого родившагося за границей лица во всѣхъ отношеніяхъ считаются прирожденными британскими подданными, предполагая всегда, что отецъ до дня рожденія не принималъ ничего въ цѣляхъ выхода изъ британскаго подданства ²⁾.

Но это статутное изъятіе изъ общаго дѣйствія закона весьма строго. Въ случаѣ если прирожденный британецъ поселяется во Франціи, то его сынъ и внукъ (предполагая, что семья остается жить во Франціи) считаются британскими подданными. Но его правнукъ будетъ уже иностранцемъ ³⁾.

2. Иностранецъ можетъ получить удостовѣреніе въ натурализаціи въ силу Акта о натурализаціи 1870 г. (33 и 34 Викт. с. 14), послѣ пятилѣтняго пребыванія въ Англіи, и можетъ вмѣстѣ съ этимъ пріобрѣсть всѣ политическія и иныя права и обязанности природнаго британскаго подданнаго ⁴⁾. Отъ него не требуется оставленія прежняго подданства, но тогда онъ не будетъ считаться британскимъ подданнымъ въ предѣлахъ того государства, подданнымъ котораго онъ остается.

3. Если лицомъ, получившимъ удостовѣреніе о натурализаціи, будетъ отецъ или овдовѣвшая мать ребенка, несовершеннолѣтняго въ моментъ выдачи этого свидѣтельства и остающагося жить съ отцомъ или матерью въ предѣлахъ Соединеннаго Королевства, то онъ дѣлается натурализованнымъ британскимъ подданнымъ ⁵⁾.

Но и здѣсь изъятія изъ общаго дѣйствія статута поставлены въ строгія рамки. Дѣти натурализованнаго иностранца, въ случаѣ если они совершеннолѣтніе въ моментъ натурализаціи, не подчиняются дѣйствію

¹⁾ 4 Георг. II, с. 21 в. 1.

²⁾ 13 Георг. III, с. 21.

³⁾ De Geer v. Stone, 22 Ch. Div. 243.

⁴⁾ 33 и 34 Викт. с. 14, в. 7.

⁵⁾ Ibid. ss. 4, 10.

последняго. Если же дитя родилось за границей послѣ натурализаціи, то оно, повидимому, не подпадаетъ подѣ дѣйствіе требованій закона 13 Георг. III, с. 21 ¹⁾. Въ дѣйствительности ребенокъ натурализованнаго британскаго подданнаго будетъ британскимъ подданнымъ, если (1) онъ родился въ предѣлахъ владѣній Короля, или (2) онъ малолѣтенъ въ моментъ натурализаціи своихъ родителей и поселяется послѣ этого въ Соединенномъ Королевствѣ, или (3) живетъ вмѣстѣ съ отцомъ, пока этотъ послѣдній состоитъ на коронной службѣ, внѣ предѣловъ Соединеннаго Королевства ²⁾.

4. Бракъ иностранки съ британскимъ подданнымъ дѣлаетъ ее британской подданной, и наоборотъ бракъ британки съ иностранцемъ дѣлаетъ ее иностранкой.

5. Иностранецъ, родившійся въ предѣлахъ Соединеннаго Королевства, можетъ по Акту о натурализаціи сдѣлать заявленіе о своемъ выходѣ изъ подданства и такимъ образомъ освободить себя отъ того подданства, въ которомъ онъ состоитъ по мѣсту своего рожденія. И британскій подданный Короля можетъ сдѣлать подобное заявленіе и оставить британскую національность, ставши натурализованнымъ гражданиномъ иностраннаго государства ³⁾ (§ 6 Акта 1870 г.).

6. Актомъ Парламента иностранецъ можетъ быть натурализованъ по статуту, съ тѣмъ, чтобы сдѣлать своихъ дѣтей британскими гражданами при всякихъ условіяхъ ⁴⁾.

Правоограниченія иностранцевъ были значительно уменьшены по Акту о натурализаціи 1870 г. Ранѣе они не могли приобрѣтать недвижимой собственности; теперь иностранецъ не состоитъ подѣ ограниченіями ни по приобрѣтенію недвижимаго имущества, ни по заключенію контрактовъ, исключая того, что онъ не можетъ быть собственникомъ британскаго корабля или его части. Но онъ не пользуется также и политическими привилегіями. Онъ не можетъ ни участвовать въ парламентскихъ или муниципальных выборахъ, ни занимать какую-либо должность ⁵⁾.

¹⁾ In re Bourgeoise, 41. Ch. Division, 310.

²⁾ 58 и 59 Викт. с. 43.

³⁾ Но британскій подданный не можетъ выйти изъ своего подданства, натурализовавшись во время войны въ странѣ врага. Онъ не только не найдетъ въ этомъ основаніи защиты для измѣнческаго образа дѣйствія, но и сама натурализація явится актомъ измѣны. R. v. Lynch [1903]. 1. K. B. 444.

⁴⁾ L. Litt. 1290.

⁵⁾ Корона патентомъ можетъ сообщать quasi-натурализацію. Такое лицо называется *denizen*. Blackstone, Comm. I, 374. Съ 1870 г. его положеніе практически ничѣмъ не отличается отъ положенія иностранца.

Подданство можетъ быть природное (natural) и мѣстное (local). Тотъ, кто является природнымъ подданнымъ Короны, по обычному ли праву или статуту, присягаетъ на вѣрноподданство Коронѣ гдѣ бы онъ ни былъ. Мѣстное вѣрноподданство требуется отъ иностранца, живущаго въ предѣлахъ королевскихъ владѣній въ теченіе всего времени его пребыванія. Во все это время онъ долженъ соблюдать всѣ тѣ правила, которыя издаетъ государство въ интересахъ общаго порядка, и уважать существующія учрежденія, удерживаясь отъ какой бы то ни было попытки насильственного ихъ измѣненія, которую законъ считаетъ за измѣну. Отъ этой обязанности онъ не освобождается и занятіемъ непріателемъ территоріи, слѣдствіемъ которой является лишь временное прекращенія дѣятельности государственныхъ властей. «Всякій вступающій на англійскую территорію иностранецъ долженъ вести себя такъ, чтобы Коронѣ не былъ нанесенъ вредъ допущеніемъ его пребыванія»¹⁾.

§ 4. Измѣна.

Законъ, касающійся измѣны, тѣсно связанъ съ закономъ о вѣрноподданствѣ въ двухъ отношеніяхъ.

Измѣна, совершенная лицомъ, состоящимъ въ подданствѣ, гдѣ бы это ни было, долго считалась подсудною англійскимъ судамъ, если преступникъ въ какой-либо моментъ своей жизни попадетъ въ предѣлы ихъ юрисдикціи²⁾. Обязательность разсмотрѣнія измѣнническихъ поступковъ британскихъ подданныхъ британскими судами не имѣетъ ни личнаго, ни мѣстнаго характера. Это является исключеніемъ изъ того установленнаго въ законѣ принципа, который гласитъ, что «всякое преступленіе подсудно по мѣсту его совершенія»³⁾. Убійство умышленное или въ запальчивости (murder and manslaughter), совершенное на сушѣ, разсматривается судами Англійи или Ирландіи, хотя бы преступленіе было совершено внѣ королевскихъ владѣній⁴⁾; та же подсудность примѣняется къ двоеженцамъ, не взирая на то, совершенъ ли второй бракъ «въ Англійи, Ирландіи или другомъ мѣстѣ»⁵⁾. И только въ указанныхъ случаяхъ англичанинъ можетъ судиться въ Англійи или Ирландіи за совершенное за границей преступленіе.

¹⁾ De Jager v. Attorney-General of Natal [1907] A. C. 329.

²⁾ По акту 35 Генриха VIII, с. 2 в. 2 это правило принято за основаніе во всѣхъ дѣлахъ, касающихся измѣны, недонесенія о ней или сокрытія ея, при чемъ недонесеніе обозначаетъ непредставленіе свидѣній въ нужное время.

³⁾ Macleod v. Attorney-Gen. for New South Wales [1891] App. Ca. 455.

⁴⁾ 24 и 25 Викт. с. 100 в. 9.

⁵⁾ 24 и 25 Викт. с. 100. в. 57. Trial of Earl Russel [1901] App. Ca. 446.

Измѣна, какъ мы увидимъ изъ ближайшаго опредѣленія этого преступленія, зависитъ, какъ и подданство, отъ личнаго характера феодальныхъ отношеній. Измѣна была преступленіемъ противъ личности, представителей или личныхъ правъ Короля; нарушеніемъ феодальной вѣрности лорду. Сбивчивость древняго закона въ этомъ отношеніи послужила основаніемъ къ просьбѣ Общинъ въ 1352 г. объ изданіи Королемъ новаго закона объ измѣнѣ, въ отвѣтъ на которую былъ изданъ статутъ, сохранившій свою силу и понынѣ ¹⁾). Законъ 25 Эдуарда III stat. 5. с. 2 называетъ семь различныхъ преступленій:

1) Убийство Короля, Королевы или наслѣдника престола или приготовленіе къ нему; 2) возбужденіе войны противъ Короля въ предѣлахъ его государства; 3) оказаніе поддержки врагамъ Короля; 4) изнасилованіе жены Короля, жены его старшаго сына или его старшей незамужней дочери; 5) поддѣлка Большой или Малой Печати или монеты; 6) выпускъ фальшивыхъ денегъ; 7) убійство Канцлера, Казначея, королевскихъ судей, какъ Суда скамьи такъ и ассизныхъ, при исполненіи ими служебныхъ обязанностей.

Нельзя не отмѣтить личный характеръ всѣхъ этихъ преступленій. Король—а не Корона въ Парламентѣ или воплощеніе государства по существующей конституціи—является тѣмъ объектомъ, который статутъ ставитъ подъ свое покровительство.

Личность Короля; верховная власть Короля; Королевская семья; представители Короля въ судѣ—Канцлеръ и судьи; привилегіи Королевскаго званія—чеканка монеты,—вотъ это все то, оскорбленіе чего по мнѣнію феодальнаго общества было измѣной.

Послѣднія четыре не нуждаются въ особенномъ вниманіи, они остаются измѣной по статуту, хотя они могли бы быть разсматриваемы, какъ обыкновенное преступленіе ²⁾). Первые три изложены пространно и составляли тему для многихъ комментаріевъ.

Нѣкоторые добавочные виды преступленій этого рода, опредѣленные, какъ таковыя, въ царствованіи Генриха VIII, Елизаветы и Анны, были скоро отмѣнены; ихъ можно было раздѣлить на двѣ группы. Въ общемъ они являлись послѣдовательнымъ развитіемъ тѣхъ статутовъ, которые имѣли

¹⁾ Maitland указывалъ, что цѣлью возбужденія этого статута было не столько опредѣленіе границъ политическихъ обязанностей сколько установленіе границъ между treason и felony; первое является преступленіемъ противъ Короля, а второе слѣдствіемъ поземельныхъ отношеній къ лорду. Pollock and Maitland, Hist. of English Law, II, 506.

²⁾ 24 и 25 Викт. 98. 99. 100.

цѣлью обезопасить королевство отъ папскаго вліянія или обезпечить порядокъ престолонаслѣдія въ установленномъ порядкѣ.

Но конструкція статута Эдуарда III имѣла важное значеніе и въ юридической исторіи. Подъ совершеніемъ и подготовленіемъ къ убійству Короля подразумѣвался всякій актъ, направленный къ низложенію Короля или заключенію его въ темницу, приобрѣтенію неограниченнаго контроля надъ его личностью, или всякія мѣропріятія, умышленныя съ иностранцами касательно вторженія въ королевство, равно какъ путешествія или намѣренія ѣхать за границу для такой цѣли ¹⁾. Нѣкоторые мятежи также разсматривались, какъ «возбужденіе войны противъ Короля» ²⁾.

Riot Act, 1 Георга I, st. 2, c. 5, не дѣлаетъ необходимымъ такое расширеніе понятія измѣны въ цѣляхъ наказанія за тѣ безпорядки, которые не имѣютъ политическаго характера.

Но законъ объ измѣнѣ не касался тѣхъ государственныхъ преступленій, которые не могли быть разсматриваемы, какъ преступленія противъ личности или власти Короля.

До 1795 г. широкія толкованія акта Эдуарда III не получали статутныхъ подтвержденій, и дѣйствительно имѣвшая мѣсто или предполагаемая насильственная попытка заставить Короля измѣнить принятія имъ рѣшенія и застращиваніе Палатъ Парламента считались измѣной. Въ 1817 г. этотъ актъ сталъ постояннымъ. Въ 1848 г. всѣ акты или указанныя выше ихъ продолженія, которыя не касались смерти, личнаго оскорбленія, или лишенія свободы государя, создали особый видъ наказуемаго дѣянія — преступленіе съ характеромъ измѣны, (treason-felony), не караемаго поэтому обязательно смертною казнью ³⁾. То, что по статуту 25 Эдуарда III называлась измѣной и понынѣ въ книгѣ статутовъ остается тѣмъ же.

Такимъ образомъ измѣной (treason), отличающейся отъ преступленія съ характеромъ измѣны (treason-felony), называется совершеніе или намѣреніе совершить такое дѣяніе, которое имѣетъ своимъ послѣдствіемъ смерть, физическій ущербъ или ограниченіе свободы Короля, возбужденіе противъ него войны, подачу помощи его врагамъ и другія дѣйствія, предусмотрѣнныя статутомъ Эдуарда III.

Заговоры съ цѣлью возбудить войну, лишить Короля Короны или какой-либо части его владѣній или склонять иностранцевъ къ вторже-

¹⁾ Stephen, History of the Criminal Law, 266.

²⁾ Dammaree's Case, state Trials, vol XXV, p. 521.

³⁾ 11 и 12 Викт. С. 12.

нію въ государство—являются treason-felony, но могутъ быть разсматриваемы и какъ измѣна ¹⁾). Насильственное принужденіе Короля измѣнить рѣшеніе или устраниеніе Палатъ Парламентъ есть treason-felony ²⁾).

Я находилъ подходящимъ рассмотреть здѣсь законъ объ измѣнѣ, такъ какъ онъ является слѣдствіемъ отношеній между государемъ и подданными или, можно сказать, государствомъ и гражданами. Въ этой главѣ для ея цѣли необходимо указать, каковы спеціальныя обязанности гражданъ, какъ подданныхъ Короля, гдѣ бы они ни были, отличающіяся отъ общей обязанности повиноваться правиламъ правопорядка въ сферѣ дѣйствія королевскихъ судовъ. Помимо этого нѣтъ нужды входить здѣсь въ подробности юридическаго опредѣленія измѣны и исторію процессовъ по обвиненію въ измѣнѣ.

§ 5. Неправоспособность Короля.

Мы должны теперь рассмотреть, какое вліяніе на права и обязанности королевскаго сана можетъ имѣть неспособность Короля по тѣмъ или инымъ причинамъ исполнять соединенныя съ его званіемъ обязанности. Тутъ могутъ быть четыре случая. Выгдъ Короля изъ страны. Король не можетъ исполнять присущихъ ему обязанностей по малолѣтству. Разстройство умственныхъ способностей можетъ лишить его возможности заниматься дѣлами. Можетъ оказаться, что Король въ силу небрежнаго отношенія къ условіямъ, съ которыми соединено право на тронъ, оказывается неспособнымъ пользоваться королевскимъ званіемъ.

Во первыхъ трехъ случаяхъ возникаетъ вопросъ о регентствѣ; но во всѣхъ четырехъ могутъ возникнуть одинаковыя по характеру существенныя затрудненія.

До самыхъ недавнихъ временъ отъѣздъ Короля сопровождался назначеніемъ одного или нѣсколькихъ лицъ для исполненія формальныхъ правительственныхъ обязанностей въ его отсутствіе. До прекращенія существованія въ царствованіи Генриха III должности Юстиціарія, послѣдній, въ силу, установившагося обычая исполнялъ въ отсутствіе Короля всѣ присущія королевскому сану обязанности.

Съ этого времени появляется практика назначенія *custodes regni* или *locum tenentes*; первый примѣръ такого назначенія имѣлъ мѣсто въ 36-ой годъ царствованія Генриха VII, когда королева и графъ Корнуэльскій

¹⁾ Stephen, History of Criminal Law, vol. II. p. 286.

²⁾ 11 и 12 Викт. С. 12 в 3.

были сдѣланы хранителями государства во время пребыванія Короля въ Гасконѣ ¹⁾). Въ виду отсутствія Эдуарда I во время смерти его отца были изданы спеціальныя постановленія и былъ учрежденъ небольшой совѣтъ регентства на годъ впередъ, но эти постановленія были утверждены совѣтомъ магнатовъ, собравшимся въ началѣ его царствованія ²⁾).

Назначеніе Лордовъ-Судей начинается съ отъѣзда Вильгельма III послѣ смерти Маріи, которой въ теченіе ея короткаго царствованія была дана статутомъ власть исполнять всѣ королевскія обязанности при выѣздахъ Вильгельма изъ Англіи ³⁾).

Послѣдніе примѣры назначенія для этой цѣли регента имѣли мѣсто въ 1716 г., когда принцъ Уэльскій былъ сдѣланъ хранителемъ и намѣстникомъ королевства и въ 1732 г., когда королева Каролина занимаетъ то же самое положеніе. Въ другихъ случаяхъ съ 1695 г. Лорды Судьи назначались подъ Большой Печатью съ правами, указанными въ патентахъ, которыми давались эти полномочія. Съ 1821 г. это уже не дѣлается. Фактъ выѣзда государя изъ страны не лишаетъ силы исполнительнаго акта, совершеннаго въ это время; а современная легкость сообщенія даетъ Королю возможность давать королевское согласіе на билли черезъ комиссію и исполнять другія дѣла безо всякой задержки во время его выѣзда на континентъ ⁴⁾).

Малолѣтство монарха возбуждаетъ иные вопросы. Фикція закона такова, что Король долженъ всегда быть въ полной зрѣлости умственныхъ силъ, и такимъ образомъ всѣ присущія малолѣтнимъ правоограниченія и привилегіи не должны на него распространяться. Назначеніе по завѣщанію опекуна есть созданіе статута, и никогда не возникало предположеній, чтобы Король могъ въ силу своихъ исключительныхъ правъ назначать опекуна своему преемнику.

Въ ранней англійской исторіи положеніе малолѣтняго монарха, вступившаго на престолъ, было каждый разъ различно. Во время малолѣтства Генриха III бароны назначили *Rector Regis et Regni* и при немъ небольшой совѣтъ; а при Эдуардѣ III и Генрихѣ VI назначенія

¹⁾ Stubbs, Const. Hist. II. 67. Списки такихъ назначеній см. докладъ Комитету, назначенному въ 1768 г. для изслѣдованія прецедентовъ, при которыхъ болѣзнь препятствовала несенію королевскихъ обязанностей.

²⁾ Stubbs, Const. Hist. II. 104.

³⁾ Это не лишаетъ Вильгельма королевскихъ правъ при пребываніи за границей. 2 Вильг. Марія ст. I. с. 6.

⁴⁾ См. May, Parl. Practice, ed. II. p. 515 в отвѣтъ лорда Lyndhurst лорду Campbell по случаю иосѣщенія Королевой Викторіей Германіи въ 1845 г.; Hansard 3 series v. CXX 11 p. 1510.

были сдѣланы Парламентомъ; самъ Король и магнаты установили совѣтъ регентства въ малолѣтство Ричарда II; но Эдуардъ III и Ричардъ II оба могли исполнять нѣкоторыя формальности, и сами открывали Парламенты, на которыхъ избирались совѣты регентства. Тайный Совѣтъ сдѣлалъ Ричарда Глостера протекторомъ государства во время короткаго царствованія Эдуарда V. Въ царствованіе Генриха VIII мы впервые встрѣчаемся съ Актомъ о регентствѣ, единственнымъ изъ этого рода актовъ, имѣвшимъ дѣйствительное значеніе. Парламентъ предоставилъ Генриху право назначить совѣтъ регентства патентомъ или по завѣщанію. Этотъ совѣтъ долженъ былъ дѣйствовать въ случаѣ, если бы преемникъ былъ мужскаго пола моложе 18 лѣтъ или женскаго моложе 16. Король назначилъ его, и хотя Совѣтъ превысилъ свои права, сдѣлавъ Сомерсета правителемъ государства, однако дѣйствія его были утверждены Лордами и изданнымъ самимъ Королемъ патентомъ. Въ другихъ случаяхъ, послѣ царствованія Генриха VIII были изданы Акты о регентствѣ, назначавшіе и предоставлявшіе Королю право назначить регента или совѣтъ. Но съ этого времени королевскія обязанности еще не исполнялись регентомъ вслѣдствіе малолѣтства Короля.

Сумасшествіе монарха не можетъ быть предусмотрѣно впередъ, какъ малолѣтство. Къ счастью такое затруднительное положеніе возникло лишь въ двухъ царствованіяхъ: Генриха VI и Георга III. Всѣ принятыя мѣры въ царствованіи Генриха VI отличались большей простотой и здравымъ смысломъ по сравненію съ послѣднимъ царствованіемъ. Въ 1454 г. сумасшествіе Короля было удостовѣрено Комитетомъ, состоявшимъ изъ Лордовъ, и герцогъ Йоркскій былъ избранъ Лордами правителемъ и защитникомъ государства. Онъ принялъ назначеніе, постановленія были облечены въ форму акта, который получилъ одобреніе Общинъ, и герцогъ былъ регентомъ, пока 10 мѣсяцевъ спустя Король не выздоровѣлъ. Въ концѣ года своего выздоровленія Генрихъ IV еще разъ впалъ въ безуміе; Парламентъ, который былъ распущенъ, собрался, и по настоянію Общинъ Лорды назначили правителя, причемъ выборъ ихъ снова палъ на герцога Йоркскаго. Въ это время Король могъ нести нѣкоторыя обязанности формальнаго характера и назначить герцога патентомъ. Черезъ нѣсколько мѣсяцевъ онъ окончательно поправился.

Въ царствованіе Георга III установившійся ходъ дѣлъ въ Парламентѣ представлялъ нѣкоторыя техническія трудности, съ которыми не сталкивались Лорды и Общины XV вѣка. И вотъ, когда Георгъ III впалъ въ безуміе, Палаты, имѣя предъ собою примѣръ 1688 г., могли

1) Stubbs, Const. Hist. III 166. 167.

послѣдовать примѣру Временнаго Парламента (Convention Parliament), съ тѣмъ преимуществомъ, что во время бѣгства Іакова Парламентъ былъ распущенъ, тогда какъ въ 1788 г. Парламентъ, хотя и не засѣдалъ, но былъ собранъ.

Convention-Parliament началъ свою дѣятельность съ представленія адреса, въ которомъ онъ просилъ Вильгельма и Марію о принятіи королевскаго званія. Казалось бы очевиднымъ, что и въ 1788 г. дѣло должно было бы принять этотъ же самый оборотъ и что обѣ Палаты должны были бы представить принцу Уэльскому адресъ, прося его взять на себя исполненіе королевскихъ обязанностей во время болѣзни Короля.

Въ дѣйствительности, не было никакихъ споровъ между Питтомъ и Фоксомъ о томъ, кто долженъ стать регентомъ. Фоксъ утверждалъ, что принцъ по праву долженъ быть регентомъ и что Парламентъ обязанъ подтвердить лишь это, Питтъ же находилъ, что принцъ не имѣлъ на это право, но былъ самымъ подходящимъ лицомъ для регента. Но то, что особенно занимало обѣ партіи, это вопросъ о томъ, въ какихъ предѣлахъ слѣдуетъ предоставить регенту право пользоваться королевскими прерогативами. Питтъ желалъ установленія нѣкоторыхъ ограниченій, а Фоксъ, въ виду того, что принцъ былъ въ дружескихъ отношеніяхъ съ оппозиціей, желалъ уменьшенія ограниченій, которыя признавались необходимыми. Было трудно, чтобы не сказать невозможно, соединить адресъ съ ограниченіемъ правъ. Convention-Parliament представилъ условія владѣнія Короной, но онъ не ограничивалъ прерогативы. Изъ этого слѣдовало, что регентство должно было быть создано статутомъ, но для статута требовалось королевское утвержденіе, Король же не могъ дать его ни лично, ни уполномочить своей подписью приложить свою печать къ распоряженію, предоставляя другимъ высказать его согласіе.

Придумывались различные обходы затруднительнаго положенія. Обѣ Палаты вмѣстѣ съ министрами убѣждали Канцлера приложить Большую Печать къ приказу обѣ открытіи Парламента и къ другому о согласіи на билль о регентствѣ послѣ того, какъ онъ пройдетъ обѣ Палаты. Но прежде чѣмъ это дѣло пришло къ концу Король поправился, однако этотъ порядокъ былъ осуществленъ въ 1810 г., когда стало необходимымъ провести билль о регентствѣ.

Замѣчательно, что ирландскій Парламентъ, не заинтересованный соображеніями англійскихъ партій, подалъ адресъ и такимъ образомъ избѣжалъ опасной и смѣшной фикціи ¹⁾.

¹⁾ Для выясненія себя болѣе ясно вопроса о регентствѣ предъ британскимъ и ирландскимъ Парламентами, см. Lecky, Hist. of England in the Eighteenth Century VI. p.p. 416—427.

Послѣдняя форма неспособности Короля къ управленію видна на Эдуардѣ II, Ричардѣ II и Іаковѣ II. Въ первыхъ двухъ случаяхъ видимъ формальное, хотя и недобровольное отреченіе, а во второмъ — бѣгство. Низложеніе Эдуарда II любопытно формой, сквозь которую свѣтится насиліе. Парламентъ былъ созданъ грамотами, разосланными отъ имени Короля младшимъ Эдуардомъ, который и былъ провозглашенъ хранителемъ государства на томъ предположеніи, что Король сбѣжалъ. До собранія Парламента Большая Печать была получена отъ Эдуарда II и грамоты были составлены въ надлежащей формѣ. Парламентъ, собравшись, встрѣтилъ младшаго Эдуарда, какъ Короля, и выставилъ причины къ низложенію Эдуарда II; когда низложенный Король не выразилъ намѣренія собрать обѣ Палаты, то они чрезъ своего представителя отказались отъ вѣрности ему.

Ричардъ II самъ составилъ актъ отреченія и послѣдній былъ представленъ Парламенту. Какъ и при Эдуардѣ II, были изложены причины отреченія; онѣ были найдены удовлетворительными. Ричардъ былъ низложенъ, о чемъ было ему сообщено комиссарами, принесшими ему вмѣстѣ съ тѣмъ отказъ въ вѣрности. Вмѣстѣ съ тѣмъ Генрихъ IV спѣшилъ предъявить предъ Парламентомъ свои права на тронъ: они были признаны, онъ былъ принятъ какъ Король и вступилъ на тронъ.

Положеніе вещей, созданное Іаковымъ II, уже ранѣе рассматривалось подробно. Отъ вышеуказанныхъ случаевъ оно отличается въ двухъ отношеніяхъ. Іаковъ не отказывался, но бѣжалъ и члены *Convention-Parliament* рассматривали это бѣгство, какъ отреченіе, предъявляя въ петиціи о правахъ списокъ такихъ дѣяній со стороны Іакова, обращая ихъ толкованія бѣгства въ формальное низложеніе. Вмѣстѣ съ тѣмъ политическія теоріи и парламентарныя формы, не занимавшія средневѣковаго Парламента, усложняли вопросъ; религіозные вопросы, неизвѣстные XIII и XIV в.в., создавали для Короны религіозныя ограниченія и придавали условный характеръ ея обладанію.

§ 6. Переходъ Короны.

Вопросъ этотъ уже ранѣе нѣсколько рассматривался нами, и мы должны лишь опредѣлить то положеніе, которое создается смертью государя.

Въ одной изъ предшествовавшихъ частей этой главы я описать какъ постепенно исчезало *interregnum* между смертью одного Короля и вступленіемъ на престолъ другого. Со времени вступленія на престолъ

Эдуарда IV новый Король считался наследующимъ своему предшественнику безъ всякаго перерыва времени; но теорія, что собраніе Парламента было отвѣтомъ на личное приглашеніе Короля и что министры и другія лица, занимающія должности на государственной службѣ, были личными слугами Короля, создавало трудности, которыя устранялись постепенно.

То правило, что Парламентъ роспускался фактомъ смерти Короля, всегда могъ повести къ неожиданнымъ результатамъ, но никакія мѣры не принимались къ устраненію такого неудобства до акта 7 и 8 Вильгельма III, с. 15, которымъ было установлено, что бывший въ моментъ смерти Короля на лицо Парламентъ сохраняетъ свои полномочія въ теченіи шести мѣсяцевъ, если не будетъ ранѣе этого срока распущенъ новымъ Королемъ. Послѣ соединенія съ Шотландіей этотъ порядокъ былъ распространенъ по закону 6 Анны с. 41 и на Парламентъ Великобританіи. Актъ 37 Георг. III с. 127 сдѣлалъ дальнѣйшія указанія на тотъ случай, когда Корона переходитъ къ новому лицу въ моментъ роспуска Парламента, и наконецъ Актъ о народномъ представительствѣ 1867 г. ¹⁾ устраняетъ всякую зависимость роспуска Парламента отъ перехода Короны.

Занятіе должности на государственной службѣ возбудило различнаго рода вопросы. То практическое неудобство и даже опасность, которое создавалось теоріей, стало очевиднымъ въ царствованіе Анны. По всѣмъ предположеніямъ въ моментъ смерти Королевы наследникъ Короны, предудказанный статутомъ, будетъ въ Ганноверѣ. Соперничающій претендентъ на Корону былъ не далѣе С.-Жерменъ и вотъ въ такое критическое время Тайный Совѣтъ долженъ быть распущеннымъ, всѣ важнѣйшія должности быть вакантными, а всѣ военные чины не состоящими на дѣйствительной службѣ.

При такихъ обстоятельствахъ Актъ о наследованіи Короны ²⁾ сдѣлалъ необходимыя опредѣленія. Онъ постановляетъ, что Тайный Совѣтъ исполняетъ свои обязанности въ теченіи шести мѣсяцевъ, если только новый монархъ не сократитъ этого срока, вмѣстѣ съ тѣмъ ни одно лицо, занимающее важную государственную или придворную должность, ни вообще какое-либо служебное мѣсто въ предѣлахъ владѣнія Короны не должно выходить въ отставку по случаю смерти Королевы или ея преемниковъ. Лица, занимающія перечисленные высшія государственныя должности, и всякое другое лицо, «состоящее на гражданской или

¹⁾ 30 и 31 Викт. с. 102 а. 51. §§ 8, 9.

²⁾ 6 Анны с. 41, а. 8 (6 Анны, с. 7 Ruffhead).

военной службѣ» въ предѣлахъ владѣнія Короны, «должны оставаться на занимаемыхъ ими мѣстахъ въ теченіе 6 мѣсяцевъ послѣ смерти носителя Короны или перехода ея къ преемнику, если только послѣдній не смѣнитъ ихъ до истеченія сего срока».

Съ 1707 по 1830 г. владѣнія Короны такъ расширились, что срокъ въ 6 мѣсяцевъ былъ незначителенъ для лицъ, состоявшихъ на службѣ въ отдаленныхъ мѣстахъ, и онъ былъ увеличенъ до 18 мѣсяцевъ по закону I Вильг. IV. с. 14 для «должностей на плантаціяхъ и владѣніяхъ Его Величества заграницей».

Въ силу Акта 1837 г. ¹⁾ на должности въ арміи и флотѣ переходъ Короны вліянія не имѣеть.

Въ такомъ положеніи было законодательство ко времени вступленія на престолъ Эдуарда VII; но по отношенію къ министрамъ, состоявшимъ членами Палаты Общинъ, вопросъ усложнялся закономъ, въ силу котораго мѣсто въ Палатѣ освобождается съ принятіемъ должности.

С. 24 Акта о наследованіи Короны дѣлаеть всякаго, занимающаго платную коронную должность (любая должность созданная съ 25 октября 1705 г.), неспособнымъ засѣдать въ Палатѣ Общинъ; а с. 25 гласить, что принятіе какой-бы то ни было оплачиваемой жалованіемъ должности отъ Короны членомъ Палаты Общинъ дѣлаеть его мѣсто вакантнымъ, но не лишаеть его права переизбранія. Это опредѣленіе касается вообще всѣхъ должностей, существующихъ съ 25 октября 1705 г. или признанныхъ статутомъ совмѣстными съ мѣстомъ въ Палатѣ Общинъ.

Во всѣхъ предшествовавшихъ случаяхъ перехода Короны министры продолжали занимать свои должности въ силу Акта о переходѣ Короны, если ранѣе этого срока не выходили въ отставку, и проходящія ими формальности, указывавшія на то, что они были министрами новаго государя, не разсматривались какъ принятіе должности, соединенное съ освобожденіемъ депутатскаго мѣста.

Но во всѣхъ прежнихъ случаяхъ Парламентъ распускался черезъ 6 мѣсяцевъ послѣ начала новаго царствованія и такимъ образомъ истеченіе срока исполненія должности должно было совпадать съ освобожденіемъ мѣста, если, конечно, роспускъ не отсылалъ министра обратно къ его избирателямъ до этихъ 6 мѣсяцевъ ²⁾.

¹⁾ 7 Вильг. IV и 1 Викт. с. 31.

²⁾ Вильгельмъ IV умеръ 20 іюня 1837 г., а Парламентъ былъ распущенъ 17 іюля. Въ этотъ промежутокъ времени нѣкоторые министры уже исполнили фор-

Въ 1901 г. создалося новое положеніе вещей, такъ какъ переходъ Короны не оказалъ вліянія на продолжительность существованія Парламента. Парламентъ 1901 г. существовалъ лишь годъ, и министры должны были получить формально должности вновь, а затѣмъ черезъ шесть мѣсяцевъ послѣ вступленія Короля на престолъ освободить свои депутатскія мѣста.

23 января 1901 г. Король издалъ прокламацію, повторяющую постановленія Акта о переходѣ Короны и повелѣвавшую всѣмъ тѣмъ, кто въ моментъ смерти Королевы Викторіи занималъ какую-либо должность на гражданской или военной службѣ, на всемъ пространствѣ королевскихъ владѣній, продолжать исполненіе обязанностей пока это будетъ угодно Королю.

Въ этомъ же самомъ Совѣтѣ были отданы распоряженія о приготовленіи для королевской подписи приказовъ, уполномочивавшія приложеніе существующихъ печатей, до тѣхъ поръ, пока новыя печати не будутъ изготовлены.

23 и 24 января министры Короны цѣловали руку Королю и принесли оффиціальную присягу:

«Я клянусь быть добрымъ и вѣрнымъ слугою Его Величества Короля Эдуарда VII въ должности... Да поможетъ мнѣ Богъ».

Ни одна изъ формальностей, требуемыхъ при первоначальномъ назначеніи, не была исполнена, никакіе патенты не уничтожались и не издавались вновь, печати не сдавались и не возвращались; но являлся лишь вопросъ, не освобождаютъ ли министры свои мѣста въ Палатѣ, принимая должность при новомъ Королѣ, или это освобожденіе будетъ имѣть мѣсто по истеченіи шести мѣсяцевъ съ момента новаго царствованія. Эти вопросы были возбуждены при обсужденіи билля о переходѣ Короны ¹⁾ и уладились вмѣстѣ съ его принятіемъ.

Изданіе нѣкотораго законодательнаго постановленія по этому поводу было необходимо, т. к. Актъ наслѣдованія Короны не былъ примѣнимъ къ должностямъ за границей или въ земляхъ, состоящихъ подъ протекторатомъ, которыя технически не состоятъ въ числѣ владѣній Короны.

Актъ о переходѣ Короны ²⁾ постановляетъ:

мальности вторичнаго назначенія. См. London Gazette июль 1837. Но назначенія вновь двухъ Статсъ-Секретарей, которые были членами Палаты Общинъ, не состоялось до дня роспуска.

¹⁾ См. дебаты о второмъ чтеніи билля, 1 апрѣля 1901 г. Hansard 4-th Series Vol. XCII. p. 382.

²⁾ 1 Эд. VII с. 5.

1) На занятіе какой бы то ни было коронной должности въ предѣлахъ владѣній Его Величества или внѣ ихъ, переходъ Короны никакого вліяніе не имѣеть, а по этому и не являются необходимыми новыя назначенія.

2) Дѣйствіе Акта считать съ послѣдняго факта перехода Короны.

Такимъ образомъ переходъ Короны не вліяетъ на продолжительность существованія Парламента, или на занятіе должности, хотя этотъ законъ никоимъ образомъ не измѣняетъ прерогативы Короны распускать Парламентъ и удалять своихъ министровъ въ отставку.

§ 7. Королевскій Домъ.

Въ заключеніе мы должны разсмотрѣть, каковы отношенія царствующаго Короля или Королевы къ членамъ Королевскаго Дома, и въ чемъ семейныя отношенія монарха отличаются отъ семейныхъ отношеній его подданныхъ.

Королева-супруга есть подданная, хотя и имѣющія нѣкоторыя привиллегіи. Ея жизнь и цѣломудріе охраняются законами объ измѣнѣ. Она считается освобожденной отъ всѣхъ правоограниченій замужнихъ женщинъ въ вопросахъ собственности, договоровъ и судебныхъ процессахъ. Она могла и можетъ приобрѣтать и распоряжаться недвижимою собственностью, брать на себя по договору различныя права и обязанности, возбуждать судебныя преслѣдованія и быть отвѣтчицей, какъ будто она *feme sole* (незамужняя женщина). Она имѣетъ при себѣ отдѣльныхъ должностныхъ лицъ и повѣренныхъ. Но во всѣхъ остальныхъ отношеніяхъ она—подданная, отвѣтственная предъ законами государства, не считая нѣкоторыхъ фактически не примѣняемыхъ привиллегій. Одно время она пользовалась доходами съ помѣстій Короны и частью суммы, платимой Королю подданными за пожалованіе льготъ или назначенія на должность. Это называлось *aureum reginae*,—Королевино золото ¹⁾. Теперь статутомъ опредѣлена выдача суммъ на содержаніе Королевы—супруги.

Вдовствующая королева уже не состоитъ подъ покровительствомъ закона объ измѣнѣ. Какъ высказываетъ взглядъ, что она не можетъ вступить въ новый бракъ безъ разрѣшенія Короля, но этотъ вопросъ спорный ²⁾.

¹⁾ Blackstone, Commentaries, I. 220. Вопросъ о Королевномъ золотѣ разсѣдованъ Прунн'омъ.

²⁾ Blackstone, Comm. I. 223.

Царствующая Королева, имѣющая въ своемъ обладаніи Корону, по собственному праву, пользуется всѣми королевскими прерогативами ¹⁾.

Положеніе мужа царствующей Королевы измѣнялось въ каждомъ случаѣ.

При бракѣ Маріи Тюдоръ съ Филиппомъ Испанскимъ было постановлено, что всѣ владѣнія и всѣ прерогативы и осуществленіе всѣхъ правъ Короны принадлежить одной Королевѣ, хотя официальные документы должны выходить отъ имени ихъ обоихъ; что Филиппъ не долженъ измѣнять законовъ, побуждать Королеву уѣхать изъ Англіи, назначать на должности иностранцевъ, а въ случаѣ если онъ переживетъ свою жену—предъявлять какія-либо притязанія на власть или на недвижимыя имущества.

Послѣдующій Актъ призналъ измѣной умыселъ на его жизнь. Читая первый изъ этихъ статутовъ, нельзя не поражаться тѣми затрудненіями, которыя создавались, въ случаѣ если бы Филиппъ пожелалъ жить въ Англіи и принялъ участіе въ дѣлахъ своей жены или королевства.

Вильгельмъ III отказался отъ званія Короля—супруга (King-Consort) и Билль о Правахъ опредѣляетъ, что «полное и совершенное исполненіе королевской власти осуществляется Его Величествомъ отъ имени обоихъ Ихъ Величествъ во время ихъ совмѣстной жизни». Когда Вильгельмъ уѣзжалъ изъ предѣловъ королевства, Маріи предоставлялось «проявлять и осуществлять королевскія и правительственную власть», не измѣняя дѣйствительности государственныхъ актовъ, изданныхъ Вильгельмомъ во время его пребыванія за границей.

Георгъ Датскій не имѣлъ столь выгоднаго положенія. Онъ былъ включенъ въ составъ Тайнаго Совѣта, хотя и не приносилъ присяги въ 1685 г., и былъ натурализованъ актомъ Парламента въ 1689 г. Но въ то время, какъ Анна наследовала тронъ, Act of Settlement прошелъ, и Георгъ Датскій подпалъ подъ тѣ правоограниченія, касающіяся недвижимости и государственной службы, которыя полагались иностранцамъ, какъ только со смертью Анны этотъ актъ вступалъ въ силу. Это правоограниченіе было смягчено оговоркой въ актѣ, предоставлявшей Королевѣ назначить ему содержаніе, если онъ переживетъ ее, но онъ умеръ ранѣе своей жены. Георгъ былъ поэтому подданнымъ Королевы, отличаясь отъ другихъ лишь условіемъ своей натурализаціи.

Когда Королева Викторія объявила о своемъ намѣреніи вступить въ бракъ съ принцемъ Альбертомъ Саксенъ-Кобургъ-Готскимъ, принцу

¹⁾ Это было объявлено статутомъ въ 1554 г. 1. Маріи 1. st. 3, с. 1.

статутами ¹⁾ были даны полныя права гражданина Соединеннаго Королевства, какъ только онъ принесъ присягу Верховной власти и на вѣрноподданничество. Такимъ образомъ принцъ сталъ подданнымъ Королевы. Подобно Георгу Датскому, онъ сталъ членомъ Тайнаго Совѣта безъ принесенія установленной присяги ²⁾, но никогда не былъ, какъ тотъ, членомъ Парламента. Его право старшинства во всѣхъ торжественныхъ случаяхъ было опредѣлено королевскимъ повелѣніемъ, предоставившимъ ему мѣсто рядомъ съ Королевой, и въ 1857 г. ему былъ пожалованъ патентомъ титулъ Принца Супруга. Съ точки зрѣнія закона онъ отличался отъ другихъ подданныхъ Королевы ³⁾ только титуломъ и правомъ старшинства.

Изъ дѣтей царствующаго монарха, старшій сынъ и дочь и жена старшаго сына пользуются специальными привилегіями. Старшій сынъ по рожденію—герцогъ Корнуэльскій, и патентомъ дѣлается принцемъ Уэльскимъ и графомъ Честерскимъ. Умыселъ на его жизнь, равно какъ покушеніе на цѣломудріе его жены, или старшей незамужней дочери Короля или Королевы есть измѣна. Право старшинства дѣти Короля имѣютъ въ томъ видѣ, какъ это имъ предоставлено въ Парламентѣ и Совѣтѣ актомъ Генриха VIII ⁴⁾.

Въ 1718 г. судьи большинствомъ 10 противъ 2 высказали свое мнѣніе о томъ, что заботы о воспитаніи внуковъ Короля и попеченіе о нихъ, въ случаѣ ихъ малолѣтства, принадлежитъ Королю, въ обходъ правамъ отца. Этотъ вопросъ возникъ изъ-за натянутыхъ отношеній между Георгомъ I и его сыномъ. Ничего подобнаго не возбуждалось во время споровъ между Георгомъ II и Фридрихомъ, принцемъ Уэльскимъ; Георгъ же III въ началѣ своего царствованія, поссорившись со своими братьями изъ-за ихъ браковъ съ подданными, добился проведенія Акта

¹⁾ 3 и 4 Викт. сс. 1 и 2. Первый изъ этихъ актовъ отменялъ дѣйствіе 1 Георг. I, st. 2, с. 4., который запрещалъ рассмотрѣніе билля о натурализаціи безъ оговорки, подтверждавшей политическія ограниченія, установленныя Актомъ о Престононаслѣдіи. Этотъ актъ былъ отмѣненъ въ 1767 г.

²⁾ Grenville Memoirs, IV. 269 и см. Ст. Grenville «The Royal Precedency Question»—добавленіе къ т. IV.

³⁾ Возбуждалъ сомнѣнія вопросъ о томъ, нужно ли его дѣлать членомъ. Королева Викторія выставила основательныя причины противъ этого. Letters of Queen Victoria, 1. 252.

⁴⁾ 31 Генр. VIII с. 10. Сыновья Короля по своему рожденію члены Тайнаго Совѣта, и могутъ вступить туда, когда это будетъ Королю угодно. Но при переходѣ Короны они не считаются Тайными Совѣтниками новаго Короля до принесенія присяги. Grenville, IV. 274.

о королевскихъ бракахъ (Royal Marriage Act) ¹⁾. Въ силу его никто изъ потомковъ Георга II, исключая потомства принцессъ, вступившихъ въ браки съ иностранными фамиліями, не можетъ вступить въ законный бракъ безъ полученія отъ царствующаго Короля или Королевы разрѣшенія подъ Большой Печатью. Но эти же потомки по достиженіи 25 лѣтъ могутъ вступить въ бракъ и безъ королевскаго разрѣшенія, послѣ 12-мѣсячнаго заявленія о семъ Тайному Совѣту, если только въ теченіе этого времени обѣ Палаты Парламента не выскажутся противъ этого.

¹⁾ 12 Георг. III. с. 11.

ГЛАВА V.

Владѣнія Короны и земли, находящіяся въ зависимости отъ нея.

Настоящая глава имѣетъ весьма широкую тему для своего разсмотрѣнія. Въ официальныхъ документахъ Король титулуется:

«Божьей милостью Король Соединеннаго Королевства Великобританіи и Ирландіи и британскихъ владѣній за морями. Защитникъ вѣры. Императоръ Индіи» ¹⁾).

И всетаки эти слова не достаточно точно опредѣляютъ предѣлы его верховной власти. Въ настоящей главѣ я намѣренъ разсмотрѣть отношенія центральной власти ко всѣмъ тѣмъ частямъ территоріи, которыя признають правленіе Короля, независимо отъ того, указаны ли онѣ или нѣтъ въ только что упомянутомъ титулѣ.

Такимъ образомъ я долженъ говорить о Соединенномъ Королевствѣ и его составныхъ частяхъ, о Статсъ-Секретаріатѣ по внутреннимъ дѣламъ, какъ центральный органъ исполнительной власти для внутреннихъ дѣлъ, и о Главномъ Управленіи по дѣламъ мѣстнаго управленія, какъ связующемъ органѣ мѣстнаго самоуправления съ центральной властью.

Далѣе, я долженъ отмѣтить устройство внутренняго управленія лежащихъ близъ Англіи острововъ и связь ихъ, главнымъ образомъ чрезъ Статсъ-Секретаріатъ по дѣламъ колоній съ исполнительной властью страны.

Въ-третьихъ, мы разсмотримъ отношенія королевской прерогативы къ колоніямъ, выраженіе королевской воли чрезъ Статсъ-Секретаріатъ по дѣламъ Индіи и тѣ ограниченія ея, которыя налагаются по конституціямъ различныхъ колоній.

¹⁾ О королевскомъ титулѣ см. 39 Викт. с. 10 и 1 Эдуардъ VII с. 15.

Въ четвертыхъ, мы ознакомимся съ Статсъ-Секретариатомъ по дѣламъ Индіи въ отношеніяхъ къ правительству Индіи и независимымъ мѣстнымъ государствамъ.

Наконецъ, слѣдуетъ сказать нѣсколько словъ о различнаго рода владѣній Короны и о сферѣ вліянія, которая переноситъ уже настѣ въ область иностранныхъ сношеній.

ОТДѢЛЪ I.

Соединенное Королевство.

§ 1. Англія и Уэльсъ.

Англія и Уэльсъ составляютъ одно королевство ужь столь долгое время, что разсматривать процессъ ихъ соединенія кажется такимъ отдаленнымъ, какъ и объединеніе Англіи саксонскихъ временъ подѣ давленіемъ датскихъ нашествій или при норманскомъ режимѣ. Но нѣкоторые слѣды постепенной ассимиляціи учрежденій еще сравнительно новы и поэтому необходимо дать нѣкоторыя указанія въ этомъ отношеніи.

Эдуардъ I присоединилъ земли отобранныя отъ Ллевелинѣ. Онъ объявилъ объ этомъ въ Statutum Walliae (1284), который вводилъ организацію графствъ въ этихъ земляхъ и въ его собственныхъ имѣніяхъ въ Уэльсѣ. Изъ первыхъ онъ образовалъ Anglesey, Carnarvonshire и Merionethshire, изъ вторыхъ—Flintshire, Cardiganshire и Carmarthenshire. За исключеніемъ Anglesey, указанныя графства въ своихъ границахъ не соответствовали соименнымъ имъ современнымъ графствамъ. Flint былъ вырѣзанъ изъ палатиннаго графства Честера, который вмѣстѣ съ лордскими землями Carmarthen и Cardigan были даны въ пожизненное владѣніе Эдуарду его отцомъ. Были изданы постановленія о порядкѣ производства судебныхъ дѣлъ въ этихъ графствахъ, но они не были подчинены судамъ въ Вестминстерѣ.

Внѣ этихъ земель, на югѣ, лежало палатинное графство Пемброкъ и лордство Глеморганъ, оба устроенныя по системѣ графствъ, но имѣвшія тѣ *jura regalia*, которыя и давали имъ права палатината.

На востокъ лежали пограничныя лордства, обнимавшія части Gloucester, Hereford и Shropshire. Эти владѣнія, образовавшіяся изъ земель, завоеванныхъ у валлійцевъ англійскими лордами и рыцарями, пользовались широкой независимостью. Они играли значительную роль въ

средневѣковой исторіи Англии ¹⁾ и, въ виду особаго положенія здѣсь суда, они могли создавать для живущихъ на этихъ земляхъ значительныя затрудненія. Это положеніе 200 лѣтъ спустя было измѣнено созданіемъ суда «Президента и Совѣта Уэльса и пограничныхъ земель», съ юрисдикціей, соотвѣтствующей въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ Звѣздной Палатѣ.

Этотъ судъ, проявлявшій полезную и нужную строгость въ XV и началѣ XVI в., былъ укрѣпленъ въ своей юрисдикціи Генрихомъ VIII ²⁾, пережилъ Звѣздную Палату и времена Республики, и необходимость собственнаго существованія и былъ упраздненъ по закону I Вил. и Маріи сес. I. с. 2.

Но Генрихъ VIII призналъ необходимость другихъ средствъ противъ незаконныхъ дѣйствій пограничныхъ жителей. Было необходимо ввести пограничныя лордства въ общую англійскую систему графствъ. Въ это время Пемброкъ и Глеморганъ стали считаться графствами, имѣли графскую организацію и наравнѣ съ созданными Statutum Walliae именовались «старыми графствами».

Въ 1535 г. пограничныя лордства были сгруппировали въ 5 новыхъ графствъ или присоединены къ существовавшимъ. Такимъ образомъ были образованы—Monmouth, Brecon, Radnor, Montgomery и Denbigh. Monmouth считался частью Англии, былъ подчиненъ Суду Вестминстера и съ этого времени получилъ право посылать представителей, двухъ рыцарей отъ графства и одного жителя Monmouth.

12 графствъ, составлявшихъ теперь Уэльсъ, «соединялись и присоединялись отнынѣ къ англійскому государству» ³⁾. Каждое графство получило по одному представителю, равно какъ по тому же числу представителей было дано и городамъ, за исключеніемъ Merioneth. Нормы англійскаго права получили преобладающее значеніе, за исключеніемъ

¹⁾ Tout, Historical Essays by members of Owens College, p. 72.

Жители Уэльса—потомки древнихъ бриттовъ. Тѣснѣе англо-саксами, они сумѣли сохранить свою независимость до 664 г., когда Кадуаладръ, король и герой валлійцевъ, погибъ. Съ этихъ поръ по преданію была утрачена «Корона Британіи». При нормандскихъ короляхъ попытки подчиненія Уэльса оказались болѣе успешными и почти всѣ валлійскіе князья становятся вассалами англійскаго Короля. Но, несмотря на то, валлійскіе князья продолжали вести съ нимъ войну. Наконецъ въ 1282 г. послѣ подавленія возстанія и гибели вождя Ллевелина аб-Грифидъ Уэльсъ потерялъ независимость. Въ этомъ же году у Эдуарда I родился сынъ, котораго онъ назвалъ принцемъ Уэльскимъ, и съ этихъ поръ это имя всегда стало присоединяться къ имени наследника престола.

²⁾ 34 и 35 Генр. VIII, с. 26.

³⁾ 27 Генр. VIII, с. 26, с. 1.

Примѣч. переводч.

тѣхъ мѣстныхъ обычаевъ, которые могли получить утверждение Короля въ Совѣтъ ¹⁾).

Послѣдующій Актъ ²⁾ сдѣлалъ болѣе подробныя постановленія о судопроизводствѣ. На всемъ пространствѣ Уэльса было образовано четыре судебныхъ округа, и четыре судьи должны были засѣдать вмѣстѣ съ Королевскою Коммиссіей два раза въ годъ въ каждомъ графствѣ, пользуясь такой же юрисдикціей, какъ судъ Королевской Скамьи или Общихъ Тяжбъ въ Вестминстерѣ.

Организация суда была установлена на основаніяхъ, принятыхъ для англійскихъ графствъ; но вышеназванныя судьи—Большихъ Королевскихъ Сессій и Судъ Президента и Совѣта Уэльса и пограничныхъ земель стояли въ сторонѣ отъ юрисдикціи Вестминстерскихъ судовъ ³⁾).

Эти суды, исключая суда Президента и Совѣта, упраздненнаго въ 1688 г., вели судебныя дѣла Уэльса съ нѣкоторыми измѣненіями въ порядкѣ производства до 1830 г. ⁴⁾, когда они были уничтожены и Уэльсъ былъ подчиненъ судамъ Вестминстера.

Въ 1747 г. было постановлено, что всякое упоминаніе въ Актахъ Парламента Англій включало въ себѣ и Уэльсъ ⁵⁾).

§ 2. Шотландія.

Отношенія Шотландіи къ Англій установлены Актомъ о Соединеніи, положенія котораго были весьма незначительно измѣнены послѣдующимъ законодательствомъ. Такое соединеніе стало неизбѣжнымъ съ того момента, какъ оба королевства стали въ одинаковое вѣрноподданническое отношеніе къ Іакову VI Шотландскому съ момента его вступленія на англійскій престоль. Въ царствованіи Іакова было постановлено, что шотландцы, родившіеся послѣ того, какъ Іаковъ сталъ англійскимъ Королемъ, получаютъ всѣ права и привилегіи англійскихъ подданныхъ, родившихся въ подданствѣ англійскаго Короля. Шотландская Корона испытала въ VXVII в. всѣ превратности судьбы, постигшія англійскую Корону. Шотландскій Парламентъ призналъ въ 1661 г. наслѣдственныя права Карла II, а англійскій Билль о правахъ поддерживать шотландскія притязанія на права и предлагалъ шотландскую Корону Ко-

¹⁾ Относительно введенія графской системы въ Уэльсъ см. Tout «The Welsh Shires» у Cymmrodor, IX. 201.

²⁾ 34 и 35 Генр. VIII, с. 24.

³⁾ 34 и 35 Генр. VIII, с. 26, измѣненный 18 Елиз. с. 8 и 13 Георг. III, с. 51

⁴⁾ Относительно этихъ судовъ и ихъ отмены, см. Rhys и Brynmor Jones, The Welsh People, ст. 386.

20 Георг. II, с. 42, § 3.

ролю и Королевѣ Англїи ¹⁾). Неудобство отдѣльныхъ Парламентовъ, конкурировавшихъ другъ съ другомъ, и рискъ раздѣленія престоловъ ясно указывали, что соединеніе неизбежно. Въ 1704 г. шотландскій Парламентъ провель Act of Security, постановлявшій, что въ случаѣ, если по смерти Анны не будетъ въ живыхъ ея наслѣдниковъ, или преемникъ ея не будетъ назначенъ по соглашенію съ сословіями, то въ такомъ случаѣ послѣдніе сами назначаютъ преемника. Это лицо не должно быть наслѣдникомъ англійскаго трона, если въ это время не будетъ издано постановленіе о независимости Шотландіи и объ освобожденіи ея отъ англійскаго вліянія ²⁾).

Англійскій Парламентъ отвѣтилъ на это на слѣдующій годъ актомъ, который объявлялъ шотландцевъ иностранцами и запрещалъ ввозъ шотландскаго скота, угля и полотна послѣ Рождества 1705 г. Для шотландцевъ такое положеніе было весьма невыгодно, и прежде чѣмъ обнаружилась послѣдствія этого акта, были установлены такія условія соединенія, что англійскій Парламентъ отбѣнилъ грозныя статьи.

Соединенное Королевство Великобританіи было созданиемъ договора о соединеніи.

Съ 1602 по 1707 г. Англія и Шотландія были двумя государствами, состоящими въ подданствѣ у одного Короля, которому принадлежали двѣ Короны подъ двумя различными титулами, который правилъ черезъ два различныхъ административныхъ органа и устанавливалъ налоги и издавалъ законы черезъ два различныхъ Парламента. Въ 1707 году прошелъ Актъ о Соединеніи ³⁾. Въ силу его постановленій Англія и Шотландія образуютъ одно королевство, устанавливали для обѣихъ странъ одинъ порядокъ преемственнаго перехода Короны, одинъ общій Парламентъ и одинаковое сообщеніе правъ гражданства для обѣихъ странъ. Представительство и обложеніе налогами устанавливалось въ пропорціи къ числу населенія и его благосостоянію; церковныя установленія обѣихъ странъ получали охраненіе въ томъ видѣ, въ какомъ они существовали. Шотландія сохранила нѣкоторыя нормы своего гражданскаго права и свою организацію судовъ. Рѣшенія двухъ судовъ—Court of Teinds и Court of Session ⁴⁾, аппеляція на которыхъ представля-

¹⁾ Акты Шотландскаго парламента, IX, 38.

²⁾ Акты шотландскаго Парламента XI. 136. Королевское согласіе не было дано на этотъ билль въ 1703 г.

³⁾ 6 Анны с. II. Акты ратификаціи послѣдовали въ Шотландіи 16 января въ Англіи 6 марта, 1707 г.

⁴⁾ The Court Session есть высшій гражданскій судъ въ Шотландіи. The Court of Teinds былъ собраніемъ комиссаровъ, поглощенныхъ затѣмъ Court of Session.

лась въ шотландскій Парламентъ, сохранили свою силу, хотя въ законѣ 6 Анны, с. 11 не было специально указано на то, что можетъ быть предметомъ аппелляціи въ Палату Лордовъ. Закономъ 6 Анны, с. 11 въ Шотландіи былъ учрежденъ новый судъ Канцлера, аппелляціи на который шли въ Палату Лордовъ.

Слѣдуетъ взглянуть, въ какое положеніе была поставлена Шотландія по отношенію къ законодательнымъ, исполнительнымъ и судебнымъ органамъ конституціи со времени соединенія. Представительство отъ Шотландіи въ Парламентѣ было мной описано въ другомъ сочиненіи ¹⁾. Подобно остальнымъ частямъ Соединеннаго Королевства, Шотландія не только подчинена вмѣстѣ со всей Имперіей верховной власти Парламента, но и всѣ акты Парламента обязательны для Шотландіи, если только специальная оговорка не ограничиваетъ тутъ ихъ дѣятельности. О попыткѣ, сдѣланной при составленіи Актовъ Соединенія съ Шотландіей и Ирландіей, установить такіе основные законы, которые никакой послѣдующій Парламентъ не могъ бы измѣнить, нами указано въ другомъ мѣстѣ ²⁾.

Исполнительная власть въ Шотландіи была сосредоточена въ теченіе нѣкотораго времени послѣ Уніи въ рукахъ шотландскаго Статсъ-Секретаря ³⁾. Эта должность, не считая краткихъ перерывовъ, существовала до 1746 г. При распредѣленіи дѣлъ Секретаріата въ 1782 г. Статсъ-Секретаріатъ по внутреннимъ дѣламъ принялъ на себя формальное веденіе шотландскихъ дѣлъ, Статсъ-Секретарь по внутреннимъ дѣламъ имѣлъ совѣтникомъ въ этомъ отношеніи въ лицѣ Лорда-Адвоката, юриста, соотвѣтствующаго англійскому Генераль-Атторнею, но по отношенію къ помѣстнымъ дѣламъ Шотландіи исполнявшаго обязанности помощника Статсъ Секретаря въ департаментѣ внутреннихъ дѣлъ. Въ 1885 г. былъ образованъ особый департаментъ для шотландскихъ дѣлъ и для этого былъ назначенъ особый секретарь, который не есть Статсъ-Секретарь, и не бываетъ обязательно членомъ Комитета. И почти всѣ дѣла, которыя до этого велись Статсъ-Секретаремъ по внутреннимъ дѣламъ по совѣту Лорда Адвоката, теперь были переданы новому департаменту.

Въ судебной области Шотландія сохраняетъ свои законы, свои

въдавшимъ церковные доходы, поступавшіе въ видѣ десятины, исправляя распредѣленіе ихъ въ интересахъ церкви, создавая новыя приходы или измѣняя границы существующихъ приходовъ.

¹⁾ См. Anson, Англійскій Парламентъ, гл. V.

²⁾ Ibid., гл. III.

³⁾ Stanhope. Hist. of England, II. 69. Списокъ этихъ Секретарей см. Haydn, Book of Dignities, 502 (ed 2).

собственно суды съ ихъ судопроизводствомъ. Юрисдикція Палаты Лордовъ по апелляціямъ на Courts of Teinds и of Session, основанная на практикѣ, существовавшей до соединенія, теперь основана на Appellate Jurisdiction Act 1876 г.

§ 3. Ирландія.

Теперь необходимо кратко очертить отношенія Англіи, или вполнѣдствія Великобританіи, къ Ирландіи до Акта о Соединеніи 1801 г. Генрихъ II и Іоаннъ старались, пользуясь своими завоевательными успѣхами, надѣлать своихъ ирландскихъ подданныхъ англійскими законами и организаціей судовъ. Ирландскіе Парламенты появляются въ XIV в., созываемые въ той же формѣ, какъ и англійскіе Парламенты представителемъ англійской Короны. Въ 1495 г. однимъ изъ нихъ былъ изданъ извѣстный статутъ, названный по имени тогдашняго представителя Короны Пойнинга—Poynning's Law ¹⁾. Онъ измѣнялъ отношенія Ирландіи къ англійской Коронѣ въ двухъ пунктахъ. Онъ вводилъ въ дѣйствіе въ Ирландіи всѣ существовавшіе англійскіе статуты по день изданія этого Акта и ограничивалъ законодательныя права англійскаго Парламента. Съ этого времени Парламентъ собирался только тогда, когда королевскій представитель или намѣстникъ оповѣщалъ о причинахъ созыва актомъ съ приложеніемъ къ нему Большой Печати Ирландіи и получалъ разрѣшеніе на собраніе Парламента; законодательныя права собранныхъ подобнымъ образомъ Парламентовъ ограничивались принятіемъ или отклоненіемъ биллей, уже получившихъ одобреніе Короля въ Совѣтѣ.

Отношенія ирландскаго Парламента въ Коронѣ, установленныя Poynning's Act'омъ, получили дальнѣйшее толкованіе въ царствованіе Маріи; послѣ собранія ирландскаго Парламента новые законодательныя предположенія могутъ быть возбуждены Лордомъ - Намѣстникомъ и одобрены Короной въ Совѣтѣ; Парламентъ можетъ «разсмотрѣть и дать согласіе на эти акты, а не на другіе». Въ этихъ ограниченныхъ правахъ онъ выказывалъ иногда слѣды независимости, въ видѣ, напр., непринятія финансоваго билля въ 1692 г., и этимъ пріобрѣлъ вѣдѣнное право инициативы, представленіемъ ирландскому Тайному Совѣту заголовковъ биллей, которые онъ желалъ провести; послѣдніе представлялись Королю, если Тайный Совѣтъ соглашался на это, и по возвращеніи оттуда, представлялись ирландскому Парламенту въ формѣ одобренной Короной въ Совѣтѣ для принятія или отклоненія безъ поправокъ. Такимъ образомъ Парламентъ получилъ право намѣчать законодатель-

¹⁾ 10 Henr. VII, c. 4, 510; см. Irish Statutes, Revised Ed. Appendix, 761.

ные проекты, похожее на право средневекового английского Парламента, а когда послѣ революціи наследственные доходы въ Ирландіи не покрывали расходы правительства, явилось необходимость въ болѣе частыхъ созывахъ ирландскаго Парламента, а вмѣстѣ съ тѣмъ возросло его значеніе.

До сихъ поръ ограниченія, налагаемыя на ирландскій Парламентъ, исходили отъ Короны. Со времени же революціи его законодательной независимости стали угрожать притязанія со стороны англійскаго Парламента. Въ 1720 году прошелъ актъ, объявившій о правахъ Короны въ Парламентѣ составлять законы, обязательные для ирландскаго народа и ирландскаго королевства и этотъ же самый актъ отмѣнилъ апелляціонную юрисдикцію, принадлежавшую ирландской Палатѣ Лордовъ и призналъ ее за англійской Палатой Лордовъ (Declaratory Act).

Продолжительность сессіи ирландскаго Парламента, которая была ограничена только роспускомъ или переходомъ Короны, была установлена Восьмилѣтнимъ Актомъ (Octennial Act) 1768 года въ восемь лѣтъ, если только въ двухъ вышеуказанныхъ случаяхъ онъ не расходился ранѣе этого срока. Увеличившаяся свобода обращенія съ финансовыми биллями была только лишь одной изъ формъ выраженія неудовольствія законодательнаго подчиненія Ирландіи Англій. Постоянный Mutiny Act, принятый по настоянію англійскихъ министровъ, ускорилъ просьбы о независимости ирландскаго Парламента.

Въ 1782 г. эта независимость была получена. Британскій Парламентъ принялъ резолюціи, одна изъ которыхъ говорила объ отмѣнѣ акта 1720 г. а другая—о предоставленіи Королю адреса съ просьбой принять мѣры къ соединенію обоихъ королевствъ на основаніяхъ обоюднаго согласія. Въ силу этихъ резолюцій Declaratory Act было отмѣнено¹⁾; право издавать законы для Ирландіи Палаты Лордовъ, равно какъ и право быть апелляціонной инстанціей и издавать грамоты о пересмотрѣ дѣлъ въ случаѣ ошибки для ирландскихъ судовъ, перестало существовать съ этого момента. Король далъ свое согласіе на различныя ирландскіе билли, отмѣнявшіе постоянный Mutiny Act, а вмѣстѣ съ тѣмъ и извѣстныя ограниченія правъ ирландской законодательной власти исполнительн. властью. Съ этого времени королевское veto должно было быть единственнымъ ограниченіемъ и для ирландскаго и для британскаго Парламентовъ. Въ слѣдующемъ году въ цѣляхъ большаго обезпеченія за Ирландіей новыхъ правъ, британскій Парламентъ принялъ Актъ Отказа (Act of Renunciation)²⁾, которымъ за ирландскимъ Парламен-

¹⁾ 22 Теор. III, с. 53.

²⁾ 23 Теор. III, с. 28.

томъ и ирландскими судами признавалась независимость въ законодательствѣ и судѣ въ столь полной и ясной формѣ, которая удовлетворила бы всякому требованію, которое Ирландія могла бы по этому поводу предъявить.

Весьма важно представить себѣ дѣятельность установившагося порядка въ періодъ этихъ отношеній между Великобританіей и Ирландіей. Король Великобританіи былъ Королемъ Ирландіи. Онъ имѣлъ въ Ирландіи своего представителя въ лицѣ Лорда — Намѣстника, который, подобно представителю Короны въ самоуправляющейся колоніи, выбираетъ ирландскихъ исполнительныхъ властей. Но хотя ирландскій Парламентъ и пользовался законодательной независимостью, номинально большей, нежели независимость нынѣшнихъ самоуправляющихся колоній, Ирландія не имѣла принадлежащаго имъ объема правъ самоуправления. Королевское veto существовало, но отвѣтственность министровъ предъ Парламентомъ не была признана. Наиболѣе крупныя должности въ ирландскомъ правительствѣ разсматривались, какъ синекуры, которыя состояли въ распоряженіи Перваго Лорда Казначейства въ Англіи; до 1793 г. Казначейство даже и не считалось когда-либо отвѣтственнымъ предъ ирландскимъ Парламентомъ ¹⁾; точно также не считалось неудобнымъ занятіе видной должности ярымъ противникомъ важнаго Правительственнаго мѣропріятія.

Фактъ былъ тотъ, что ирландская исполнительная власть представляла англійскія политическія партіи. Говоря словами Mr. Lecky: «Министерскія права были главнымъ образомъ въ рукахъ Лорда Намѣстника и его Главнаго Секретаря, и этотъ-то послѣдній чиновникъ руководилъ Палатой Общинъ, вносилъ, въ большинствѣ случаевъ, правительственныя дѣла, и занималъ вообще въ Ирландіи положеніе столь же важное, какъ Премьеръ-Министръ въ Англіи ²⁾».

Ирландская Палата Общинъ въ дѣйствительности менѣе представляла ирландскій народъ, чѣмъ англійская Палата Общинъ англійскій народъ до 1832 г. Никакихъ ясныхъ пожеланій не было высказано объ отвѣтственной исполнительной власти. Когда лордъ Fithwilliam произвелъ рядъ перемѣнъ и назначеній въ административномъ составѣ, приведшій къ его отозванію въ 1794 г., эти перемѣны не были слѣдствіемъ результатовъ голосованія въ ирландской Палатѣ Общинъ и сдѣланныхъ ею представленій. Онѣ указывали лишь на измѣненіе политики со стороны англійскаго Правительства.

¹⁾ Lecky, History of England in the Eighteenth Century, VI. 565.

²⁾ Ibid. VI. 318.

Главный Секретарь Лорда Намѣстника, который засѣдалъ въ ирландской Палатѣ Общинъ и вносилъ въ нее правительственные дѣла, являлся, подобно Вице-Королю, представителемъ стоявшей у власти въ Англіи партіи. Если бы ирландскій Парламентъ дѣйствительно носилъ представительный характеръ и добивался отвѣтственности исполнительной власти, то положеніе легко могло бы стать невозможнымъ, такъ какъ было бы трудно предположить существованіе одинаковаго соотношенія партій и политическихъ взглядовъ одновременно въ обѣихъ странахъ.

Губернаторъ самоуправляющейся колоніи есть нейтральное лицо, конституціонный король; Вице-Король и Главный Секретарь были членами и практически кандидатами партіи, державшей въ своихъ рукахъ въ Англіи власть. Такимъ образомъ могло случиться, что Вице-Король, который былъ уполномоченъ составлять въ Ирландіи министерство, и Главный Секретарь, на котораго было возложено веденіе правительственныхъ дѣлъ для Ирландіи, могъ быть отставленъ отъ исполненія своихъ обязанностей при переходѣ власти въ Англіи изъ рукъ одной партіи къ другой. И тѣ, кто принималъ власть, очевидно, были иныхъ политическихъ взглядовъ, нежели ихъ предшественники.

Эта зависимость Вице-Короля и его Секретаря отъ англійскихъ политическихъ партій не вліяла только на одинъ выборъ исполнительной власти. Королевское veto на ирландскіе билли было вопросомъ настоящаго времени, а не дѣломъ прошлаго, какъ въ Англіи. Примѣненіе его имѣло мѣсто по совѣту Вице-Короля и можно предположить, вопліъ резонно, что совѣты двухъ слѣдующихъ другъ за другомъ Вице-Королей, съ различными политическими взглядами, окажутся совершенно различными по однимъ и тѣмъ же предметамъ законодательства.

Враги Короля Великобританіи будутъ врагами Короля Ирландіи, но иностранная политика Короля обѣихъ странъ, объявленіе войны и заключеніе мира, очевидно, носятъ на себѣ слѣды совѣта его британскихъ министровъ. Взгляды его ирландскаго правительства могли достигать его вѣдома, если это имѣло мѣсто, черезъ Вице-Короля, бывшаго самымъ членомъ британскаго министерства; взгляды британскихъ министровъ носили въ себѣ сравнительное выраженіе важности дѣлъ Великобританіи и Ирландіи; они могли быть сообщены непосредственно, между тѣмъ какъ мнѣнія ирландской исполнительной власти предавались черезъ посредника, быть можетъ, непріязненно къ нимъ настроеннаго. Такимъ образомъ иностранная политика Ирландіи направлялась британскимъ министерствомъ, независимо отъ того, было ли это направленіе симпатично Ирландіи или нѣтъ. Но хотя объявленіе войны Ко-

ролемъ обѣихъ странъ могло поставить Ирландію во враждебныя отношенія съ государствомъ, противъ котораго оно не было такъ настроено, однако ирландскій Парламентъ могъ до нѣкоторой степени затруднять веденіе Англіей военныхъ операций, отказавшись вотировать отпускъ денежныхъ средствъ и наборъ войска или потребовавъ отъ исполнительной власти веденія иной политики, нежели политика ея сосѣдки. Столкновение между ирландской исполнительной властью, отвѣтственной предъ ирландскимъ Парламентомъ и Вице-Королемъ и Главнымъ Секретаремъ, отвѣтственными предъ англійскимъ Парламентомъ, представлялось при такихъ обстоятельствахъ неизбѣжнымъ.

Отношенія между обѣими странами могли въ дѣйствительности поддерживаться чувствомъ общей солидарности и взаимными съ той и другой стороны уступками или наличіемъ полной индифферентности и подкупности съ одной. Къ счастью, для благополучія обѣихъ странъ не было перемѣны англійскаго министерства 17 лѣтъ, изъ тѣхъ 19, въ теченіи которыхъ Ирландія пользовалась практической независимостью отъ англійскаго правительства.

Отношенія Ирландіи къ Великобританіи во время Акта о Соединеніи создавали нѣкоторыя помѣхи, подобныя тѣмъ, которыя вызывались отношеніями Англіи и Шотландіи въ XVIII в. Ирландія и Великобританія представляли собой двѣ независимыя страны подъ властью одного Короля, но трудность положенія Ирландіи была больше, нежели Шотландіи, такъ какъ верховная исполнительная власть въ Ирландіи зависѣла отъ дѣятельности англійскаго партійнаго правительства, а различіе происхожденія и религій создавало постоянную возможность смутъ въ меньшемъ государствѣ, которые могли принуждать большее къ примѣненію вооруженныхъ силъ.

Кажется уже достаточно теперь сказано о дѣятельности этихъ двухъ конституцій, но вмѣстѣ съ тѣмъ я воздерживаюсь отъ произнесенія какого бы то ни было приговора надъ достоинствами и недостатками системы 1782—83 г. и о политикѣ Питта, создателя Акта о Соединеніи 1801 г.

Условія этого соединенія, находящіяся въ актахъ двухъ Парламентовъ ¹⁾, гласятъ, что порядокъ наслѣдованія Короны долженъ быть одинъ и тотъ же и что для обѣихъ странъ долженъ быть одинъ Парламентъ. Было опредѣлено число ирландскихъ представителей въ Палатѣ Лордовъ и Общинъ; подданные обѣихъ странъ получили одинако-

¹⁾ 39 и 40 Георг. III, с. 67 и ирландскіе статуты, Revised Ed. 40. Георг. III, с. 37.

вия права по отношенію къ торговлѣ, мореплаванію и договорамъ съ иностранными государствами; ирландскіе законы и суды остались неизмѣненными, исключая того, что апелляціи изъ ирландскихъ судовъ шли въ Палату Лордовъ Соединеннаго Королевства.

Отношенія Ирландіи къ Парламенту Соединеннаго Королевства описаны мною въ моемъ сочиненіи: «Англійскій Парламентъ».

Что же касается до отношеній ея къ исполнительной власти, то этотъ вопросъ не такъ простъ. Король представляется въ Ирландіи въ лицѣ Вице-Короля, или Лорда-Намѣстника, который является главой исполнительной власти; въ формальныхъ случаяхъ волеизъявленія Короны доходятъ до него чрезъ Статсъ-Секретаря департамента внутреннихъ дѣлъ. Лордъ-Намѣстникъ представляетъ Корону, но одинъ лишь Главный Секретарь есть министръ отвѣтственный предъ Парламентомъ за веденіе ирландской администраціи. Должность эта имѣетъ большое значеніе съ тѣхъ поръ, какъ занимающее его лицо является Статсъ-Секретаремъ по дѣламъ Ирландіи. Завѣдываніе государственными дѣлами въ Ирландіи поручено извѣстному числу управленій (Boards), изъ которыхъ сравнительно немногія состоятъ подъ непосредственнымъ и полнымъ контролемъ нынѣшняго ирландскаго правительства ¹⁾. Тѣмъ не менѣе Главному Секретарю Парламентъ можетъ предложить представить объясненія въ оправданія дѣйствій этихъ Boards. Лордъ-Намѣстникъ имѣетъ общинныя прерогативы и его неподсудность за всякій актъ, совершенный имъ въ качествѣ официального лица, дѣлаетъ его положеніе болѣе важнымъ, нежели губернатора колоніи ²⁾. Но фактически вся полнота власти переходитъ въ руки того лица, которое отвѣтственно предъ Палатою Общинъ за осуществленіе этихъ прерогативъ; и должность Лорда-Намѣстника, со всѣми относящимися къ ней дорогими и почетными отличіями и преимуществами, дѣлается мало по малу пережиткомъ того времени, когда Ирландія не была такъ тѣсно связана съ Англіей, какъ это мы видимъ въ настоящее время. Ирландскіе суды устроены по образцу англійскихъ и примѣняютъ въ своихъ рѣшеніяхъ англійскія кодексы.

Мы уже знакомились такимъ образомъ въ общихъ чертахъ съ взаимными отношеніями между собой различныхъ частей Соединеннаго Королевства. Но прежде чѣмъ перейти къ отношеніямъ центральнаго

¹⁾ Описаніе этихъ Boards см. въ рѣчи Birrell 7 мая 1907 г. о внесенномъ биллѣ объ Ирландскомъ Совѣтѣ. Hansard, 4-th series, vol. CLXXIV, p. 83.

²⁾ О преимуществахъ Лорда Намѣстника будетъ сказано въ другомъ мѣстѣ. Здѣсь достаточно указать на дѣло *Sullivan v. Spenser* (6 Irish Reports, C. L. 176) и сравнить это дѣло съ *Musgrave v. Pulido*. 6 App. Ca. 102.

правительства къ близлежащимъ островамъ, Индіи и колоніямъ, мы должны рассмотретьъ тѣ департаменты, которые отвѣтственны за внутренній порядокъ и хорошее внутреннее управленіе. Таковыми являются Статсъ-Секретаріатъ по внутреннимъ дѣламъ и Главное Управление по дѣламъ мѣстнаго управленія.

Статсъ Секретарь внутреннихъ дѣлъ является единственнымъ отвѣтственнымъ органомъ, отвѣтственнымъ за сообщенія королевской воли въ дѣлахъ, возникающихъ въ Соединенномъ Королевствѣ, и прилежащихъ островахъ, и за поддержаніе внутренняго порядка и спокойствія.

Главное Управление по дѣламъ мѣстнаго управленія отвѣтственно за пожалованіе правъ самоуправленія и за контроль надъ пользованіемъ ими въ дѣлахъ, касающихся общественнаго здравія, удобствъ и организаціи помощи бѣднымъ.

§ 4. Статсъ-Секретаріатъ по внутреннимъ дѣламъ (Home office).

Когда въ 1782 г. старое распредѣленіе обязанностей между Статсъ-Секретаріатами прекратилось и колониальный Секретаріатъ былъ упраздненъ, то большинство дѣлъ Южнаго Департамента вмѣстѣ съ дѣлами, касающимися колоній, были переданы въ Home office. Въ періодъ между 1782 и 1794 г. Секретарь по внутреннимъ дѣламъ исполнялъ всѣ дѣла Статсъ-Секретаріата, не касавшіяся сношеній съ иностранными государствами, и включавшія въ себя, кромѣ общаго завѣдыванія колоніями, и всѣхъ сношеній между англійскимъ и ирландскимъ правительствомъ, — а таковыя съ 1762 г. до Соединенія были весьма часты и важны, — всѣ сношенія съ военнымъ вѣдомствомъ о передвиженіи войскъ въ странѣ и за границей. Въ 1784 г. Home office было освобождено отъ многихъ дѣлъ, касавшихся военныхъ вопросовъ, а колоній — съ 1801 г.; Актъ Соединенія съ Ирландіей поставилъ Главнаго Секретаря Лорда Намѣстника въ болѣе тѣсную связь съ Кабинетомъ, и чрезъ него въ Лондонѣ идутъ всѣ ирландскія дѣла, исключая нѣкоторыхъ чисто формальныхъ, исполняемыхъ все еще въ Home office.

Кажется, что департаментъ, освобожденный нынѣ отъ столькихъ занятій, долженъ имѣть теперь мало работы; таково было мнѣніе экономистовъ-виговъ послѣ того, какъ окончаніе Наполеоновскихъ войнъ уменьшило работу военнаго департамента, Актъ о Соединеніи облегчилъ труды Home office, и въ то время, когда англійскія колоніи не были еще столь многочисленны.

Но хотя Home office не могло быть въ 1816 г. еще весьма дѣтельнымъ департаментомъ въ теченіи послѣднихъ ста лѣтъ, государство

особенно проявляло свою активную дѣятельность и многое было исполнено чрезъ это вѣдомство. Статуты, которые возлагаютъ обязанности на Статсъ-Секретаря по внутреннимъ дѣламъ по общественному порядку, безопасности и благополучію, смутятъ читателя, если я ихъ ему перечислю, точно также какъ Глѣнвилля озадачила *Confusa multitudo* обычныхъ правилъ XII столѣтія.

Толкованіе Terms Act 1889 г. опредѣляетъ, что во всякомъ статутѣ выраженіе «Статсъ-Секретарь» должно обозначать одного «изъ нынѣшнихъ главныхъ Статсъ-Секретарей Его Величества»; это намъ подтверждаетъ, что всякая обязанность какого-либо изъ Статсъ-Секретарей, если въ этомъ смыслѣ нѣтъ отдѣльнаго постановленія Парламента, можетъ быть исполняема другимъ Статсъ-Секретаремъ.

Но въ добавленіе къ возложеннымъ на него статутнымъ обязанностямъ, Статсъ-Секретарь по внутреннимъ дѣламъ имѣетъ обычные обязанности, какъ спеціальныя дѣла, принадлежащія главному Статсъ-Секретарю Его Величества, и эти обязанности имѣютъ спеціальныи историческій интересъ.

Дѣла Секретаріата внутреннихъ дѣлъ распределены между тремя отдѣленіями, во главѣ которыхъ стоятъ главные клерки, эти отдѣленія носятъ наименованія Уголовнаго (Criminal), Внутреннаго (Domestic), Промышленнаго и Парламентскаго ¹⁾. Послѣдніе два возможно разсматривать вмѣстѣ, но я полагаю, что для удобства читателя можно установить иное распределеніе. Поэтому я намѣренъ раздѣлить обязанности Статсъ-Секретаря слѣдующимъ образомъ:

а) Сношенія Короны съ подданнымъ; или, говоря иначе, выраженіе королевскаго желанія.

б) Поддержаніе общественнаго порядка или иначе поддержаніе королевскаго мира.

с) Изданіе правилъ, обеспечивающихъ внутреннее благосостояніе и благоустройство.

а). Сношеніе Короны съ подданнымъ.

Всякій разъ, какъ королевское желаніе должно быть исполнено или сообщено отдѣльному лицу или департаменту, если вопросъ не касается спеціально иностранныхъ, военныхъ и колоніальныхъ дѣлъ, то посред-

¹⁾ Кромѣ постояннаго Субъ-Статсъ-Секретаря, существуютъ еще три помощника Субъ-Секретарей, одинъ изъ которыхъ названъ «помощникомъ по судебной части» и вѣдаетъ уголовныя дѣла этого министерства.

никомъ является Статсъ-Секретарь по внутреннимъ дѣламъ. Хотя каждый изъ Секретарей можетъ по закону исполнять какую-либо обязанность другого, однако Секретарь по дѣламъ внутреннимъ имѣетъ первенствующее мѣсто и его обязанности ставятъ его въ болѣе непосредственныя личныя отношенія съ Короной, нежели другихъ его сотоварищей. Онъ является преемникомъ и замѣстителемъ королевскаго секретаря, въ томъ видѣ этой должности, въ которомъ мы представляемъ ее себѣ въ XVI в., министра, чрезъ котораго обращались къ Королю, который имѣлъ у себя королевскую печать для частныхъ королевскихъ писемъ и удостовѣрялъ свою подписью подпись Короля. Поэтому Статсъ-Секретарь по внутреннимъ дѣламъ имѣетъ, кромѣ общихъ обязанностей по департаменту, много такихъ, которыя по своему характеру чисто формальны. Онъ ставитъ въ извѣстность важныхъ мѣстныхъ должностныхъ лицъ ¹⁾ объ нѣкоторыхъ государственныхъ дѣлахъ, какъ напр. объ объявленіи войны, о заключеніи мира, о рожденіяхъ и смерти членовъ королевской семьи. Когда Король принимаетъ участіе въ церемоніяхъ, онъ объявляетъ королевское желаніе объ ихъ порядкѣ, несетъ за него отвѣтственность и долженъ присутствовать на торжествѣ.

Онъ принимаетъ адреса и петиціи, направленные лично Королю, въ отличіе отъ Короля въ Совѣтъ, принимаетъ ихъ, даетъ отвѣты или направляетъ, согласно королевскому повелѣнію, въ соотвѣтственные департаменты; представляется ли адресъ отдѣльнымъ лицомъ, или какой-либо большой корпораціей, въ родѣ Лондонскаго Сити или Оксфордскаго Университета или даже одной Палаты, онъ проходитъ чрезъ руки Статсъ-Секретаря по внутреннимъ дѣламъ. Кромѣ этихъ разнохарактерныхъ обязанностей, въ большинствѣ изъ тѣхъ случаевъ, когда королевское желаніе должно быть выражено формально за собственноручной подписью, Статсъ-Секретарь по внутреннимъ дѣламъ долженъ изготовить документъ для королевской подписи и контрасигнировать его. Такие документы имѣютъ иногда уже окончательное значеніе для той цѣли, для которой они предназначены служить, когда на нихъ имѣется контрасигнированная подпись Короля; въ другихъ случаяхъ они только уполномачиваютъ приготовить акты, которые должны быть изданы съ приложеніемъ Большой Печати.

Когда приказъ за собственноручнымъ подписаніемъ повелѣваетъ приложить Большую Печать, то онъ долженъ быть контрасигнированъ или

¹⁾ Лордъ-Мэръ Лондона, Лордъ-Намѣстникъ Ирландіи, Лорды-Намѣстники Герцегъ, Джерсея, острова Мэнъ, Лордъ-Президентъ Сессій Суда, Лордъ Судебный Клеркъ, Лордъ Адвокатъ въ Шотландіи.

Канцлеромъ, или однимъ изъ Статсъ-Секретарей или двумя Лордами Коммиссарами Казначейства, а въ этихъ случаяхъ контрасигнація исполняется по большей части Статсъ-Секретаремъ по внутреннимъ дѣламъ. Такъ, напр., при пожалованіи пѣрскаго достоинства Премьеръ Министръ увѣдомляетъ Статсъ-Секретаря по внутреннимъ дѣламъ о намѣреніи Короля; Статсъ-Секретарь изготавляетъ для подписи приказъ и представляетъ его Королю, затѣмъ контрасигнируетъ его и отправляетъ въ Коронную Канцелярію, какъ основаніе для приготовленія патента, которымъ жалуются пѣрство, и приложеніи къ нему Большой Печати. Затѣмъ патентъ пересылается вновь пожалованному пѣру чрезъ Статсъ-Секретаря по внутреннимъ дѣламъ.

Я уже указывалъ ранѣе на различіе между тѣми документами, которые изданы съ Большой Печатью, и тѣми, которыя подписываются собственноручно Королемъ и контрасигнируются Статсъ-Секретаремъ. Здѣсь достаточно отмѣтить то обширное количество этого рода работы, по характеру частью чисто министерской, частью дискреціонной, которая совершается Секретариатомъ по внутреннимъ дѣламъ. И далѣе слѣдуетъ имѣть въ виду, что имѣется полное основаніе возлагать всю эту работу на Статсъ-Секретаря по внутреннимъ дѣламъ. Основаніе это заключается въ томъ, что королевское соизволеніе требуется для большинства приказовъ и патентовъ, которыми совершаются назначенія, жалуются почетныя званія, отдаются распоряженія, даруются льготы и даются разрѣшенія въ отступленія общеустановленнаго порядка, что тотъ прямой путь, которымъ такое рѣшеніе Короля можетъ быть сообщено, есть одинъ изъ главныхъ Статсъ-Секретарей Его Величества, и если дѣло не касается вопросовъ иностранныхъ, колоніальныхъ, индійскихъ или военныхъ, то Статсъ-Секретарь по внутреннимъ дѣламъ является прямымъ преемникомъ прежняго Королевскаго Секретаря ¹⁾.

Вотъ поэтому-то Статсъ-Секретарь по внутреннимъ дѣламъ среди прочихъ своихъ обязанностей является посредникомъ въ сношеніяхъ Короля съ церковью ²⁾, при назначеніи на должности, соединенныя съ доходами съ земель, о созывѣ духовныхъ соборовъ (Houses of Convoca-

¹⁾ Форма, въ которой Статсъ-Секретарь обращается съ сообщеніемъ этихъ дѣлъ имѣетъ такой видъ:

Секретарь въ исполненіе возложенныхъ на него Вашимъ Величествомъ обязанностей, представляя прилагаемыя при семь документа для подписи Вашего Величества, всепокоравѣше проситъ представить объясненія и т. д.

²⁾ Если Статсъ-Секретарь не принадлежитъ къ англійской церкви, то эти его обязанности исполняются Первымъ Лордомъ Казначейства. См. рѣчь Секретаря Matthews Hansard CCCXLIX, p. 1734.

tion) и опредѣленія ихъ законодательной дѣятельности; въ вопросахъ административныхъ онъ является совѣтникомъ Короля и сообщаетъ его волю Намѣстникамъ-Губернаторамъ острова Мэна и при лежащихъ островахъ.

Въ особой формѣ иска, который подданный можетъ предъявить Королю или, что то же самое, правительственному департаменту, право возбудить дѣло зависитъ отъ милости Короля. Сущность жалобы излагается въ петиціи, которая подается въ руки Статсъ-Секретаря по внутреннимъ дѣламъ, который запрашиваетъ мнѣніе Генераль-Атторнея и сносится съ тѣмъ департаментомъ, вѣдомства котораго касается поданная жалоба. Если мнѣніе Генераль-Атторнея благоприятно, то петиція представляется для начертанія на ней королевской резолюціи «да будетъ право осуществлено» (let right be done); петиція отсылается затѣмъ соответственному департаменту, съ тѣмъ, чтобы оправдательныя возраженія были представлены въ теченіе 28 дней, и послѣдующій процессъ носить характеръ обыкновеннаго гражданскаго разсмотрѣнія дѣлъ.

б) Поддержаніе королевскаго мира.

Статсъ-Секретарь по внутреннимъ дѣламъ отвѣтственъ за порядокъ и спокойствіе въ странѣ, въ силу этой обязанности онъ:

1) принимаетъ мѣры противъ могущаго произойти нарушенія порядка,

2) надзираетъ въ большей или меньшей степени за полиціей въ графствахъ и городахъ,

3) заботится объ устройствѣ правильнаго отправленія уголовной юстиціи,

4) вѣдаетъ тюрьмами и другими мѣстами заключенія, какъ для отбывающихъ наказаніе, такъ и для предварительнаго задержанія обвиняемыхъ,

5) если справедливость требуетъ, чтобы приговоръ былъ отмѣненъ или смягченъ, то онъ является совѣтникомъ Короля въ осуществленіи имъ прерогативы помилованія.

1) Кажется, повидимому, что натурализація иностранцевъ можетъ быть лишь въ весьма отдаленной степени связана съ обязанностями Статсъ-Секретаря по внутреннимъ дѣламъ въ охраненіи общественнаго порядка, однако Актъ о натурализаціи ¹⁾ предоставляетъ ему полную дискреціонную власть, и онъ можетъ «безъ объясненія причинъ дать и отказать въ выдачѣ свидѣтельства, если онъ находитъ это болѣе удобнымъ»

¹⁾ 33 и 34 Викт. с. 14.

для общественнаго блага». Поэтому ему принадлежит власть опредѣлять, достоинъ ли или нѣтъ кандидатъ быть гражданиномъ.

Далѣе онъ обязанъ слѣдить за соблюденіемъ Foreign Enlistment Act ¹⁾ и того акта ²⁾, который предоставляетъ привилегіи иностраннымъ посланцѣмъ и ихъ слугамъ; онъ поддерживаетъ въ этомъ случаѣ дружественныя отношенія подданныхъ Короля съ подданными другихъ государствъ.

Статсъ-Секретарю по внутреннимъ дѣламъ, вмѣстѣ съ другими Статсъ-Секретарями и Первымъ Лордомъ Адмиралтейства принадлежитъ право испрашивать отпуска изъ общей суммы (50.000 фунт. стр.), предназначенной для секретныхъ расходовъ внутри государства. Право и обязанность, если этого требуютъ обстоятельства, задержки и вскрытія писемъ въ почтовыхъ учрежденіяхъ принадлежитъ въ Великобританіи Статсъ-Секретарю по внутреннимъ дѣламъ, а въ Ирландіи Лорду Намѣстнику. Эта власть въ примѣненіи къ телеграфнымъ сообщеніямъ, хотя и не часто, но была равнымъ образомъ осуществляема ³⁾. Онъ можетъ осуществить право контроля надъ пользованіемъ телеграфомъ ⁴⁾, онъ можетъ испросить, безъ изложенія причинъ, приказъ *ne exeat regno*, задерживающій лицо въ предѣлахъ страны и препятствующій выѣзду изъ нея; въ случаѣ угрожающихъ безпорядковъ, онъ можетъ издать распоряженія объ усиленіи полиціи ⁵⁾ и обращаться за содѣйствіемъ къ морскому и военному вѣдомству, если это необходимо для поддержанія порядка. Далѣе, хотя Статсъ-Секретарь и не является *ex officio* судьей ⁶⁾ и не имѣетъ вообще власти заключать въ тюрьму, тѣмъ не менѣе общепризнано, что онъ можетъ заключать въ тюрьму лицъ, обвиненныхъ въ

¹⁾ 33 и 34. Викт. с. 90.

²⁾ 7 Анны с. 12. с. 6.

³⁾ 7 Вильг. IV и 1 Викт. с. 36, касательно телеграммъ 32 и 33 Викт. с. 73, с. 23. Примѣры пользованія этой властью см. Parker, Life and Letters of sir James Graham, vol. 1 ch. XIV и докладъ Комитета Палаты Общинъ, рассматривавшаго прецеденты къ дѣйствіямъ Джамса Грагама въ 1844 г. Въ этомъ отчетѣ (vol. XIV — парламентскихъ дѣлъ за 1844 г.) представлена вся исторія этого вопроса, и интересно отмѣтить, что въ противоположность неудовольствіямъ, вызваннымъ осуществленіемъ этой власти въ 1844 г., республиканскій Парламентъ 1657 г. находилъ, что однимъ изъ преимуществъ существованія почтоваго вѣдомства является возможность открытія преступныхъ замысловъ противъ благоденствія республики, наложенныхъ въ письмахъ. Въ 1882 г. этой властью воспользовался Вильямъ Гаркуръ, см. Hansard, CCLXVII. 294.

⁴⁾ 26 и 27 Викт. с. 112.

⁵⁾ 1 и 2 Вильг. IV, с. 41. с. 2.

⁶⁾ Въ качествѣ члена Тайнаго Совѣта онъ долженъ находиться въ составѣ мировой комиссія.

измѣнѣ или преступленіяхъ противъ государства, на основаніи данныхъ или делегированныхъ ему Короной полномочій. Сюда же къ вопросу о поддержаніи порядка относятся и обязанности Статсъ-Секретаря по внутреннимъ дѣламъ касательно выдачи лицъ, совершившихъ преступленія на территоріяхъ иностранныхъ государствъ и нашедшихъ убѣжище въ Англіи.

Акты (Extradition Acts) 1870, 1873 и 1895 г. ¹⁾, излагаютъ правила о выдачѣ бѣжавшихъ преступниковъ, которыхъ Король можетъ ввести въ дѣйствіе приказомъ въ Совѣтъ по отношенію къ иностранному государству, съ которымъ заключено соглашеніе въ указанномъ смыслѣ. Порядокъ этотъ таковъ: дипломатическій представитель той страны, въ предѣлахъ юрисдикціи котораго совершено преступленіе, обращается съ просьбой къ Статсъ-Секретарю, который на этомъ основаніи рѣшаетъ, не носитъ ли дѣло политическаго характера. И если это такъ, то онъ не дѣлаетъ никакихъ распоряженій. Если же преступленіе не политическаго характера и является однимъ изъ тѣхъ, которыя предусмотрены въ заключенномъ между обѣими странами договорѣ, Статсъ-Секретарь посылаетъ приказъ судѣ, полиціи или мировому судѣ объ изданіи распоряженія объ арестѣ указанного преступника. Одно изъ названныхъ должностныхъ лицъ можетъ отдать соответственное распоряженіе, но оно должно увѣдомить объ этомъ Статсъ-Секретаря, который имѣетъ право, если найдетъ нужнымъ, отмѣнить распоряженіе и освободить арестованное лицо. Наконецъ, по истеченіи 15 дней Статсъ-Секретарь можетъ издать приказъ за своей подписью и съ приложеніемъ печати о передачѣ преступника въ руки лица, уполномоченнаго для этого иностраннымъ государствомъ.

Такой преступникъ не можетъ быть выдаваемъ за политическія преступленія или судимъ за иное преступленіе, нежели то, которое служило основаніемъ его выдачи, и равно въ продолженіи 15 дней послѣ его ареста; если же онъ еще къ тому обвиняется въ преступленіи, совершенномъ въ предѣлахъ юрисдикціи англійскихъ судовъ, то онъ не можетъ быть выданъ, ранѣе разсмотрѣнія этого дѣла англійскимъ судомъ и приведенія въ исполненіе его приговора.

Аналогичныя права и отвѣтственность, свободная отъ всякихъ указанныхъ ограниченій, предоставляются Статсъ-Секретарю на основаніи Акта о бѣглыхъ преступникахъ (Fugitive Offenders Act, 1881 г.) по отношенію къ обвиненнымъ по преступленіямъ въ одной части королевскихъ владѣній и розысканнымъ въ другой. Отъ него требуется вы-

¹⁾ 33 и 34 Викт. с. 52; 36 и 37 Викт. с. 60; 58 и 59 Викт. с. 33.

раженіе согласія на веденіе процесса противъ иностранцевъ въ силу Акта о юрисдикціи въ территоріальныхъ водахъ (Territorial waters jurisdiction Act) и объясненія, въ случаѣ обращенія къ нему за такимъ согласіемъ какого-либо изъ судовъ, дѣйствующихъ на территоріи британскихъ владѣній, началъ подсудности съ точки зрѣнія Акта о подсудности иностранцевъ. Таковы разнообразныя обязанности Статсъ-Секретаря по внутреннимъ дѣламъ по поддержанію общественного порядка.

2) Обращаемся къ разсмотрѣнію полиціи благочинія. Полиція относится къ числу мѣстныхъ властей, и, за единственнымъ исключеніемъ, состоитъ въ Англіи подъ надзоромъ мѣстныхъ властей. Исключеніемъ является столичная полиція въ администраціи Лондонскаго графства. Но во всѣхъ случаяхъ Статсъ-Секретарю принадлежитъ право надзора и контроля надъ совѣтами графствъ и бурговъ по исполненію ими обязанностей въ области полицейскаго управленія.

Въ графствахъ онъ утверждаетъ Главнаго Констэбля (Chief Constable). Онъ утверждаетъ численный составъ полиціи, размѣръ платимаго содержанія и различныя измѣненія въ ея составѣ; равнымъ образомъ, онъ санкціонируетъ правила о порядкѣ полицейскаго управленія и обязанностяхъ полиціи, о выдачахъ изъ пенсіоннаго фонда и о вознагражденіяхъ, выдаваемыхъ полицейскимъ констэблямъ за исполненіе особыхъ обязанностей. Онъ назначаетъ инспекторовъ, на основаніи докладовъ которыхъ о дѣйствительной нуждѣ въ томъ или иномъ количествѣ полицейскихъ силъ, основывается то правительственное пособіе, которое выдается на ихъ содержаніе изъ Казначейства.

Въ бургахъ, которые имѣютъ свою собственную полицію, Статсъ-Секретарь по внутреннимъ дѣламъ получаетъ отъ этихъ инспекторовъ рапорты для того, чтобы онъ могъ быть освѣдомленъ объ выдачѣ правительственной субсидіи. Въ Лондонскомъ Сити комиссаръ городской полиціи назначается мэромъ, онъ же утверждаетъ альдерменовъ и санкціонируетъ правила, касающіяся полицейскаго корпуса.

Но столичная полиція находилась подъ непосредственнымъ надзоромъ Статсъ-Секретаря съ тѣхъ поръ, какъ она была установлена въ 1829 году взамѣнъ старой системы караульныхъ. Для этой цѣли столица образуетъ особый округъ, составленный изъ частей графствъ Миддлсекса, Кента и Сэррей, изъ котораго исключена площадь, занятая Сити. Этотъ округъ, который на основаніи акта 2 и 3 Викт. с. 47 включалъ въ себѣ части приходовъ и мѣстности, расположенныя по прямой линіи отъ Charing Cross на разстояніи не свыше 15 миль, былъ увеличенъ приказомъ въ Совѣтѣ 3 января 1840 г., присоединеніемъ къ нему нѣ-

которыхъ приходовъ, указанныхъ въ этомъ приказѣ. Въ предѣлахъ этого округа власть надъ полиціей принадлежитъ Статсъ-Секретарю. Онъ даетъ совѣты Коронѣ при назначеніяхъ на должности комиссара, помощниковъ комиссара и казначея полиціи; правила объ управленіи полицейскимъ корпусомъ, назначеніе пенсій его членамъ, мѣсторасположеніе его и постройка для него помѣщеній или опредѣляется имъ самимъ, или подлежитъ его утвержденію.

Въ дѣйствительности комиссаръ имѣетъ весьма значительную власть надъ полиціей, но въ нѣкоторыхъ случаяхъ его распоряженія относительно торговли на улицахъ, ресторановъ и извозчиковъ должны быть утверждены Статсъ-Секретаремъ, который отвѣтственъ передъ Парламентомъ за дѣйствія полиціи и за исполненіе ею своихъ обязанностей.

3) Въ области судопроизводственныхъ вопросовъ онъ является совѣтникомъ Короны касательно назначенія періодовъ засѣданій суда присяжныхъ и установленія извѣстнаго порядка производства суда надъ преступниками въ томъ случаѣ, когда суды присяжныхъ не собираются въ каждомъ графствѣ.

Когда бурзь имѣетъ не только отдѣльную камеру мирового судьи, но и отдѣльныя четвертныя сессіи, то судья такого суда назначается Короной по совѣту Статсъ Секретаря по внутреннимъ дѣламъ. Такой судья носитъ имя Recorder; увеличеніе содержанія его, числа засѣданій суда (свыше четырехъ разъ въ году), назначеніе помощниковъ входятъ въ число обязанностей Статсъ-Секретаря.

Подобная же власть предоставлена ему по отношенію къ вспомогательному судѣ на Лондонскихъ сессіяхъ и къ получающимъ жалованіе судьямъ въ бургахъ; назначеніе судей для полицейскаго суда въ столицѣ и опредѣленіе круга дѣлъ, подвѣдомственныхъ этому суду, всецѣло находится въ его рукахъ; онъ опредѣляетъ размѣры вознагражденій, выдаваемыхъ клеркамъ мировыхъ судей и судовъ и устанавливаетъ размѣръ жалованія, уплачиваемаго клерку мировыхъ судей, взамѣнъ указанныхъ вознагражденій; равнымъ образомъ, онъ издаетъ и таблицу вознагражденій, уплачиваемыхъ истцамъ и свидѣтелямъ.

4) Обязанности Статсъ-Секретаріата по внутреннимъ дѣламъ по отношенію къ тюрьмамъ стоятъ въ связи съ долгой исторіей тюремнаго управленія и тюремныхъ системъ, заняться подробнымъ разсмотрѣніемъ которыхъ въ настоящемъ мѣстѣ нѣтъ никакой возможности. Тѣ учрежденія, о которыхъ здѣсь можетъ быть рѣчь, раздѣляются на четыре вида:

а) Тюрьмы, служація для предварительнаго заключенія обвиняемыхъ и для отбытія въ нихъ наказанія виновными.

Относительно этихъ тюремъ слѣдуетъ сказать, что процессъ уве-

личенія въ этой области власти Статсъ-Секретаря за счетъ мѣстныхъ органовъ зависѣлъ отъ установленія инспекціи, затѣмъ отъ введенія общихъ однообразныхъ порядковъ и, наконецъ, отъ возложенія всей отвѣтственности и контроля на Статсъ-Секретаря.

Эти три положенія создавались послѣдовательно актами 1835, 1865 и 1877 годовъ, на основаніи послѣдняго изъ этихъ актовъ—39 и 40 Викт. с. 21 s. 5—тюрьмы со всѣмъ принадлежащимъ къ нимъ движимымъ и недвижимымъ имуществомъ, назначеніе должностныхъ лицъ по тюремному вѣдомству и надзоръ за ними, охрана арестантовъ, всѣ права и власть, предоставленныя тюремнымъ властямъ или судьямъ по обычному праву, на основаніи статутовъ или хартій, переданы Статсъ-Секретарю.

Въ области этихъ дѣлъ Статсъ-Секретарь издаетъ распоряженія, онъ издаетъ правила о приведеніи въ исполненіе смертнаго приговора внутри стѣнъ тюрьмы, и каждый шерифъ, на котораго возложена обязанность приведенія въ исполненіе такого приговора, долженъ въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ представить удостовѣреніе о соблюденіи этихъ правилъ.

б) Каторжныя тюрьмы, въ которыя преступники заключаются на продолжительное время.

По отношенію къ этимъ тюрьмамъ Статсъ-Секретарь всегда пользовался правомъ особаго надзора надъ служащими здѣсь лицами и надъ способами отбыванія наказанія лицами, приговоренными къ тяжкимъ исправительнымъ наказаніямъ, замѣнившимъ собой въ 1857 г. ссылку.

Условное освобожденіе, на основаніи хорошаго поведенія, даруется Короной чрезъ Статсъ-Секретаря по внутреннимъ дѣламъ, и отмѣна этого облегченія подписывается послѣднимъ и передается столичному полицейскому судѣ, который на этомъ основаніи отдаетъ письменный приказъ объ арестѣ осужденнаго въ какомъ бы то ни было мѣстѣ Соединеннаго королевства и прилежащихъ острововъ.

в) Дома для умалишенныхъ преступниковъ.

Статсъ-Секретарь по внутреннимъ дѣламъ имѣетъ широкую власть надъ тѣми лицами, которыя или были найдены судомъ сумасшедшими или, будучи судимы опредѣлены присяжными виновными въ инкриминируемомъ имъ преступленіи, но совершенномъ въ припадкѣ сумасшествія, или сошли съ ума въ тюрьмѣ; онъ имѣетъ право указать мѣсто ихъ заключенія, освобождать ихъ; онъ же назначаетъ совѣтъ для завѣдыванія Государственнымъ Домомъ для умалишенныхъ преступниковъ въ Broadmoor.

г) Исправительныя учрежденія и техническія школы для малолѣтнихъ преступниковъ.

Исправительныя заведенія (reformatory) учреждены для преступниковъ моложе шестнадцати лѣтъ, обвиненныхъ въ преступленіи, наказуемомъ каторжными работами или тюремнымъ заключеніемъ, и приговоренныхъ къ содержанію въ исправительномъ заведеніи съ предварительнымъ указаніемъ, или безъ него, срока пребыванія въ заведеніи.

Техническія школы существуютъ для дѣтей старше пяти лѣтъ, заброшенныхъ своими родителями или не находящихся подъ надлежащимъ надзоромъ, бродяжничающихъ или стоящихъ въ близкихъ отношеніяхъ къ уголовнымъ преступникамъ.

Во всѣхъ учрежденіяхъ этого рода Статсъ-Секретарь назначаетъ инспекторовъ, слѣдить за цѣлесообразностью ихъ работы, утверждаетъ касательно нихъ правила, равно какъ планы построекъ, имѣетъ власть освободять и отпускать содержащихся въ нихъ прирѣваемыхъ и контролировать дѣйствія инспекторовъ.

5) Изъ числа функцій этого департамента остается еще разсмотрѣть обязанность поддачи Коронѣ совѣта относительно примѣненія ею своей прерогативы помилованія. Эта прерогатива есть не что иное, какъ осуществленіе со стороны Короны дискреціонной власти отъѣны или измѣненія наказаній, которыя, согласно общему праву или статуту, должны быть наложены. Эта диспензивная власть можетъ быть осуществляема со строгими ограниченіями, которыя могутъ быть трехъ видовъ.

Въ-первыхъ, прерогатива должна быть примѣнена къ преступленіямъ лишь общественнаго характера. Она не ограничивается въ своемъ примѣненіи исключительно тѣми дѣлами, въ которыхъ Корона выступаетъ въ качествѣ обвинителя, но распространяется и на тѣхъ лицъ, которыя были признаны виновными и осуждены Палатой Лордовъ по обвиненію Палаты Общинъ, и должна быть такъ осуществляема, чтобы права частныхъ лицъ оставались не затронутыми. Она не можетъ препятствовать возбужденію иска и прекращенію возбужденнаго процесса.

Во-вторыхъ, осуществленіе ея не должно предшествовать совершенію преступнаго дѣянія. Средніе вѣка указываютъ на многочисленныя примѣры выдачи хартій прощенія за несовершенноныя еще преступленія, что фактически являлось разрѣшеніемъ совершить извѣстное преступленіе; и Актъ о Престононаслѣдіи въ этихъ цѣляхъ постановляетъ, что помилованіе не можетъ служить помѣхою къ возбужденію въ Палатѣ Общинъ impeachment. Смыслъ этого постановленія тотъ, что министръ, исполняющій приказаніе Короля, опираясь на прощеніе со стороны Короны за всякое незаконное дѣйствіе, которое можетъ явиться слѣдствіемъ приведенія въ исполненіе такого приказанія, не можетъ ссы-

латься на такое прощенье или амнистію противъ возбужденнаго Палатой Общинъ impeachment.

Въ-третьихъ, помилованіе распространяется лишь на тѣ преступленія, которыя даютъ основанія къ возбужденію уголовного процесса. Личность отвѣтчика и его репутація реабилитируются и восстанавливаются, и такимъ образомъ всякое правоограниченіе устраняется помилованіемъ, которое отмѣняетъ приведеніе въ исполненіе произнесеннаго приговора. Но помилованіе не должно затрагивать частныхъ правъ пострадавшей стороны; когда должность пріобрѣтена подкупомъ, то помилованіе можетъ освободить лишь отъ уголовныхъ наказанія, но не возстановитъ въ должности.

Такимъ образомъ эта прерогатива есть дискреціонная власть освобождать отъ наказанія и измѣнять его за преступленія публичнаго характера, явно совершенныя, власть, которая не должна быть осуществляема въ ущербъ частнымъ правамъ или въ формѣ гарантіи неприкосновенности преступника на судѣ, разсматривающемъ его дѣло.

Прерогатива осуществляется въ видѣ отсрочки приведенія въ исполненіе приговора, смягченія наказанія или полнаго помилованія. Въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ для отмѣны судебного приговора необходимъ отдѣльный королевскіе warrant, но помилованіе сопровождается нѣкоторыми формальностями. Въ прежнее время помилованіе не считалось дѣйствительнымъ, если оно не было издано подъ Большой Печатью, но съ 1827 года признается достаточнымъ приказъ за собственноручнымъ королевскимъ подписаніемъ, контрастигированный Статсъ-Секретаремъ, который одинаково имѣетъ силу какъ по отношенію къ полному, такъ и къ условному помилованію.

Актъ объ уголовной аппеляціи 1907 г. (Criminal Appeal Act) не измѣнилъ ни прерогативы помилованія, ни обязанностей Статсъ-Секретаря. Онъ предоставилъ даже ему право въ томъ случаѣ, когда возбуждается ходатайство объ обращеніи въ прерогативѣ, представлять дѣло установленному этимъ актомъ суду, или обращаться къ нему за содѣйствіемъ касательно возбужденныхъ въ ходатайствѣ вопросовъ.

Этотъ судъ можетъ по аппеляціи, составленной, согласно требованіямъ указаннаго Акта, съ указаніемъ несоблюденія требованій закона или новыхъ фактовъ, отмѣнить предъявленное обвиненіе или измѣнить вынесенный приговоръ. Такимъ образомъ судъ этотъ можетъ сдѣлать то, чего Корона сдѣлать не можетъ—обратить обвинительный вердиктъ въ оправдательный. Помилованіе, какъ бы полно оно ни было, даетъ основаніе предполагать, что преступленіе было все-таки совершено; судъ же можетъ сказать, что нѣтъ никакого основанія для помилованія, такъ какъ нѣтъ наличности преступленія.

с) *Внутреннее благополучіе страны.*

Подъ настоящую главу должны подойти обязанности Статсъ-Секретаріата по внутреннимъ дѣламъ самого разнообразнаго характера. Многія изъ нихъ отошли отъ него послѣ образованія Секретаріата по дѣламъ Шотландіи, Главнаго Управленія Земледѣлія и расширенія компетенціи Главнаго Управленія по дѣламъ мѣстнаго управленія. Но даже и въ этомъ случаѣ я постараюсь дать лишь общій перечень этихъ обязанностей, не указывая на тѣ статуты, которыми онѣ установлены. Нѣкоторыя касаются вопросовъ общественнаго здравія, или въ смыслѣ увеличенія познаній въ области народнаго здравія, какъ напр., въ актахъ, содержащихъ въ себѣ уставы школъ анатоміи или правила о вивисекціи; или въ отношеніи оздоровленія земли и зданій, какъ напр., въ актахъ, касающихся распространенія заразъ, мѣстъ погребеній, ремесленныхъ помѣщеній, незастроенныхъ пространствъ въ столицѣ; или по отношенію къ лицамъ, неспособнымъ заботиться о себѣ, какъ напр., сумасшедшимъ или закоренѣлымъ алкоголикамъ. Нѣкоторыя касаются здоровья и безопасности лицъ, служащихъ на частныхъ промышленныхъ предпріятіяхъ, какъ напр., это видно въ актахъ, устанавливающихъ порядокъ въ каменноугольныхъ и рудоносныхъ копяхъ, въ актѣ о взрывчатыхъ веществахъ и въ актахъ о мануфактурныхъ предпріятіяхъ.

Нѣкоторыя выражаются въ заботахъ о сохраненіи предметовъ пользованія и потребленія, какъ напр., видно изъ актовъ объ охраненіи дикой птицы.

Нѣкоторыя затрагиваютъ вопросы народнаго просвѣщенія, поскольку здѣсь рѣчь идетъ о техническихъ школахъ и исправительныхъ заведеніяхъ или о работѣ малолѣтнихъ на фабрикахъ и рудникахъ.

Не смотря на то, что созданіе новыхъ департаментовъ освободило Статсъ-Секретаріатъ по внутреннимъ дѣламъ отъ извѣстной части его разнообразныхъ обязанностей, однако по отношенію къ тѣмъ, которыя за нимъ сохранились, законодательство вызываетъ стремленіе увеличить ихъ объемъ и сдѣлать ихъ по возможности болѣе сложными. Примѣромъ къ этому можетъ служить Актъ о фабричномъ законодательствѣ 1901 г. (Factory Act), но даже въ случаѣ, если бы и эта послѣдняя группа обязанностей была бы передана въ другія вѣдомства, Статсъ-Секретаріатъ по внутреннимъ дѣламъ все-таки остался бы главнымъ органомъ для выраженія королевской воли въ административныхъ вопросахъ и отвѣтственнымъ министерствомъ за сохраненіемъ порядка и королевскаго мира въ странѣ и за осуществленіе прерогативы помилованія.

§ 5. Мѣстное Управленіе ¹⁾.

Кругъ предоставленныхъ вѣдѣнію мѣстныхъ властей предметовъ указываетъ на постоянную тенденцію къ увеличенію въ количествѣ и сложности. Приведеніе въ исполненіе требованія Poor Law, т. е. оказаніе поддержки лицамъ неспособнымъ зарабатывать самостоятельно себѣ пропитаніе; законовъ, предоставляющихъ привилегіи; законовъ, касающихся общественнаго здравія, содержанія полиціи, проѣзжихъ дорогъ и мостовъ, учреждений для сумашедшихъ, приобрѣтенія участковъ для пользованія мелкихъ земледѣльцевъ и вообще приведеніе въ исполненіе требованій закона, относящагося къ такому землевладѣнію, незаселенныхъ участковъ и общественныхъ дорогъ—все это составляетъ предметъ вѣдѣнія мѣстнаго управленія хотя, приведенное перечисленіе не исчерпываетъ еще всѣхъ возложенныхъ на него обязанностей.

Народное просвѣщеніе во всѣхъ его отрасляхъ также ввѣрено попеченію мѣстныхъ властей, хотя здѣсь подлежащіе совѣты имѣютъ право пользоваться до извѣстной степени внѣшней помощью со стороны лицъ, желающихъ служить въ комитетахъ просвѣщенія или оказать помощь въ иной отрасли этого дѣла.

Я здѣсь остановлюсь на отношеніяхъ мѣстныхъ властей къ центральному правительству, и обращу вниманіе на компетенцію мѣстной власти постольку, поскольку это можетъ служить иллюстраціей къ этимъ отношеніямъ или освѣтитъ дѣятельность отдѣльныхъ департаментовъ. Но прежде всего мы должны разсмотрѣть два большихъ подраздѣленія мѣстнаго управленія: сельскаго и городского и тѣ вопросы, которые къ каждому изъ нихъ относятся.

Сельское мѣстное управленіе.

Постараемся дать въ общихъ чертахъ очеркъ мѣстнаго управленія внѣгородскихъ поселеній до измѣненій, созданныхъ Актомъ о мѣстномъ управленіи 1888 г. Основаніемъ въ саксонской системѣ мѣстнаго управленія являлся городской округъ (township или vill), принятый затѣмъ въ

¹⁾ Не желая чрезмерно увеличивать размѣры книги, я ограничилъ то, что я долженъ былъ сказать о мѣстномъ управленіи въ Англіи. Достаточно будетъ упомянуть здѣсь что Шотландія имѣетъ свой Актъ объ общественномъ здравіи, 30 и 31 Викт. с. 101, и акты о мѣстномъ управленіи, 52 и 53 Викт. с. 50, и 57 и 58 Викт. с. 58, Ирландія имѣетъ свои акты о мѣстномъ управленіи, 34 и 35 Викт. с. 109, и 35 и 36 Викт. с. 9; 61 и 62 Викт. с. 37. Они дѣйствуютъ подъ наблюденіемъ Главныхъ управленій по дѣламъ мѣстнаго шотландскаго и ирландскаго управленія.

феодалной системѣ въ нѣкоторомъ соотвѣтствіи съ мэноромъ, хотя vill могъ заключать въ себѣ нѣсколько мэноровъ, и мэноръ въ свою очередь заключать въ себѣ группу городовъ. Обязанности городского округа состояли въ посылкѣ четырехъ обывателей и судьи въ графскій судъ. Тамъ, гдѣ въ составъ городского округа входило нѣсколько мэноровъ, эта обязанность распредѣлялась соотвѣтственно между лордами, и такимъ образомъ городской округъ являлся единицей, отличной отъ мэнора.

Кромѣ городского округа, существовала еще сотня (hundred), дѣленіе различное по размѣру въ различныхъ частяхъ Англій; сотня имѣла судъ и нѣкоторыя общинныя обязанности, давно потерявшія всякое значеніе.

Дѣятельность графскаго суда выражалась въ обсужденіи дѣлъ флигольдеровъ, судебного, гражданскаго, церковнаго и военнаго характера передъ тремя предсѣдательствовавшими лицами—шерифомъ, епископомъ и альдерменомъ. Намъ нѣтъ нужды изслѣдовать всѣ измѣненія въ дѣятельности графскаго суда, достаточно сказать, что, подобно сотни, графскій судъ пересталъ существовать для практическихъ цѣлей администраціи.

Главная тяжесть административной работы по графству, установленной длинной серіей статутовъ была возложена на мировыхъ судей, засѣдавшихъ въ четвертныхъ или специальныхъ сессіяхъ; но эти судьи, хотя и являлись главнымъ элементомъ въ графской администраціи, однако составляли лишь одну изъ многихъ властей, которымъ были поручены дѣла мѣстнаго характера. Связи прихода съ его наблюдателями, уніона съ управленіемъ попечителей, санитарнымъ властями или мѣстнымъ управленіемъ, управленіемъ дорогъ, кладбищъ, школъ могли запутать и законодателя и администратора и лицо, изучавшіе ихъ взаимоотношенія,

Административными органами для сельскаго мѣстнаго управленія послѣ законодательства 1888 и 1894 гг. являются приходскій совѣтъ (Parish Council), окружной совѣтъ (District Council), административное графство и въ нѣкоторыхъ случаяхъ мировые судьи.

Можно сказать, что приходъ въ нашей системѣ мѣстнаго управленія присвоилъ себѣ то мѣсто, которое по праву должно было принадлежать township и vill. Приходъ былъ чисто церковнымъ учрежденіемъ до 1601 г., когда государство приняло мѣры къ оказанію помощи бѣднымъ и возложило эту обязанность на соотвѣтствующія мѣстные органы. На собраніе прихода было возложено выборъ церковнаго старосты (churchwarden) и исполненіе обязанностей по поддержанію зданій и украшеній церкви.

Эта организація была совершенно готова, когда былъ введенъ сборъ налога на поддержку бѣднымъ, и административныя обязанности,

связанныя съ этимъ, были возложены на церковныхъ старость и на наблюдателей, избираемыхъ собраніемъ прихожанъ и утверждаемыхъ мировыми судьями.

На югѣ Англіи, гдѣ приходъ и городской округъ по большей части совпадали, это законодательство дѣйствовало безъ особыхъ затрудненій; но на сѣверѣ, гдѣ приходы были весьма обширны и могли заключать въ себѣ нѣсколько городскихъ округовъ, тамъ примѣненіе этого закона дало поводъ нѣкоторымъ замѣшательствамъ. Они устранялись путемъ образованія изъ городского округа прихода въ цѣляхъ исполненія закона о бѣдныхъ, благодаря чему возникли гражданскіе приходы. Такимъ образомъ приходы сдѣлались административной единицей; и для цѣлей мѣстнаго управленія онъ сталъ означать округъ, который имѣетъ отдѣльное обложеніе въ пользу бѣдныхъ и для котораго имѣется или можетъ быть назначенъ отдѣльный наблюдатель. Составители акта 1894 г. приняли это опредѣленіе прихода и, ограничивая дѣйствіе этого акта сельскими приходами, издали постановленія о такомъ исправленіи границъ, которое предупредило бы распространеніе прихода на территорію большую, чѣмъ одно административное графство. Образованный такимъ образомъ сельскій приходъ надѣленъ правомъ самоуправленія въ лицѣ приходскаго собранія, а тамъ гдѣ населеніе доходитъ до 300 или болѣе душъ — приходскаго совѣта. Приходское собраніе состоитъ изъ приходскихъ выборщиковъ, которые внесены въ списки для выборовъ или по мѣстному управленію или въ Парламентъ; это учрежденіе должно собираться ежегодно, а если налицо нѣтъ приходскаго совѣта, то два раза въ году, при чемъ одно засѣданіе должно происходить 25 марта или въ теченіе недѣли послѣ этого числа.

Каждый приходъ долженъ имѣть приходское собраніе; каждый приходъ съ населеніемъ въ 300 человекъ и болѣе долженъ имѣть и приходскій совѣтъ. Если его населеніе не менѣе ста, онъ можетъ образовать совѣтъ, обратясь съ соотвѣтственнымъ заявленіемъ въ графскій совѣтъ; если же его населеніе менѣе 100, то необходимо согласіе графскаго совѣта на возбужденное ходатайство прихода. графскій совѣтъ опредѣляетъ число членовъ совѣта, которое можетъ колебаться отъ 5 до 15, и совѣтъ, исполняющій свои обязанности въ теченіе трехъ лѣтъ, обязанъ собираться четыре раза въ годъ.

Его обязанности состоятъ въ ежегодномъ назначеніи предсѣдателя и наблюдателя надъ бѣдными; завѣдываніи имуществомъ и документами прихода, кромѣ церковныхъ; наемъ земли для устройства мелкихъ участковъ и передачу ихъ въ аренду или по соглашенію или съ согласія графскаго совѣта принудительно; принятіи нѣкоторыхъ санитарныхъ

мѣръ, и, съ согласія приходскаго собранія, приведеніи въ исполненіе факультативныхъ парламентскихъ актовъ. Для осуществленія этихъ задачъ, независимо отъ расходовъ, соединенныхъ съ приведеніемъ въ исполненіе указанныхъ актовъ, приходскій совѣтъ можетъ взимать въ силу собственной власти сборъ въ размѣрѣ 3 пенсовъ съ 1 фун. стр. дохода или 6 пенсовъ съ утвержденія приходскаго собранія.

Надъ приходскимъ совѣтомъ стоитъ окружной совѣтъ (District Council). Сельскій окружной совѣтъ (Rural District Council) обязанъ своему возникновенію соединенію платящихъ въ пользу бѣдныхъ налоговъ общинъ, или группъ приходовъ, объединенныхъ въ цѣляхъ приведенія въ исполненіе закона о бѣдныхъ, и является созданіемъ Акта объ измѣненіи закона о бѣдныхъ 1884 г. На основаніи Акта объ общественномъ здравіи 1875 г. союзъ получилъ власть въ дѣлахъ санитарныхъ, но такъ какъ этотъ Актъ раздѣлялъ страну на сельскіе и городскіе округа, то союзъ или бюро попечителей въ качествѣ санитарной власти долженъ былъ быть раздѣленъ на двѣ части, если въ качествѣ органа по попеченію надъ бѣдными онъ былъ частью сельскій, частью городской. Актъ мѣстнаго управленія 1894 г. передалъ эту власть окружному совѣту и издалъ распоряженіе, чтобы каждый окружной совѣтъ не распространялъ своей дѣятельности за предѣлами одного административнаго графства.

Въ составъ бюро попечителей надъ бѣдными (Guardians of the Poor) входилъ значительный элементъ *ex officio*—мировые судьи и оно избиралось на основаніи правилъ, которыя распредѣляли число подаваемыхъ избирателемъ голосовъ пропорціонально суммѣ уплачиваемаго имъ налога въ пользу бѣдныхъ. Элементъ *ex officio* былъ удаленъ и ни одинъ выборщикъ не могъ подавать болѣе одного голоса.

Окружной совѣтъ является теперь бюро попечителей, органомъ управленія санитарными и дорожными дѣлами, равнымъ образомъ ему принадлежатъ нѣкоторыя разнообразныя административныя обязанности, принадлежавшія до этого времени мировымъ судьямъ, въ родѣ выдачи разрѣшительныхъ свидѣтельствъ, за исключеніемъ на продажу спиртныхъ напитковъ.

Окружной совѣтъ образовался изъ двухъ учрежденій, сравнительно молодыхъ, бюро попечителей надъ бѣдными и сельскихъ санитарныхъ властей; но графскій совѣтъ обращаетъ насъ къ графскимъ собраніямъ (shire moot) прошлыхъ временъ, хотя мы не можемъ предположить сходства между совѣтомъ новѣйшаго административнаго графства и старой графской организаціи.

Shire moot есть колыбель нашихъ представительныхъ учрежденій. Въ саксонскія и феодальныя времена сюда съѣзжались знатные лорды

и духовныя лица графства, рыцари и фригольдеры, 12 свободныхъ лицъ отъ каждой сотни, по 4 человекъ отъ каждой городской общины, старшина и приходскій священникъ. Здѣсь творили судъ, устанавливали обложеніе налогами, исполняли дѣла, касавшіяся графства. Въ феодальную эпоху произошли измѣненія въ составѣ предсѣдательствовавшихъ лицъ—альдермены перестали существовать, епископы, присутствовавшіе на судебныхъ сессіяхъ, перестали занимать предсѣдательскія мѣста послѣ раздѣленія церковныхъ и гражданскихъ судовъ. И дѣла графскаго суда стали постепенно переходить въ другія учрежденія. Его обязанности касательно обложенія и обсужденія общихъ вопросовъ перестали существовать на практикѣ съ того времени, какъ представительство отъ графствъ и городовъ стало посылаться отъ графскаго суда въ Парламентъ. Королевскій судъ, уголовный и гражданскій, упразднилъ мѣстную юрисдикцію. До 1872 г. рыцари графства формально избирались въ графскій судъ, а до 1880 г. коронеръ, который велъ судебныя дѣла отъ имени Короны, также избирался сюда. Эти пережитки исчезли послѣ Акта о баллотировкѣ 1872 г. и Акта о мѣстномъ управленіи 1888 г. И единственное, что теперь могъ бы дѣлать старый графскій совѣтъ—это объявлять о преступности гражданина.

Административныя и судебныя обязанности въ графствѣ, которыя могли бы быть исполняемы представительнымъ органомъ, перешли на основаніи цѣлаго ряда статутовъ къ мировымъ судьямъ, назначаемымъ королевскими распоряженіями, но фактически обыкновенно Канцлеромъ, по представленію лорда-намѣстника графства, иногда непосредственно Канцлеромъ. При разсмотрѣніи судовъ мы увидимъ, что мировые судьи въ этой области играютъ важную роль и нынѣ, такъ какъ ихъ судебныя функціи пережили административныя. Наиболее важными изъ этихъ послѣднихъ были завѣдываніе финансами графства, его полиціей, выдача патентовъ на продажу спиртныхъ напитковъ. Послѣднее, рассматриваемое какъ судебная обязанность, сохраняется за судьями и нынѣ; завѣдываніе полиціей, какъ мы увидимъ, раздѣлено съ представительнымъ графскимъ совѣтомъ; остальные административныя обязанности, за самыми маловажными исключеніями, переданы въ совѣтъ. Но старая графская организація сохранила свое существованіе не только въ лицѣ мировыхъ судей, но и въ лицѣ высшихъ должностныхъ лицъ графства, обязанности которыхъ отличаются отъ обязанностей административнаго графства.

Шерифъ съ самыхъ древнихъ временъ являлся представителемъ центральной власти въ исполненіи законовъ. На этомъ основаніи онъ есть то должностное лицо, которому посылаются грамоты о производствѣ

выборъ членовъ Парламента отъ графства или его частей. Онъ назначаетъ дни для намѣчанія кандидатовъ и для баллотировки и избѣщаетъ Короннаго Клерка объ избранныхъ лицахъ; онъ созываетъ присяжныхъ и приводитъ въ исполненіе рѣшенія высшихъ судовъ по отношенію къ лицамъ и имуществу, находящимся въ предѣлахъ графства. Ежегодно утромъ въ день св. Мартина, Канцлеромъ Exchequer, судьями и другими государственными чинами въ засѣданіи отдѣленія Королевской Скамьи Высшаго Суда намѣчаются по три кандидата изъ земельныхъ собственника графства. Выборъ одного изъ трехъ намѣченныхъ лицъ въ шерифы дѣлается Королемъ въ Совѣтъ, и шерифъ назначается War-gant'омъ, подписаннымъ Клеркомъ Совѣта.

Лордъ-Намѣстникъ появляется въ царствованіе Генриха VIII; въ слѣдующее царствованіе онъ получилъ принадлежавшее ранѣе шерифу завѣдываніе вооруженными силами графства. Военныя реформы 1871 г. отняли у него командованіе милиціей, Йоменами и добровольцами, но актъ 1907 г. снова ставитъ его на видное мѣсто въ отношеніяхъ къ мѣстнымъ резервнымъ силамъ. Кромѣ того, онъ назначаетъ своихъ помощниковъ, представляетъ Лорду-Канцлеру имена кандидатовъ для мировой комиссіи.

Custos Rotulorum есть хранитель документовъ и главный мировой судья для графства. Эта должность занималась почти всегда лордомъ-намѣстникомъ, но для каждой должности выдавались отдѣльные патенты. Лордъ-намѣстникъ назначается въ силу правъ, предоставленныхъ Коронѣ Актомъ о милиціи 1882 г., цитируемымъ въ патентѣ. На болѣе древнюю должность Custos Rotulorum король назначаетъ ва силу своей прерогативы, основанной на общемъ правѣ.

Въ случаѣ смерти шерифа до истеченія срока его службы, новый шерифъ назначается непосредственно Короной безъ всякаго представленія комиссіи.

Должность *коронера* весьма древняя по своему происхожденію; онъ производитъ разслѣдованіе случаевъ внезапной смерти; на этихъ разслѣдованіяхъ могутъ быть основаны обвиненія въ убійствѣ преднамеренно ѣ или въ запальчивости. За исключеніемъ нѣкоторыхъ случаевъ, онъ первоначально избирался фригольдерами графства. Теперь онъ назначается графскимъ совѣтомъ.

Такимъ образомъ, благодаря этимъ старымъ должностямъ до извѣстной степени устанавливается связь сельской администраціи съ центральнымъ правительствомъ. Шерифъ, въ качествѣ непосредственнаго представителя Короны въ исполненіи рѣшенія судовъ, лордъ-намѣстникъ въ дѣлахъ, касающихся мѣстныхъ резервныхъ военныхъ силъ, мировые

судья въ массѣ судебныхъ дѣлъ и quasi—судебныхъ вопросахъ, касающихся выдачи разрѣшительныхъ патентовъ, коронеръ въ нѣкоторыхъ дѣлахъ, относящихся къ королевскому міру и къ королевскимъ интересамъ.

Избираемый населеніемъ органъ—графскій совѣтъ—въ настоящее время несетъ на себѣ всю тяжесть завѣдыванія дѣлами графства, включая сюда большую часть работъ, исполнявшихся прежде мировыми судьями. И этотъ совѣтъ стоитъ въ тѣсныхъ и постоянныхъ отношеніяхъ къ центральному правительству. Актъ мѣстнаго управленія 1888 г. создалъ *административное графство*. Его границы не всегда совпадали съ границами прежняго графства съ точки зрѣнія стараго графства и графства въ смыслѣ парламентскаго или судебного округа; существуетъ значительное число большихъ городовъ, которые образуютъ административныя графства или графства-бурги; таковыя почти во всѣхъ отношеніяхъ выдѣлены изъ графства, въ которомъ они географически расположены, и ихъ совѣты пользуются не только правами, присвоенными муниципальнымъ корпораціямъ, но также и правами графскихъ совѣтовъ въ силу акта 1889 г.

Графскій совѣтъ состоитъ изъ предсѣдателя, вице-предсѣдателя, альдерменовъ и совѣтниковъ. Главное Управление по дѣламъ мѣстнаго управленія опредѣляетъ число совѣтниковъ, и дѣленія графства на избирательныя участки; каждый участокъ выбираетъ одного совѣтника, право на голосъ избирателя, какъ это указано въ актѣ о графскихъ избирателяхъ 1888 г. или то же, которое предоставляетъ право на званіе гражданина бурга на основаніи акта о муниципальных корпораціяхъ 1882 г. или то *оссураціонъ* въ размѣрѣ 10 фунтовъ, которое предоставляетъ право участвовать въ парламентскихъ выборахъ отъ графства въ силу Акта о регистраціи 1885 г. ¹⁾

Альдермены составляютъ одну треть общаго числа совѣтниковъ, ихъ политическія права тѣ же, что и совѣтниковъ. Они избираются на шесть лѣтъ, совѣтники на три. Обязанности графскаго совѣта состоятъ въ краткихъ чертахъ въ слѣдующемъ. Завѣдваніе финансами графства, назначеніе и смѣщеніе должностныхъ лицъ въ графствѣ (исключая клерка, мирового судьи и клерковъ судей), постановленія о домахъ для неимущихъ умалишенныхъ, исправительныхъ учрежденіяхъ и промышленныхъ школахъ, завѣдваніе мостами, выдача разрѣшеній на музыку,

¹⁾ Избирательнымъ правомъ согласно Акту о муниципальных корпораціяхъ, является 1) занятіе въ теченіе 12 мѣсяцевъ до 15 іюля дома, товарнаго склада, магазина или другого строенія въ сараѣ, 2) пребываніе на разстояніи 7 миль отъ города, 3) обложеніе налогомъ въ пользу бѣдныхъ, 4) уплата числящихся налоговъ.

танцы, устройство ипподромовъ являются, быть можетъ наиболѣе важными обязанностями, перешедшими отъ мировыхъ судей. Отъ органовъ, вѣдавшихъ путями сообщенія, къ нему перешло завѣдываніе важнѣйшими дорогами.

Серьезное значеніе имѣеть предоставленная актомъ 1888 г. власть издавать мѣстныя обязательныя постановленія или «въ цѣляхъ лучшаго порядка и управленія» или «для предупрежденія распространенія заразы». Первые входятъ въ силу послѣ представленія ихъ Статсъ-Секретарю по внутреннимъ дѣламъ черезъ 40 дней, въ теченіе которыхъ онѣ могутъ быть не допущены къ исполненію Королемъ въ Совѣтъ, вторые должны быть утверждены Главнымъ Управленіемъ по дѣламъ мѣстнаго управленія.

На основаніи Акта о народномъ просвѣщеніи 1902 г. графскій совѣтъ поставленъ въ тѣсное общеніе съ другимъ департаментомъ центрального правительства—Главнымъ Управленіемъ народнаго просвѣщенія. Графскій совѣтъ есть мѣстная власть по Народному Просвѣщенію по отношенію къ первоначальному образованію въ графствѣ, исключая бурговъ съ 10,000 и городскихъ округовъ съ 20,000 жителей. Такимъ образомъ, за указаннымъ исключеніемъ, онъ является также властью и по отношенію къ высшему образованію. Въ этомъ отношеніи, однако, совѣтъ можетъ делегировать всѣ свои права, за исключеніемъ сбора налога и займа денегъ комитету, въ которомъ большинство должно состоять изъ членовъ совѣта. Послѣдующія постановленія сдѣлали это учрежденіе отвѣтственнымъ за медицинскій осмотра дѣтей и предоставили въ извѣстныхъ условіяхъ наблюдать за пищей для дѣтей; въ этомъ послѣднемъ случаѣ, однако, мѣстная власть можетъ быть отождествлена съ частнымъ агентствомъ.

По отношенію къ первоначальному образованію графскій совѣтъ имѣеть опредѣленныя возложенныя на него обязанности, которыя Главное Управленіе Народнаго Просвѣщенія имѣеть власть поддерживать обязательными распоряженіями. Менѣе точно опредѣленъ кругъ ихъ обязанностей къ высшимъ школамъ, и совѣтъ можетъ столкнуться съ поземельными владѣніями учебныхъ заведеній, обладающихъ общежитіями и другими учрежденіями.

Тѣмъ не менѣе графства почти во всѣхъ случаяхъ составляютъ схемы и приводятъ ихъ въ исполненіе, составляя этимъ планъ преподаванія и сводя къ одной системѣ всѣ отрасли образованія въ ихъ предѣлахъ, въ то время какъ Главное Управленіе Народнаго Просвѣщенія благодаря предоставленнымъ въ его распоряженіе денежнымъ средствамъ для нуждъ высшаго образованія, можетъ оказывать вліяніе на дѣйствія мѣстныхъ властей. Основанія, регулиующія распредѣленіе суммъ этого

фонда, могут служить поддержкой или препятствием мѣстной власти, несомнѣнно желающей получить денежное пособие.

Еще одинъ правительственный департаментъ поставленъ теперь въ тѣсное общеніе съ графскими совѣтами послѣ Акта о мелкомъ землевладѣніи 1907 г. На основаніи этого акта, совѣты должны составлять проекты объ образованіи мелкихъ земельныхъ участковъ въ предѣлахъ графства, заботиться объ ихъ использованіи, приобретать для этой цѣли землю и принимая на себя роль крупнаго землевладѣльца, находиться подъ надзоромъ Главнаго Управленія Земледѣлія.

Такимъ образомъ мы видимъ двѣ власти въ графствѣ—одну административную, другую судебную, бокъ о бокъ исполняющія свои обязанности и иногда проявляющія совмѣстную дѣятельность.

Графскій совѣтъ, корпоративное, выборное и представительное учрежденіе, стоитъ въ обязательныхъ отношеніяхъ съ Статсъ-Секретариатомъ по внутреннимъ дѣламъ, Главными Управленіями по дѣламъ мѣстнаго управленія, народнаго просвѣщенія и земледѣлія и Тайнымъ Совѣтомъ; по нѣкоторымъ вопросамъ онъ входитъ въ близкое соприкосновеніе съ окружными и приходскими совѣтами.

Мировые судьи разбираютъ судебныя дѣла въ суммарномъ порядкѣ на малыхъ сессіяхъ и во время специальныхъ сессій выдаютъ разрѣшеніе на продажу спиртныхъ напитковъ. На четвертныхъ сессіяхъ они судятъ по обвиненіямъ въ преступленіяхъ и выслушиваютъ жалобы на обложеніе и выдачу разрѣшительныхъ патентовъ; они назначаютъ ревизующій комитетъ для осмотра тюремъ и дѣлаютъ объ этомъ время отъ времени докладъ въ Статсъ-Секретариатъ по внутреннимъ дѣламъ, и въ дающему разрѣшеніемъ свидѣтельство комитету для исполненія акта 1904 г. Связующимъ для нихъ звеномъ съ центральнымъ правительствомъ является Канцлеръ, которымъ они назначаются и могутъ быть уволены въ отставку, и Статсъ-Секретарь по внутреннимъ дѣламъ, съ которымъ они имѣютъ сношенія по дѣламъ судебнымъ, тюремнымъ и о выдачѣ разрѣшительныхъ патентовъ. Существуетъ еще совмѣстное собраніе этихъ двухъ графскихъ властей въ лицѣ ежегодно назначаемаго постоянного соединеннаго комитета, учрежденія, состоящаго изъ представителей судей и совѣта. Этотъ комитетъ несетъ отвѣтственность за полицію въ графствѣ. Онъ назначаетъ Главнаго Констэбля, представляя его на утвержденіе Статсъ-Секретариата по внутреннимъ дѣламъ, опредѣляетъ количество полиціи, отвѣтственъ за содержаніе полицейскихъ постовъ и ассизныхъ судовъ, и назначаетъ мирового клерка (clerk of the peace), который въ то же самое время и клеркъ графскаго совѣта.

Резюмировать вкратцѣ распредѣленіе общественныхъ дѣлъ въ графствѣ мы можемъ такъ: окружной совѣтъ пользуется властью въ дѣлахъ благотворительныхъ и санитарныхъ, мировые судьи завѣдуютъ выдачей разрѣшительныхъ патентовъ и творятъ судъ, Постоянный Соединенный Комитетъ завѣдуетъ полиціей,—вся же остальная масса мѣстныхъ административныхъ дѣлъ падаетъ на графскій совѣтъ.

Мѣстное Городское Управленіе.

Исторія бурга весьма обширна и я постараюсь изложить лишь основныя ея черты.

Burh, или обнесенный стѣной городъ саксонскихъ временъ, обратился въ надѣленный правами по хартіи бургъ норманскихъ королей, который покупалъ себѣ изъятіе отъ обложенія налогами и гражданской юрисдикціи ¹⁾. Съ конца царствованія Генриха III такія хартіи стали выдаваться довольно часто, касаясь однихъ и тѣхъ же вопросовъ:—изъятія изъ подчиненности шерифу, избранія городской общиной своихъ собственныхъ властей и рѣшенія своихъ тяжбъ независимо отъ графскаго суда ²⁾.

Устройство этихъ городовъ подвергалось различнымъ перемѣнамъ, но начиная съ царствованія Генриха VI въ хартіяхъ, которыми сообщались или регулировались корпоративныя права, была замѣтна тенденція уменьшить права жителей и увеличить права городскихъ властей. Мэръ и альдермены, или установленный хартіей правящій органъ, получили права, принадлежавшія во всей полнотѣ всѣмъ фрименамъ. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ хартіи предоставляли особенное право избирать членовъ Парламента.

До тѣхъ поръ, пока король сохранялъ за собой власть назначать и смѣщать судей, которые могли истолковывать дѣйствіе этихъ хартій, хартіи бурговъ, избиравшихъ членовъ Палаты Общинъ, всегда могли быть подвергнуты пересмотру, отмѣнѣ и измѣненіямъ согласно политическимъ требованіямъ Короля. Особенно обращаютъ на себя вниманіе отношенія къ хартіямъ Карла II и Якова II. Но въ 1700 г. Корона лишилась своей власти надъ судьями, а въ 1832 г. представительство отъ бурговъ было урегулировано статутомъ. Въ 1835 г. разнообразныя и запутанныя конституціи бурговъ были приведены въ порядокъ Актомъ о муниципальных корпораціяхъ (*Municipal Corporations Act*) ³⁾, была

¹⁾ Stubbs, *Const. Hist.* I. 408—12.

²⁾ *Ibid.* II. 217. 219.

³⁾ 5 и 6 Вильг. IV. с. 76.

установлена общая конституція для бурговъ, образующихъ корпорацію, какъ для тѣхъ, которыя существовали, такъ и для тѣхъ, которыя могли быть впоследствии образованы. Основныя черты этого Акта и многочисленныя внесенныя въ него послѣдующими актами поправки вошли въ Актъ о муниципальных корпораціяхъ 1882 г. ¹⁾.

Но городъ не долженъ быть обязательно муниципальнымъ бургомъ (*municipal borough*) для того, чтобы имѣть свое внутреннее управленіе, самостоятельное отъ графства. Онъ можетъ быть и городскимъ округомъ (*urban district*). Актъ объ общественномъ здравіи 1875 г. раздѣлилъ всю Англію и Уэльсъ на санитарные округа, сельскіе и городскіе, и городскими санитарными властями въ смыслѣ мѣстнаго органа учрежденнымъ въ 1875 г. для исполненія поставленій Акта объ общественномъ здравіи стали городскіе округа согласно Акту о мѣстномъ управленіи 1894 г.

Муниципальная корпорація создается Королевской хартіей, даруемой Королемъ по совѣту Тайнаго Совѣта и по просьбѣ домохозяевъ города, фактически въ немъ живущихъ.

Корпорація состоитъ изъ платящихъ налоги жителей бурга, мэра и альдерменовъ. Она осуществляетъ свои желанія чрезъ совѣтъ, состоящій изъ мэра, альдерменовъ и совѣтниковъ. Горожане избираютъ совѣтниковъ, совѣтники избираютъ альдерменовъ, а весь совѣтъ избираетъ мэра.

Образованный такимъ образомъ совѣтъ завѣдуетъ имуществомъ бурга. Тамъ, гдѣ доходы съ него недостаточны для покрытія мѣстныхъ нуждъ, могутъ быть установлены особые денежные сборы, но отчетъ о приходѣ и расходѣ долженъ ежегодно представляться въ Главное Управленіе по дѣламъ мѣстнаго управленія, хотя, за исключеніемъ издержекъ по народному образованію, расходы муниципальной корпораціи не подлежатъ контролю Управленія. Согласіе Главнаго Управленія ²⁾ необходимо на продажу земли, составляющей часть собственности корпораціи или на сборъ на охрану ея.

Городской округъ не есть созданіе Короны въ Совѣтѣ, существованіе его и границы зависятъ отъ графскаго совѣта или Главнаго Управленія по дѣламъ мѣстнаго Управленія: графскій совѣтъ въ этомъ отношеніи пользуется большими правами, осуществленіе которыхъ Главное Управленіе можетъ подвергнуть контролю по просьбѣ или съ согласія мѣстныхъ властей.

¹⁾ 45 и 46 Викт. с. 50.

²⁾ Замянено Казначействомъ (какъ въ Municipal Corporations Act S. 106), ст. 72 акта о Главномъ Управленіи 1888 г.

Городской округъ пользуется, собственно говоря, властью въ санитарномъ отношеніи, но въ предѣлахъ своего района онъ вѣдаетъ и дорожное дѣло; если количество населенія въ немъ болѣе 20.000, то онъ является властью въ вопросахъ начальнаго образованія и пользуется нѣкоторыми другими административными правами.

Муниципальный бургъ точно также обладаетъ правами городского санитарнаго округа и такимъ образомъ мы можемъ сравнить бургъ и городской округъ по отношенію къ ихъ устройству и правамъ. Я уже описалъ тѣ пути, которыми создаются эти корпоративныя учрежденія; городской окружной совѣтъ съ того времени, какъ въ составѣ его нѣтъ альдерменовъ, болѣе демократиченъ; что касается предоставленныхъ правъ, то городской округъ не можетъ ни въ коемъ случаѣ завѣдывать полиціей, бургъ же, если число его жителей болѣе 10.000, имѣеть это право; никогда городской округъ не имѣеть самостоятельной камеры мирового судьи, что можетъ имѣеть бургъ. Для исполненія законовъ объ общественномъ здоровіи обѣ формы городского управленія обладаютъ одинаковыми правами, но власть изданія обязательныхъ постановленій городского округа въ силу актовъ объ общественномъ здоровіи и приведеніе ихъ въ исполненіе стоитъ всецѣло подъ контролемъ Главнаго Управленія въ то время, какъ муниципальная корпорація точно также можетъ издавать такія же постановленія для города, но они представляются Статсъ-Секретарю по внутреннимъ дѣламъ и, если только Тайный Совѣтъ не выскажется противъ нихъ, входятъ въ дѣйствіе чрезъ 40 дней.

Городской округъ имѣеть власть вводить обложеніе на свои нужды, и въ отношеніи заключенія займовъ онъ поставленъ на одну ногу съ муниципальными корпораціями, но денежные его счета представляются для контроля въ Главное Управленіе по дѣламъ мѣстнаго управленія.

По сравненію съ сельскимъ, городское мѣстное управленіе не отличается законченностью. Ни городской округъ, ни муниципальный бургъ не имѣють право приводить въ исполненіе законъ о бѣдныхъ. Рядомъ съ городскимъ окружнымъ совѣтомъ существуетъ еще коммиссія попечителей, которая съ 1894 г. является исключительно выборнымъ учрежденіемъ. Положеніе прихода осталось неизмѣненнымъ въ городскихъ округахъ. Инстанціонный порядокъ подчиненности дѣлъ приходскаго окружного и графскаго совѣта и тождественность попечителей надъ бѣдными съ окружными совѣтниками имѣеть мѣсто лишь по отношенію къ сельскимъ округамъ.

Отношеніе бурга или городского округа къ графству, въ которомъ онъ расположенъ, не нуждается въ изложеніи въ настоящемъ мѣстѣ.

Графство-бургъ есть само по себѣ административный округъ, выдѣленный изъ общихъ предѣловъ графства. Бурги, не графства, могутъ быть раздѣлены на имѣющіе населеніе свыше 10.000 и менѣе этого числа.

Тѣ, которые имѣютъ населеніе болѣе 10.000, въ свою очередь, могутъ быть въ извѣстныхъ случаяхъ подраздѣляемы на имѣющихъ самостоятельныя мировыя комиссіи съ отдѣльными сессіями четвертными или безъ нихъ и ихъ не имѣющихъ. Но подраздѣленіе по количеству населенія важно въ двухъ отношеніяхъ.

Бурги съ значительнымъ числомъ населенія независимы отъ графства въ содержаніи полицейской силы, которая набирается бургомъ и состоитъ подъ надзоромъ Полицейскаго Комитета. (Watch Committee). Они независимы точно такъ же въ постановленіяхъ, касающихся начальнаго образованія, въ предѣлахъ ихъ округа.

Городской окружной совѣтъ пользуется подобной же независимостью, если населеніе округа болѣе 20.000.

За этими и еще другими менѣе важными исключеніями можно считать бурги, не образующіе графства, и городскіе округа частями административнаго графства, въ которомъ они расположены.

Въ заключеніе вопроса о городскомъ управленіи слѣдуетъ указать на терминологию городскихъ поселеній.

Town весьма неопредѣленный терминъ. Блэкстонъ говоритъ, что town и township синонимы съ tithing vill и обозначаетъ собой владѣніе «церковью, въ которой происходитъ отправленіе божественной службы, таинствъ и погребеній», предлагая такимъ образомъ опредѣленіе скорѣе церковное, чѣмъ гражданское, онъ не даетъ другого. Онъ отрицаетъ наличие рынка, какъ отличительную черту town и предполагаетъ ея наличие въ tithing или группѣ десяти семействъ; но это была ассоціація для полицейскихъ цѣлей. Терминъ city употреблялось для обозначенія town, имѣвшаго кафедральный соборъ, теперь же это является особымъ терминомъ отличія предоставленнымъ большимъ городамъ патентами, какъ напр., Бирмингамъ или Дэнди. Borough первоначально означалъ town, который посылалъ въ Парламентъ депутатовъ, нынѣ терминъ этотъ присвоается специально городскимъ общинамъ, не образующимъ собой корпорации согласно Акту о муниципальных корпорацияхъ.

Графской корпорацией былъ town, поставленный, въ силу желанія короля, въ положеніе графства, пользуясь изъятіемъ изъ общей подсудности графства, имѣя собственнаго шерифа, отдѣльный судъ для выслушиванія и рѣшенія дѣлъ и выдачи распоряженій объ освобожденіи изъ тюрьмы, для выноса приговоровъ по преступленіямъ, совершеннымъ въ его предѣлахъ и поставленный въ отличное отъ прочихъ городовъ по-

ложеііе въ отношеііи выборовъ въ Парламентъ. Но законодательство касательно муниципальныхъ правъ и права парламентскихъ выборовъ сдѣлало отличіе бурговъ-графствъ чисто номинальнымъ.

Остаются еще графства-бурги, образованные по Акту мѣстнаго управленія 1888 г. Таковы бурги, которые или имѣютъ населеніе не менѣе 50.000 или, имѣя значительное населеніе, были также графскими корпораціями. Въ послѣднихъ мэръ и совѣтъ, созданные въ силу Акта о муниципальныхъ корпораціяхъ, надѣлены тѣми широкими правами, которыя предоставлены совѣту административнаго графства.

Мѣстное Управленіе и Центральная Исполнительная власть.

Мѣстныя административныя учрежденія, о которыхъ я только что говорилъ, состоятъ въ большинствѣ случаевъ въ вѣдѣніи Главнаго Управленія по дѣламъ мѣстнаго управленія. Подобныя же департаменты, нѣсколько иначе организованные, существуютъ для Шотландіи и Ирландіи, въ первомъ предсѣдательствуетъ Секретарь по шотландскимъ дѣламъ, въ другомъ Главный секретарь при Лордѣ Намѣстникѣ.

Я не буду входить въ дальнѣйшее разсмотрѣніе англійскаго мѣстнаго управленія, и вкратцѣ изложу исторію обязанностей, соединенныхъ съ закономъ о бѣдныхъ, касательно образованія мѣстныхъ административныхъ учрежденій, и общественнаго здравія, которыя были переданы центральному правительству въ 1871 г.

а) Законъ о бѣдныхъ.

Приведеніе въ исполненіе закона о бѣдныхъ (Poor Law Amendment Act 1834 г.) было возложено на комиссаровъ, назначаемыхъ для этой цѣли на пять лѣтъ. Такая коммиссія возобновлялась ежегодно съ 1839 г. по 1842 г. и была тогда назначена вновь на пять лѣтъ. Ея существованіе безъ постановки во главѣ ея парламентскаго главы, нельзя назвать удачнымъ, и въ 1487 г. было образована Коммиссія Закона о бѣдныхъ (Poor Law Board), состоявшая, подобно указаннымъ мной формальнымъ учрежденіямъ, изъ различныхъ важныхъ государственныхъ чиновъ, которые наравнѣ съ другими назначаемыми Короной патентами были именуемы комиссарами «для оказанія помощи бѣднымъ въ Англіи».

Одинъ изъ этихъ комиссаровъ носилъ имя президента, комиссары назначали двухъ секретарей, и должность президента и одного изъ секретарей была совмѣстима съ занятіемъ мѣста въ Палатѣ Общій.

Президенты этой Комиссии вмѣстѣ съ парламентскимъ секретаремъ были отвѣтственны предъ Парламентомъ за исполненіе постановленій закона о бѣдныхъ съ 1847 по 1871 г., и должность президента время отъ времени занималась министромъ, входившимъ въ число членовъ Кабинета. Въ 1871 г. Poor Law Board прекратило свое существованіе, и его права и обязанности были переданы въ Главное Управленіе по дѣламъ мѣстнаго управленія.

в) Общественное Здравіе.

До 1847 г. не существовало никакихъ общихъ законодательныхъ постановленій касательно санитарныхъ мѣръ. Актъ о муниципальных корпораціяхъ 1835 г. предоставилъ право городамъ, которые входили въ ихъ число издавать постановленія, касающіяся различныхъ мѣстныхъ вопросовъ, въ томъ числѣ мѣръ предупрежденія противъ распространенія заразы, и нѣкоторые города въ силу спеціально изданныхъ актовъ Парламента получили право произвести мѣры улучшенія. Эти акты перечисляютъ подлежащія осуществленію мѣры улучшенія и содаютъ мѣстныхъ комиссаровъ, которые должны выполнить указанная улучшенія. Въ 1847 г. прошли Актъ объ улучшеніяхъ (Improvement Clauses Act) и Актъ о комиссарахъ (Commissioners Clauses Act)¹⁾. Эти акты установили общія инструкціи: одну для избранія, сѣзда, опредѣленія правъ и обязанностей мѣстныхъ комиссаровъ по производству улучшеній; другую для указанія способовъ и техники производства улучшеній по отношенію къ указаннымъ Актомъ мѣропріятіямъ. Такимъ образомъ сдѣлалось возможнымъ придать единообразіе постановленіямъ Актвъ о мѣстномъ благоустройствѣ и придать имъ обязательную силу.

Въ 1848 г. прошелъ первый Актъ объ общественномъ здравіи²⁾. Этотъ Актъ предоставилъ мѣстнымъ властямъ полномочія въ сферѣ опредѣленныхъ дѣлъ, касающихся общественнаго здравія, осушенія болотъ, водоснабженія, мѣръ предупрежденія противъ распространенія заразныхъ заболѣваній, продажи вредныхъ предметовъ, мошенія улицъ, публичныхъ зданій, кладбищъ.

Выполненіе изложенныхъ мѣръ было возложено на три различныхъ органа: на городской совѣтъ, гдѣ городъ образовывалъ корпорацію, согласно акту о муниципальных корпораціяхъ; на комиссаровъ по улучшенію, гдѣ они существовали независимо отъ муниципальной кор-

¹⁾ 10 11 Vict. cc. 16, 34.

²⁾ 11 и 12 Викт. с. 63.

пораціи органъ общиннаго управленія (Local Board), новое учрежденіе, которое могло быть образуемо приказомъ въ Совѣтъ, по просьбѣ плательщиковъ мѣстныхъ налоговъ, поданной въ вновь образованное Управление народнаго здравія (Board of Health) или по инициативѣ этого Board въ тѣхъ округахъ, гдѣ санитарныя условія были особенно плохи. Управление народнаго здравія, измѣнявшее свою организацію, дѣйствовало, въ качествѣ центральной власти въ санитарныхъ дѣлахъ въ теченіе 10 лѣтъ съ 1848 по 1858 г., когда оно прекратило свое существованіе. Его обязанности въ надзорѣ за мѣрами, противъ распространенія заразныхъ заболѣваній перешли къ Тайному Совѣту, а тѣ, которыя относились къ организаціи Local Board, были переданы въ Home Office, согласно постановленіямъ Акта о мѣстномъ управленіи 1858 г. ¹⁾ Этотъ Актъ, измѣнявшій постановленія Акта объ общественномъ здравіи 1848 г., дѣлалъ это главнымъ образомъ въ отношеніи къ организаціи и правамъ мѣстныхъ властей. Вмѣшательство Тайнаго Совѣта не требовались болѣе для ихъ учрежденія. Рѣшеніе городского совѣта въ муниципальной корпораціи, рѣшеніе комиссара объ улучшеніи въ городѣ, на который распространялось дѣйствіе Акта о мѣстномъ благоустройствѣ, постановленіе плательщиковъ налоговъ въ мѣстностяхъ, гдѣ не было городского совѣта, или не было распространено дѣйствіе Акта о благоустройствѣ и не были точно установлены границы ²⁾ — могли быть представлены одному изъ главныхъ Статсъ-Секретарей Его Величества, на практикѣ — по внутреннимъ дѣламъ. Представленное Статсъ-Секретарю по внутреннимъ дѣламъ рѣшеніе плательщиковъ налоговъ и опубликованная имъ въ Лондонской Газетѣ служить достаточнымъ основаніемъ для образованія Local Board. Осуществленіе этихъ правъ было поставлено подъ контроль отдѣленія Home Office, называемаго Отдѣленіемъ, вѣдающимъ дѣлами по Акту о мѣстномъ управленіи.

Съ 1858 г. по 1871 г. Статсъ-Секретаріатъ по внутреннимъ дѣламъ вѣдалъ мѣстныхъ санитарныхъ властей, а Тайный Совѣтъ утверждалъ санитарныя правила. Такой порядокъ на практикѣ былъ достаточно громостокъ. Функціи правительства въ изысканіи средствъ «необходимыхъ для охраненія общественнаго здравія, какъ это установлено въ настоящее время, послѣ прохожденія въ лабиринтѣ мѣстныхъ учреждений, распредѣлялись не менѣе какъ между тремя высшими учрежденіями: Тайнымъ Совѣтомъ, Статсъ-Секретаріатомъ по внутреннимъ

²⁾ 21 и 22 Викт. с. 98.

¹⁾ Мѣстность, которая не имѣетъ установленныхъ границъ, можетъ ходатайствовать предъ Статсъ-Секретаремъ по внутреннимъ дѣламъ объ установленіи ея границъ, прежде чѣмъ приступить къ установленію мѣстныхъ органовъ.

дѣламъ и Poor Law Board, а нѣкоторые побочные вопросы должны идти еще въ Главное Управление Торговли». Такъ гласить докладъ санитарной комиссіи 1869 г.

Въ 1871 г. обязанности Статсъ-Секретаріата по внутреннимъ дѣламъ и Тайнаго Совѣта были возложены на вновь образованное Главное Управление по дѣламъ мѣстнаго управленія. Въ 1872 г. вся Англія и Уэльсъ были раздѣлены на сельскіе и городскіе санитарные округа ¹⁾. Въ первомъ случаѣ бюро попечителей образовали мѣстную санитарную власть, во второмъ указанный выше органъ мѣстнаго управленія. Въ 1875 г. Актъ объ общественномъ здравіи ²⁾ объединилъ въ себѣ законодательныя постановленія по этому предмету и предоставилъ широкія права Главному Управленію по образованію мѣстныхъ санитарныхъ властей и назначенію ихъ, по опредѣленію и измѣненію границъ подчиненныхъ имъ округовъ, по сліянію одного округа съ другимъ и обращенію сельскаго въ городской, по производству разслѣдованій и побужденію нерадивыхъ властей къ исполненію своихъ обязанностей или по своей собственной инициативѣ или по жалобѣ заинтересованныхъ лицъ ³⁾. Окружной совѣтъ сталъ теперь сельской санитарной властью, въ городахъ приведеніе въ исполненіе требованій законовъ, относящихся до общественнаго здравія, исполняется или городскимъ окружнымъ совѣтомъ или муниципальной корпораціей.

с) *Центральный надзоръ.*

Мѣстныя учрежденія, какъ уже указано, состоятъ въ близкихъ отношеніяхъ къ правительственнымъ департаментамъ, и Local Government Board есть спеціально образованный департаментъ для надзора за ними.

Тѣ формы, въ которыхъ проявляется контроль центральнаго учрежденія, различны. Главное Управление можетъ путемъ ревизій освѣдомляться о дѣятельности мѣстныхъ властей по приведенію въ исполненіе постановленій закона о бѣдныхъ и закона, относящагося къ общественному здравію; этотъ способъ надзора служитъ основаніемъ связи между мѣстнымъ и центральнымъ правительствомъ.

Главное Управление по полученіи добытыхъ такимъ путемъ свѣдѣній или въ тѣхъ случаяхъ, когда это необходимо и очевидно безъ

¹⁾ 35 и 36 Викт. с. 79.

²⁾ 38 и 39 Викт. с. 55.

³⁾ Исторія законодательства по санитарнымъ вопросамъ съ точки зрѣнія эксперта подробно изложена въ English Sanitary Institutions—Sir John Simon.

всякой специальной ревизии, может издавать приказы или постановления о способъ приведения въ исполненіе обязанностей, возложенныхъ на мѣстныхъ властей статутомъ. Такіе приказы издаются въ силу предоставленныхъ статутомъ правъ ¹⁾. Тамъ, гдѣ они носятъ общій характеръ, они должны быть представлены въ Парламентъ и могутъ быть отменены приказомъ въ Совѣтѣ. Въ отдѣльныхъ случаяхъ они являются указаніемъ на несоблюденіе въ томъ или иномъ случаѣ мѣстными властями своихъ обязанностей. Неисполненіе требованій приказа можетъ повлечь за собой обращеніе къ суду королевской скамьи за *mandamus* въ цѣляхъ побужденія для приведенія въ исполненія постановленій.

Слѣдуетъ отличать отъ приказовъ или постановленій тѣ образцовыя мѣстныя постановленія, которыя издаются время отъ времени Главнымъ Управленіемъ. Мѣстныя постановленія, которые могутъ быть изданы мѣстными властями и отсылаются къ общественному здравію, должны быть представлены въ Главное Управленіе. Это вполне понятно въ цѣляхъ общественнаго удобства, чтобы Главное Управленіе опубликовывало такія образцовыя постановленія, которыя указывали бы тѣ границы, въ предѣлахъ которыхъ мѣстныя власти могли бы издавать соотвѣтствующія распоряженія, не боясь никакихъ противорѣчій.

Финансовый контроль осуществляется двумя путями. Денежные отчеты всѣхъ мѣстныхъ властей, за исключеніемъ властей муниципальных бурговъ, должны представляться для провѣрки, отчеты же послѣднихъ по отношенію къ расходамъ по народному просвѣщенію подчиняются общимъ правиламъ. То, что контролеръ Главнаго Управленія найдетъ истрасходованнымъ безъ достаточнаго основанія, начитывается какъ перерасходъ на тѣхъ, кто вовлекъ въ эти издержки. Это является существеннымъ препятствіемъ къ производству экстраординарныхъ расходовъ за счетъ плательщиковъ налоговъ.

Препятствіемъ къ производству экстраординарныхъ расходовъ, которые могутъ лечь бременемъ на будущее время является требованіе санкціи Главнаго Управленія на всякій заключаемый мѣстными властями заемъ ²⁾. Заемъ, заключенный безъ подобнаго утвержденія, даетъ займодавцамъ весьма слабыя гарантіи.

Ревизія, регулированія, провѣрка счетовъ и ограниченіе въ заключеніи займовъ являются главнѣйшими функціями центральнаго контроля надъ мѣстными учрежденіями. Но этимъ не исчерпываются еще всѣ сношенія между мѣстными властями и департаментами правительства. Главныя

¹⁾ См. 4 и 5 Вильг. VI, с. 76, в. 15; 38 и 39 Вижт. с. 58, вв. 130, 134, 139.

²⁾ 38 и 39 Вижт. с. 38.

Управленія по дѣламъ мѣстнаго управленія и народнаго просвѣщенія пользуются правами судебного характера въ спорныхъ вопросахъ между мѣстными органами.

Утвержденіе въ назначеніяхъ должностныхъ лицъ, образованіе округовъ, общія указанія въ порядкѣ производства дѣлъ—вотъ еще тѣ способы, которыми правительственный департаментъ можетъ оказывать свое вліяніе въ мѣстныхъ дѣлахъ. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ можно указать на недостаточность контроля, а въ другихъ на чрезвычайную мелочность. Для насъ достаточно было указать на общій характеръ и на тотъ процессъ, которымъ устанавливалась связь мѣстной самостоятельности въ единствѣ дѣятельности съ прочими органами ¹⁾.

Отдѣлъ II.

Прилежащіе острова.

§ 1. Островъ Мэнь.

Островъ Мэнь состоялъ въ подданствѣ Англійской Короны съ царствованія Генриха IV, но былъ подчиненъ своимъ собственнымъ законамъ и юрисдикціи своихъ судовъ. Съ царствованія Генриха IV до 1785 г., съ краткимъ перерывомъ при Елизаветѣ, онъ состоялъ въ ленномъ владѣніи дома Стэнли (Stanley).

Условія владѣнія заключались въ признаніи королевскаго верховенства и въ представленіи Королю или Королевѣ двухъ соколовъ на коронаціи. Затѣмъ по наслѣдству оно перешло къ герцогамъ Атоль (Athole), которыми въ 1765 г. феодальныя права были проданы Коронѣ, съ сохраненіемъ за собой нѣкоторыхъ мѣнорскихъ правъ и церковнаго патроната. Они были затѣмъ выкуплены Короной въ 1829 г. ²⁾.

¹⁾ Я не считалъ необходимымъ входить въ этой главѣ во всѣ мельчайшія подробности. Читатель, интересующійся ими, можетъ это найти у Wright и Hobhouse «Local Government» или въ изданіи Актовъ о мѣстномъ управленіи 1888 и 1894 г.г. Macdonald и Dill. Но наиболѣе подробные свѣдѣнія объ исторіи и законахъ можно почерпнуть у Redlich о мѣстномъ управленіи въ Англии (имѣется русскій пер.). Слѣдуетъ только пожалѣть, что чрезъ все это сочиненіе проходятъ нитью политическіе комментаріи, часто ненужные и неправильные, что даетъ ему характеръ болѣе журнальной статьи, чѣмъ капитальнаго труда историческаго и аналитическаго характера.

²⁾ Это приобрѣтеніе было санкціонировано Актомъ 6 Георга IV, с. 34.

На островѣ Намѣстникъ-Губернаторъ (Lieutenaut-Governor) представляетъ Корону.

Онъ назначается Warrant'омъ за собственноручной королевской подписью, съ приложеніемъ къ нему инструкцій. Полиція и служащіе въ тюрьмахъ подчинены ему и назначаются имъ, равно онъ вѣдаетъ назначенія въ милиціи, мѣстныхъ войскахъ и приходскихъ общинахъ. Самъ губернаторъ отвѣтственъ предъ Статсъ-Секретаремъ по внутреннимъ дѣламъ, безъ разрѣшенія котораго онъ не можетъ оставить острова.

Законодательныя учрежденія острова составляютъ двѣ Палаты—Губернаторъ съ Совѣтомъ и House of Keys, засѣданія обѣихъ во время сессіи составляютъ Court of Tynwald. Акты этого учрежденія для своей силы требуютъ утвержденія Короны въ Совѣтѣ.

Имперскій Парламентъ опредѣляетъ сумму таможенныхъ сборовъ, Имперское правительство ихъ собираетъ и контролируетъ.

Если послѣ покрытія расходовъ по управленіи вносомъ 10.000 фунт. стерл. въ консолидированный фондъ, остается еще излишекъ, то онъ поступаетъ въ распоряженіе Court of Tynwald.

Совѣтъ острова состоитъ изъ губернатора, епископа, архидиакона, генеральнаго викарія, генераль-атторнея, клерка - хранителя документовъ (Clerk of the Rolls), 2 судей, именуемыхъ на о. Мэнѣ deemster, и Главнаго Сборщика (Receiver General), всѣ эти должностныя лица назначаются Короной, за исключеніемъ генеральнаго викарія, который назначается епископомъ.

Число членовъ House of Keys составляетъ 24. До 1866 г. они занимали мѣста пожизненно, но могли съ согласія губернатора сложить съ себя эту обязанность. Свободныя вакансіи замѣщались избраніемъ одного изъ двухъ лицъ, имена которыхъ представлялись губернаторомъ Палатѣ. House of Keys, по своему происхожденію, была повидимому первоначально судебнымъ установленіемъ и этимъ слѣдуетъ объяснить отсутствія у него инициативы въ распоряженіи доходами. Актъ о выборахъ въ House of Keys 1866 г. ¹⁾ придавъ его членамъ характеръ представительства. Шесть округовъ, именуемыхъ на о. Мэнѣ sheading, соотвѣтствуютъ графствомъ, избираютъ каждый по три члена, городъ Douglas избираетъ трехъ и три другихъ города по одному ²⁾. Продолжитель-

¹⁾ Статуты острова Мэна, т. III, стр. 372.

²⁾ Избирательное право въ округахъ даетъ собственность въ 8 ф. ст. и оккупация въ 12 фунт., въ городахъ однообразн. 8 ф., при этомъ активное избирательное право принадлежать и мужчинамъ и женщинамъ.

ность законодательной Палаты семь лѣтъ, если только она ранѣе этого срока не будетъ распущена губернаторомъ.

Deemsters еженедѣльно образуютъ уголовные суды, имѣя право выносить приговоры, которыми налагаются наказанія, не превосходящія двухъ лѣтъ тюремнаго заключенія. Губернаторъ, засѣдая вмѣстѣ съ Deemsters и Clerk of the Rolls, образуетъ судъ Канцлерства, Казначействъ, Общаго Права, и освобожденія изъ тюрьмы. Правительственный персоналъ апелляціоннаго суда по маловажнымъ преступленіямъ образованъ подобнымъ же образомъ.

Островъ подчиненъ законодательной власти Парламента, но не связанъ тѣми статутами, которыя о немъ специально не упоминаютъ. Приказъ habeas corpus имѣетъ силу на островѣ и обжалованіе постановленій и рѣшеній губернатора приносится Коронѣ въ Совѣтѣ.

§ 2. Нормандскіе острова (Channel Islands).

Существуетъ два органа управленія на Нормандскихъ островахъ: на Джерсей и на Гернси и соединенныхъ съ нимъ островахъ. Непосредственную связь между ними и центральной исполнительной властью образуетъ Намѣстникъ-Губернаторъ, назначаемый Короной по представленію военнаго вѣдомства, по соглашенію съ Статсъ-Секретаріатомъ по внутреннимъ дѣламъ. Но права и обязанности этихъ должностныхъ лицъ не такъ широки, какъ Намѣстникъ-Губернатора острова Мана; острова имѣютъ свои собственныя законодательныя и судебныя учрежденія, пользующіяся извѣстными самостоятельными правами.

Д ж е р с е й.

Конституціонную исторію Джерсея можно изложить довольно кратко.

Вмѣстѣ съ другими островами онъ составлялъ часть нормандскаго герцогства; онъ прешель къ англійской Коронѣ тогда, когда герцогъ нормандскій сталъ англійскимъ Королемъ и остался за англійской Короной, послѣ того какъ Нормандія была потеряна.

Островъ управляется Старшиной (Warden или Baliff), дѣйствовавшимъ въ качествѣ представителя Короля и занимавшимъ положеніе, соответствующее англійскому шерифу въ графствѣ, но притомъ не было и признака существованія представительнаго органа, подобнаго графскому суду. Подобно шерифу, его права въ судебной области были очень ограничены, и дѣла разбирались выѣздными сессіями королевскаго суда. Въ царствованіе Іоанна установленію, именуемому duodecim coronatores

jurati было доверено ведение уголовных процессовъ, Bailiff получилъ право разбирать нѣкоторые поземельные споры. Нѣкоторое время спустя этихъ jurati было приказано выбрать среди жителей острова «*per ministros Domini Regis et optimates patriae*» и дозволено разсматривать дѣла всякаго рода, кромѣ высшей государственной измѣны и покушеній на королевскихъ должностныхъ лицъ.

Это учрежденіе Bailiff и jurati (присяжные), дѣйствовало не только какъ судъ, но и какъ законодательное установленіе, издавая мѣстные распоряженія и обязательныя постановленія по вопросамъ, касающимся рынковъ, полиціи и общественнаго здравія.

Въ царствованіе Генриха VII положеніе Bailiff'a измѣнилось, онъ сталъ креатурой Капитана и Губернатора острова. Въ дѣйствительности, главная исполнительная власть нормандскихъ временъ получила двойственный характеръ. Warden, или Губернаторъ, былъ важной персоной, которая доверяла гражданское правленіе своему помощнику Bailiff'у. Эти должности были поставлены на болѣе или менѣе равную ногу, оба назначались королемъ, Bailiff стоялъ во главѣ мѣстнаго управленія, Губернаторъ несъ политическія и военныя обязанности и былъ представителемъ правъ Короны. Для изданія распоряженій Bailiff и jurati время отъ времени призывали себѣ на помощь Штаты, состоявшіе изъ приходскихъ священниковъ и констаблей. Констабли избирались прихожанами и эти два элемента должны были соответствовать сословію духовенства и общинамъ въ Англіи.

Въ нужное время Штаты заявили свое требованіе, чтобы ихъ спрашивали совѣта, не по желанію королевскаго суда, а по ихъ собственному праву; и въ 1771 г. былъ утвержденъ приказомъ въ Совѣтѣ ¹⁾ кодексъ законовъ для острова, которыми было уставовлено, что никакой законъ или ордонансъ не можетъ быть изданъ иначе, какъ для установленія временной мѣры, и въ предположеніи, что онъ получитъ согласіе Короны въ Совѣтѣ помимо обсужденія его собраніемъ штатовъ острова.

Мы можемъ теперь разсмотрѣть составъ и права этого собранія Штатовъ.

Прежде всего сюда входятъ представители Короны.

Намѣстникъ Губернаторъ имѣетъ право veto, но не голоса. Bailiff, который исполняетъ обязанность президента и имѣетъ, лишь въ случаѣ равенства голосовъ, рѣшающій голосъ. Генераль-Атторней и Соллиситоръ имѣютъ право присутствовать и принимать участіе въ дебатахъ, но не имѣютъ права вотировать. Visconte, который исполняетъ обязанности

¹⁾ Марта 28, 1771 г.

шерифа и коронера, имѣть право принимать участіе въ засѣданіяхъ, но не въ дебатахъ или въ голосованіи.

Затѣмъ идутъ члены королевскаго суда, 12 jugati избранныхъ пожизненно плательщиками налоговъ на островѣ. Они должны быть прирожденными жителями острова, должны владѣть недвижимою собственностью, оцененной въ 720 фун. стерл., и не могутъ заниматься нѣкоторыми промыслами.

Наконецъ, идутъ Штаты:—12 приходскихъ священниковъ, назначенныхъ пожизнено и занимающихъ свои мѣста ex officio; 12 констэблей приходовъ ex officio, занимающихъ свои должности въ теченіе 8 лѣтъ со дня избранія ¹⁾, 14 депутатовъ—три отъ прихода St. Helier и по одному отъ cadaго изъ остальныхъ. Они избираются на три года, считая съ декабря мѣсяца.

Законодательныя права Штатовъ ограничены. Законодательныя велѣнія, имѣющія постоянный характеръ, нуждаются въ утвержденіи Короной въ Совѣтѣ. Временныя постановленія могутъ быть издаваемы для мѣстныхъ нуждъ въ случаѣ неотложности ихъ разрѣшенія и не требуютъ specialнаго для себя дозволенія. Они не могутъ оставаться въ силѣ болѣе трехъ лѣтъ, но затѣмъ могутъ быть возобновлены.

Но на всякое законодательство, какъ постоянное, такъ и временное, можетъ быть или поставлено veto губернатора или заявлено возраженіе (dissent) со стороны Bailiff'a. Veto аннулируетъ всякое предположенное мѣропріятіе. Dissent—возраженіе—соотвѣтствуетъ задержанію (reservation), предоставленному по колоніальному акту губернаторамъ колоніи. Оно приостанавливаетъ приведеніе въ дѣйствіе проектированныхъ мѣръ, до тѣхъ поръ, пока онѣ не будутъ разсмотрѣны Королемъ въ Совѣтѣ и имъ дозволены.

Въ области обложенія права Штатовъ также ограничены. Наслѣдственные доходы Короны собираются Главнымъ Сборщикомъ и обращаются къ расходованію на выдачу содержанія должностнымъ лицамъ и на другія потребности по управленію островомъ. The general levies, — сборы, падающіе на недвижимую собственность, нуждаются въ утвержденіи Короны, есть только деньги не нужны на какой-либо опредѣленный, не требующій отлагательства предметъ расхода. Impots—сборы съ вина и спиртныхъ напитковъ,—собираются въ силу патента Карла II, который опредѣлилъ ихъ на извѣстныя мѣстныя нужды.

Жители острова заявляли претензіи на то, чтобы ни акты Пар-

¹⁾ Констэбли избираются старѣйшинами въ соотвѣтствующихъ приходахъ; они являются владѣльцами недвижности въ приходѣ съ 160 фунт. ежегоднаго дохода.

ламенты, ни приказъ въ Совѣтѣ не имѣли обязательной силы на островѣ, если они изданы безъ содѣйствія Штатовъ. Что касается Парламента, то такое притязаніе, какъ имѣющее серьезное основаніе, касалось дѣлъ, не связанныхъ съ имперскимъ законодательствомъ, и Парламентъ, очевидно, не былъ склоненъ издавать законы по внутреннимъ дѣламъ острова безъ изъясненія на нихъ одобренія со стороны Штатовъ.

По этой причинѣ отвратительная судебная система на островѣ остается безъ реформы. Акты Парламента, относящіяся къ острову, передаются туда посредствомъ приказа въ Совѣтъ, въ силу котораго они должны быть зарегистрированы и опубликованы; но эта регистрація никоимъ образомъ не прибавляетъ обязательной силы статута. Болѣе спорный вопросъ—это право Короны законодательствовать приказомъ въ Совѣтѣ безъ участія Штатовъ. Высказывается тотъ взглядъ, что никакой приказъ въ Совѣтѣ не можетъ вступить въ силу, если онъ не представленъ въ королевскій судъ для регистраціи; въ послѣдней можетъ быть отказано, если приказъ нарушаетъ древнія права и привилегіи острова ¹⁾, а изданіе приказа въ Совѣтѣ безъ содѣйствія со стороны Штатовъ считалось нарушеніемъ этихъ привилегій.

Я не буду входить въ разбирательство вопроса, которъй не такъ давно возникъ въ Комитетѣ Тайнаго Совѣта ²⁾. Достаточно сказать, что права Короны были подтверждены послѣ оспариванія ихъ всѣхъ, за исключеніемъ прерогативы помилованія ³⁾.

Королевскій судъ, который постенно дѣлался не только судебнымъ учрежденіемъ, но и мѣстнымъ законодательнымъ учрежденіемъ, былъ

¹⁾ Эти слова составляютъ предметъ приказа въ Совѣтъ 21 мая 1679 г. Онъ былъ отмѣненъ приказомъ 17 декабря 1679 г. въ томъ смыслѣ, что никакіе приказы, кромѣ тѣхъ, которые относятся къ отправленію правосудія на островѣ, не нуждаются въ регистраціи для приобрѣтенія обязательной силы. Приводятся доказательства въ томъ смыслѣ, что кодексъ 1771 г. отмѣнилъ декабрьскій приказъ и возстановилъ въ силѣ майскій. Если бы это было такъ—хотя это и подвержено сомнѣнію—Штаты должны были бы показать, что древнія права и привилегіи острова были нарушены законодательствомъ приказовъ въ Совѣтѣ.

²⁾ Этотъ вопросъ былъ возбужденъ въ Комитетѣ Тайнаго Совѣта въ 1894 г. Въ 1891 г. былъ изданъ приказъ въ Совѣтъ, опредѣлявшій кругъ обязанностей тогдашняго вѣдомства по отношенію къ Джерсей. Штаты уклонились отъ регистраціи этого приказа и просили объ его отмѣнѣ, выставляя среди другихъ причинъ ту, что Корона не имѣетъ права законодательства по отношенію къ острову безъ согласія Штатовъ. Комитетъ Тайнаго Совѣта изыскалъ другія основанія для подачи Королевствѣ отвѣта объ исполненіи желанія Штатовъ. По этому вопросу было собрано много матеріаловъ, которые авторъ этой книги имѣлъ возможность просмотрѣть, благодаря любезности уважаемаго Г. Джемса Брайса.

³⁾ Приказъ въ Совѣтъ 12 января 1891 г.

затѣмъ принужденъ раздѣлить свои законодательныя права со Штатами, является исключительнымъ судебнымъ установленіемъ для острова.

Baillif и jurati—судьи, но jurati, которые избираются, какъ члены законодательнаго учрежденія, не должны обязательно быть свѣдущимъ въ законахъ; не получая содержанія, они не могутъ быть принуждены ихъ изучить, а будучи избраны пожизненно, они стоятъ выше критики. Baillif, который назначается Короной, всегда является дипломированнымъ законовѣдомъ и получаетъ содержаніе съ помѣстья и жалованья 720 фунт. стерл., но его мнѣніе имѣетъ меньшее значеніе, чѣмъ обыкновеннаго присяжнаго. Онъ не имѣетъ голоса въ постановленіи судебного рѣшенія, исключая того случая, когда голоса этихъ присяжныхъ раздѣлятся поровну; возникалъ даже вопросъ о томъ, можетъ ли онъ въ другихъ, помимо указанныхъ обстоятельствъ, выражать свое мнѣніе.

Образованный такимъ образомъ судъ засѣдаетъ или въ качествѣ суда первой инстанціи, когда онъ состоитъ изъ Bailliff'a и двухъ или трехъ присяжныхъ, и въ качествѣ апелляціоннаго суда, когда въ немъ засѣдаютъ Bailliff и семь присяжныхъ. Исполнительная власть въ Джерсеѣ назначается Короной, отъ которой она получаетъ содержаніе и предъ которой она отвѣтственна. Намѣстникъ-Губернаторъ непосредственно представляетъ Корону въ дѣлахъ военнаго характера и въ наложеніи veto на законодательные проекты. Онъ является посредникомъ въ сношеніяхъ между островомъ и центральнымъ вѣдомствомъ по внутреннимъ дѣламъ. Въ дѣлахъ военныхъ онъ отвѣтственъ предъ военнымъ вѣдомствомъ, въ другихъ предъ вѣдомствомъ внутреннихъ дѣлъ.

Герсей.

Округъ Герсей включаетъ въ свое управленіе окружающіе его мелкіе острова. Конституція его лишь въ деталяхъ отличается отъ конституціи Джерсея. Намѣстникъ-Губернаторъ здѣсь точно такъ же представляетъ Корону. Королевскій судъ, именуемый Chefs Plaids, состоящій изъ Bailliff и двѣнадцати присяжныхъ исполняетъ законодательныя и судебныя функціи. Онъ заявляетъ притязанія на извѣстную законодательную дѣятельность во время своихъ сессій, издавая обязательныя постановленія, называемыя Ordonnances, которыя имѣютъ силу постольку, поскольку они не противорѣчатъ приказамъ въ Совѣтъ или законамъ, изданнымъ высшею властью. Эти Ordonnances, въ сущности, сводятся къ изданію постановленій, имѣющихъ цѣлью достигъ наилучшаго способа проведенія въ жизнь существующихъ законовъ. Если же они идутъ дальше этого, то для дѣйствительности ихъ необходимо согласіе Короны

въ Совѣтъ. Такимъ образомъ королевскій судъ составляетъ предначертанія законодательныхъ предположеній, которыя онъ затѣмъ представляетъ Штатамъ; по одобреніи этими послѣдними, такіе проекты представляются Коронѣ въ Совѣтъ—и будучи тамъ утверждены, дѣлаются законами.

Штаты являются представителями всей общины: они состоятъ изъ двухъ учрежденій: одного болѣе многочисленнаго, собираемаго для избранія присяжныхъ, и меньшаго для обсужденія законодательныхъ предположеній.

Первое—*Etats d'élection* состоитъ изъ Bailiff и присяжныхъ, приходскихъ священниковъ восьми приходовъ, *douzeniers*¹⁾, избираемыхъ пожизненно плательщиками налоговъ восьми приходовъ изъ числа тѣхъ, которые занимали должность констэбля. Число *douzeniers*, посылаемыхъ каждымъ приходомъ мѣняется, но общее число равно 180. Они вмѣстѣ съ двѣнадцатю констэблями, избранными плательщиками налоговъ на три года, образуютъ *Etats d'élection*.

Etats de délibération учрежденіе меньшее. *Douzeniers* каждаго прихода вмѣстѣ съ констэблемъ образуютъ приходскій совѣтъ, который весь полностью входитъ въ *Etats d'élection*, а въ *Etats de délibération* въ лицѣ своихъ представителей, число такихъ представителей ограничивается шестью отъ городского прихода и прилежащихъ къ нему округовъ и девятью отъ сельскихъ приходовъ. *Etats de délibération* имѣютъ право устанавливать обложеніе налогами въ извѣстныхъ предѣлахъ и одобрять или отвергать законодательные проекты, представляемые ему изъ *Chefs Plaids*. Въ случаѣ, если предположенное ими обложеніе налогами превосходить извѣстную норму, то оно, равно какъ и всѣ законодательные проекты, нуждается въ утвержденіи Короны въ Совѣтъ.

Судъ въ Герсенеѣ, подобно тому какъ и судъ въ Джерсеѣ, состоитъ изъ Bailiff и не менѣе, чѣмъ изъ двухъ изъ присяжныхъ, не получающихъ никакого вознагражденія за свои труды и избираемыхъ населеніемъ скорѣе для законодательныхъ работъ, нежели для производства судебного разбирательства. Ему принадлежитъ уголовная юрисдикція на пространствѣ всего округа, онъ же является и апелляціонной инстанціей по отношенію къ суду острова Ольдернея.

Ольдерней имѣетъ свой судъ, свои Штаты, и свою исполнительную власть, но Штаты Герсенея могутъ издавать законодательныя постановленія для Ольдернея, которыя могутъ быть затѣмъ отклоняемы Коро-

¹⁾ *Douzaine*—приходскій Совѣтъ, который образованъ для оказанія помощи бѣднымъ, для починки дорогъ и обложенія приходскими сборами.

лемъ въ Совѣтъ, точно также и апелляціонныя жалобы на судъ Ольдернея приносятся въ судъ Герсней, подчиняющемся въ апелляціонномъ порядкѣ Судебному Комитету Тайнаго Совѣта.

О. Саркъ имѣеть подобный же судъ, но съ ограниченной уголовной юрисдикціей. Указанныя острова входятъ въ составъ Винчестерской епархіи; они состоятъ изъ двѣнадцати приходовъ въ Джерсеѣ, восьми въ Герсней и постоянного отдѣленія прихода на Ольдернеѣ, всѣ принадлежатъ Коронѣ и назначенія сюда дѣлаются по представленію Статсъ-Секретаря. Деканы Джерсея и Герснея управляютъ приходами на островахъ.

ОТДѢЛЪ III.

Колоніи.

§ 1. Статсъ-Секретаріатъ по колониальнымъ дѣламъ.

Первыя колоніи были приобрѣтены путемъ завоеванія или открытія, и положеніе ихъ опредѣлялось хартіями, выдаваемыми компаніямъ или частнымъ лицамъ. Связь ихъ съ центральнымъ правительствомъ сосредоточивалась въ лицѣ Короля въ Совѣтъ.

Послѣ Реставраціи колониальныя дѣла были поручены Комитету Тайнаго Совѣта, а вскорѣ вслѣдъ за тѣмъ Комиссіи, образованной патентомъ. Это учрежденіе въ 1672 г. было соединено съ совѣтомъ по дѣламъ торговли, но въ 1675 г. Комиссія была упразднена и Тайный Совѣтъ снова сосредоточилъ въ себѣ завѣдыванія колониальными дѣлами. Въ 1695 г. Комиссія 1672 г. была возсоздана въ лицѣ Главнаго управленія торговли и плантаціями (Board of Trade and Plantations), но права ея были довольно ограничены—его обязанность заключалась въ собираніи свѣдѣній для доклада Королю въ Совѣтъ и въ представленіи Совѣта по этимъ вопросамъ, когда онъ спрашивался. Власть исполнительная принадлежала Статсъ-Секретарю Южнаго Департамента. Это управленіе съ 1708 г. по 1782 г. существовало рядомъ съ третьимъ Статсъ-Секретаремъ по колониальнымъ дѣламъ. Въ 1782 г. Главное управленіе и должность третьяго Статсъ-Секретаря были упразднены. Сообщенія изъ колоній направлялись въ Тайный Совѣтъ, исполнялись же дѣла при посредствѣ вѣдомства внутреннихъ дѣлъ, и въ 1786 г. былъ образованъ Комитетъ Тайнаго Совѣта для завѣдыванія дѣлами торговли и плантацій. Этотъ Комитетъ преобразовался затѣмъ въ Главное управленіе по дѣламъ торговли. Въ 1794 г. былъ назначенъ третій Статсъ-Секретарь специально

для военных дѣлъ, но въ 1801 г. онъ именовался Статсъ-Секретаремъ по дѣламъ военнымъ и колониальнымъ. Черезъ него приводились въ исполненіе королевскія повелѣнія, касавшіяся колоній; въ 1854 г. его обязанности по военнымъ дѣламъ отошли въ реформированное въ это время военное вѣдомство. Комитетъ торговли и пламентаций все еще существовалъ какъ бы при президентѣ Главнаго управленія торговлей, а Статсъ-Секретарь вмѣстѣ съ парламентскимъ Субъ-Секретаремъ и довольно многочисленнымъ штатомъ чиновниковъ образовали теперь учрежденіе, именуемое Статсъ-Секретариатомъ по дѣламъ колоній (Colonial Office). Но министерство колоній отвѣтственно теперь и за управленіе британскими владѣніями, которыя не являются колоніями. Въ предѣлахъ Соединеннаго королевства и не считая прилежащихъ къ Великобританіи острововъ и британской Индіи, въ составъ владѣній Короны и состоящихъ въ зависимости отъ нея земель входятъ колоніи и протектораты. Къ ознакомленію съ послѣдними двумя мы и перейдемъ.

Понятіе *Колоніи* (Colony) опредѣлено Актомъ объ интерпретаціи 1889 г., какъ «всякая часть владѣній Его Величества, исключая британскихъ острововъ и британской Индіи».

Въ такомъ смыслѣ колонія есть географическій, но не политическій терминъ, онъ не предусматриваетъ формы ея управленія и не соединяетъ ея съ Colonial Office. Острова Вознесенія, напр., подходят подъ опредѣленіе колоній, но между тѣмъ управляются Адмиралтействомъ; протектораты не составляютъ части королевскихъ владѣній, но завѣдованіе ими поручено Colonial Office.

Понятіе *Протектората* не опредѣлено Актомъ объ интерпретаціи, но онъ можетъ быть опредѣленъ, какъ спеціальная часть территоріи, находящаяся внѣ британскихъ владѣній, по отношенію къ которой Король осуществляетъ суверенныя права исключительно въ силу Акта объ иностранной юрисдикціи. По отношенію къ колоніямъ нужно помнить нѣкоторые общія принципы. Корона въ Парламентѣ является законодательницей для всѣхъ колоній, тогда какъ Корона въ Совѣтѣ законодательствуетъ лишь для нѣкоторыхъ. По отношенію ко всему колониальному законодательству Корона пользуется правомъ veto. Въ каждой колоніи Корона имѣетъ своего представителя въ лицѣ главы исполнительнаго правительства, именуемаго обыкновенно *Губернаторомъ*, и чрезъ него осуществляетъ различный по своему характеру контроль надъ составомъ исполнительной власти во всякой колоніи.

Колоніи можно раздѣлить на двѣ группы: самоуправляющіяся колоніи или тѣ, которыя имѣютъ отвѣтственное правительство и колоніи Короны. Формы управленія коронными колоніями и протекторатами почти

однѣ и тѣ же и подчиняются одному и тому же департаменту, почему мы можемъ разсматривать ихъ вмѣстѣ.

§ 2. Колоніи Короны и протектораты.

Прежде чѣмъ приступить къ разсмотрѣнію формъ правленія, мы должны отмѣтить отличительныя характерныя черты колоній и протекторатовъ.

Во-первыхъ, колонія есть часть британской территоріи, а протекторатъ—нѣтъ.

Отсюда слѣдуетъ, что человѣкъ, родившійся въ британской колоніи, есть британскій подданный; человѣкъ, родившійся въ протекторатѣ, есть *prima facie* иностранецъ.

Во-вторыхъ, колоніи только въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ подчинены законодательству Короны въ Совѣтѣ. Протекторатъ всегда и необходимо подчиненъ этому законодательству, такъ какъ его правоотношенія базируются на Актѣ объ иностранной юрисдикціи, который вводится въ дѣйствіе приказомъ въ Совѣтѣ.

Право Короны на такого рода колониальное законодательство можетъ имѣть различныя основанія въ своемъ происхожденіи.

1) Колонія, пріобрѣтенная путемъ завоеванія или уступокъ, въ силу прерогативы Короны, основанной на обычномъ правѣ, подчиняется дѣйствію законовъ, издаваемыхъ въ видѣ приказовъ въ Совѣтѣ. Въ силу такого приказа, Король можетъ создать патентомъ должность губернатора, и тѣмъ же самымъ патентомъ или спеціальной инструкціей, данной губернатору, установить порядокъ управленія колоніей. Но право это не существуетъ, если колонія пріобрѣтена путемъ заселенія (*settlement*), а равнымъ образомъ утрачивается, когда колонія получаетъ представительныя учрежденія.

2) Актъ о британскихъ поселеніяхъ (*British Settlement Act 1887 г.*) касается всѣхъ новыхъ колоній, въ которыхъ не существуетъ культурныхъ формъ правленія и нѣкоторыхъ изъ старыхъ заселенныхъ территорій именно—Фалкландскихъ острововъ и колоній, основанныхъ на западномъ берегу Африки.

Этимъ Актомъ королевѣ Викторіи было предоставлено:

«Издавать такіе законы и постановленія, учреждать суды и должности и опредѣлять порядокъ ихъ судопроизводства въ томъ видѣ, который, можетъ казаться Королю въ Совѣтѣ необходимымъ въ цѣляхъ общественной безопасности и правильности управленія подданными Ея Величества и другими лицами, живущими въ предѣлахъ британскихъ колоній».

Эти права въ извѣстныхъ формахъ и съ извѣстными ограниченіями могли быть делегируемы, но право законодательства приказомъ въ Совѣтъ было сохранено.

3) Статуты опредѣляютъ различнымъ образомъ управленіе различными колоніями.

Управленіе Стратъсъ-Сеттлементомъ было отдѣлено отъ управленія Индіей актомъ 1866 г. и права, соотвѣтствующія установленнымъ Act'омъ of British Settlement, были предоставлены Короной управленію вновь образованной колоніи. Другія колоніи, имѣвшія конституцію съ представительными учрежденіями, отказались отъ этихъ конституцій и просили Корону дать имъ управленіе, которое она признаетъ желательнымъ

Этотъ отказъ былъ подтвержденъ имперскимъ статутомъ, и Корона на этомъ основаніи издала конституціи патентомъ, оставляя за Совѣтомъ право законодательства приказами, если въ этомъ окажется необходимость. Такъ было съ Гренадой, С.-Винцентомъ и Тобаго въ 1876 г. Черезъ нѣсколько лѣтъ Тобаго былъ изъятъ изъ этой группы Навѣтренныхъ острововъ (Windward Islands) и соединенъ въ управленіи съ Три니다томъ приказомъ въ Совѣтъ 50 и 51 Викт. с. 44.

4) Гондурасъ—колонія, приобрѣтенная путемъ заселенія, мѣстнымъ актомъ отиѣнила свое законодательное собраніе и замѣнило его законодательнымъ совѣтомъ, назначаемымъ Короной. Этотъ мѣстный актъ получилъ утвержденіе Короны въ Совѣтъ, но за Короной не было сохранено права законодательства приказами въ Совѣтъ.

Право Короны на законодательство приказами въ Совѣтъ для протекторатовъ основывается на Актѣ объ иностранной юрисдикціи 1890 г., который объединилъ въ себѣ всѣ предшествовавшія постановленія, касавшіяся этого вопроса. Въ дѣйствительности можетъ быть сказано, что протекторатъ въ своей наиболѣе полной формѣ основанъ на опредѣленіяхъ этого Акта. Послѣдній, начинаясь словами, что «въ силу договоровъ, капитуляцій, пожалованій, обычая и практики и иныхъ основанныхъ на практикѣ и правѣ мѣръ Ея Величество Королева имѣетъ юрисдикцію въ иностранныхъ государствахъ», постановляетъ, что Корона можетъ—

«пользоваться правомъ юрисдикціи, которое Ея Величество теперь имѣетъ или впослѣдствіи приобрѣсти можетъ въ какомъ-либо иностранномъ государствѣ въ томъ самомъ объемѣ, какъ будто Ея Величество приобрѣла юрисдикцію путемъ завоеванія или уступки территоріи».

Второй отдѣлъ касается того случая, когда страна не имѣетъ правительства, отъ котораго такая юрисдикція могла бы быть получена однимъ

изъ указанныхъ выше способовъ, постановляя, что тамъ должна быть та же самая юрисдикція по отношенію къ подданнымъ Короны, тамъ живущимъ или туда временно пребывающимъ.

Эта юрисдикція примѣнялась первоначально къ тѣмъ процессамъ, въ которыхъ обѣ стороны состояли въ британскомъ подданствѣ, или въ спорахъ между британскими подданными и иностранцами, признавшими эту юрисдикцію въ независимыхъ государствахъ, гдѣ юрисдикція была приобрѣтена указаннымъ въ Актѣ способомъ; это было введено въ практику приказомъ въ Совѣтѣ.

Примѣненіе ея къ протекторатамъ заставляетъ обратить вниманіе на тѣ способы, которыми создаются протектораты. Протекторатъ можетъ быть образованъ путемъ договора съ иностраннымъ государствомъ, которое имѣетъ самостоятельное правительство. Такое государство можетъ поставить свои отношенія къ иностраннымъ государствамъ подъ контроль британскаго правительства и пользоваться въ своихъ внутреннихъ дѣлахъ указаніями британскаго резидента въ вопросахъ, установленныхъ соглашеніемъ. Государства Малаккаго полуострова и Брунейскій султанатъ служатъ примѣрами этого рода протекторатовъ; таково положеніе и Занзибара, хотя онъ и остается въ вѣдѣніи Статсъ-Секретаріата по иностраннымъ дѣламъ.

Съ другой стороны, протекторатъ можетъ быть установленъ надъ территоріей, принадлежащей извѣстному количеству вождей различныхъ племенъ, гдѣ цивилизація, если она тутъ вообще и существуетъ, находится въ зачаточномъ состояніи, и гдѣ владѣніе землей уступлено Коронѣ или компаніи, замѣняющей собой Корону, или которая управляется подъ контролемъ Foreign Office. Такой протекторатъ едва возможно отличить отъ суверенитета, возникающаго на почвѣ завоеванія или соглашенія. Гдѣ этого рода протекторатъ возникъ на территоріи, которая разсматривается, какъ британская сфера владѣнія, то, очевидно, является невозможнымъ для какой-либо другой власти оспаривать право Короны установить юрисдикцію надъ всѣми лицами, живущими на пространствѣ этого протектората. Такого рода протектораты находятся въ Южной Африкѣ, и указы въ Совѣтѣ, на основаніи которыхъ они образованы, примѣнили весьма широко постановленія Акта объ иностранной юрисдикціи. Они уполномочиваютъ комиссаровъ «путемъ обязательныхъ постановленій творить судъ, собирать доходы, заботиться объ общественномъ порядкѣ и спокойствіи лицъ въ предѣлахъ дѣйствія этого приказа».

Такимъ образомъ, хотя колоніи и протектораты отличаются въ своемъ происхожденіи и характерѣ, однако для обоихъ существуютъ

одни и тѣ же формы управленія, а нерѣдко и протекторатъ и колонія соединены въ общемъ управленіи. Такимъ образомъ колонія Лабуанъ, которая до 1906 г. имѣла отдѣльнаго губернатора, управляется теперь вмѣстѣ съ Брунейскимъ протекторатомъ правящими органами Straits Settlement; колонія Лагосъ въ административномъ отношеніи слита съ протекторатомъ Южной Нигеріи. Западная Тихоокеанская Коммиссія включаетъ въ свой составъ островъ, который является колоніей по заселенію, группу острововъ, которая въ силу договора съ Германіей признается состоящей подъ британскимъ протекторатомъ, другую группу, которая состоитъ подъ протекторатомъ безъ признанія этого со стороны другихъ державъ и, наконецъ, еще группу—Новые Гебриды—гдѣ Англія осуществляетъ свой контроль совместно съ правительствомъ французской республики. Общей чертой всѣхъ существующихъ формъ управленія колоніями Короны и протекторатами является безответственность исполнительной власти предъ представительнымъ собраніемъ за населеніе колоніи.

Эти формы конституціи, начиная отъ единоличнаго управленія представителемъ исполнительной власти безъ всякаго состоящаго при немъ совѣта, до комбинаціи выборнаго представительнаго собранія съ назначаемымъ законодательнымъ совѣтомъ и губернаторомъ—представителемъ Короны, имѣющимъ себѣ помощника въ лицѣ исполнительнаго совѣта—является лишь по формѣ копіей конституціи Соединеннаго королевства. Сходства не можетъ быть уже по тому, что исполнительный совѣтъ не отвѣтственъ предъ представительнымъ собраніемъ; его члены назначаются Статсъ-Секретаремъ въ Whitehall ¹⁾ непосредственно или съ его одобренія. Если они не сходятся во взглядахъ по политическимъ вопросамъ съ собраніемъ, то это можетъ повлечь затрудненія съ финансовыми ассигнованіями. И конституція не предусматриваетъ средства для разрѣшенія этого затруднительнаго положенія.

Этотъ послѣдній типъ конституціи, которая сохранилась на островахъ Багамскихъ, Бермудѣ и Барбадосѣ былъ одно время общей формой колониальнаго управленія. Въ старыхъ колоніяхъ, эта возникавшая возможность треній была устраняема или установленіемъ отвѣтственнаго правительства или измѣненіемъ первоначальной конституціи въ смыслѣ увеличенія правъ исполнительной власти и возстановленіемъ, въ

¹⁾ Whitehall названіе улицы, на которой находятся высшіе британскіе государственныя учрежденія. Это имя произошло отъ находившагося здѣсь дворца Whitehall, выстроеннаго въ началѣ XIII в. и сгорѣвшаго въ значительной своей части въ ноябѣ XVII в.

Прим. перес.

большинствѣ случаевъ, правъ Короны законодательствовать приказами въ Совѣтѣ.

Формы конституціи, какъ колоній Короны, такъ и протекторатовъ, раздѣляются на такія группы:

А. Нѣкоторыя управляются губернаторомъ или комиссаромъ безъ законодательнаго совѣта, съ подчиненіемъ иногда Главному комиссару или болѣе совершенно организованному колониальному управленію.

Такимъ образомъ Ашанти и Сѣверныя территоріи Золотого Берега управляются комиссаромъ съ подчиненіемъ правительству колоніи Золотого Берега.

Земли Баяуто, Бечуанъ и Свази управляются комиссарами съ подчиненіемъ Главному комиссару Южной Африки, а западные острова Тихаго океана—Главнымъ комиссаромъ, который является въ то же самое время губернаторомъ Фиджи.

Сѣверная Нигерія подчинена Главному комиссару; Уганда, Вейхавей и Сомали—комиссарамъ; островъ Св. Елены имѣетъ губернатора и исполнительный совѣтъ; Гибралтаръ имѣетъ губернатора, но безъ совѣта.

З протектората (Гамбія, Сиерра-Леоне и Сѣверная Нигерія) управляются правительствами колоній того же наименованія. Фактически они являются hinterland'омъ этихъ колоній.

В. Слѣдующей формой колониальнаго управленія является губернаторъ и законодательный совѣтъ, назначаемый всецѣло Короной. Въ этомъ законодательномъ совѣтѣ большинство составляютъ должностныя лица. Губернатору принадлежитъ право инициативы, а офиціозное большинство законодательствуетъ въ колоніи, въ большинствѣ случаевъ этотъ совѣтъ является и исполнительнымъ и законодательнымъ. Эта форма управленія примѣнима, какъ въ протекторатахъ, такъ и въ колоніяхъ, какъ это видно изъ слѣдующаго списка:

Британскій Гондурасъ.

Цейлонъ.

Восточно-Африканскій протекторатъ.

Фалькландскіе острова.

Гамбія.

Золотой Берегъ.

Гренада.

Гонгъ-Конгъ ¹⁾).

С. Лючія.

С. Винцентъ.

Сейшельскіе острова.

Сиерра Леоне.

Южная Нигерія.

Стретсъ Сетлементъ.

Тринидадъ и Тобаго.

¹⁾ Гонгъ-Конгъ включаетъ въ себя еще округъ Голунъ, снятый у Китая въ аренду на 99 лѣтъ.

Конституціи всѣхъ этихъ колоній были составлены Короной въ Совѣтъ или получили утверждение здѣсь. Три изъ нихъ получили представительныя собранія—Гондурасъ, Гренада и С.-Винцентъ. Они же дарованы актами о мѣстномъ законодательствѣ, утвержденнымъ по отношенію къ двумъ островамъ имперскимъ статутомъ (39 и 40 Викт. с. 47), а по отношенію къ Гондурасу приказомъ въ Совѣтъ.

Большая часть колоній изъ этой группы управляется губернаторомъ вмѣстѣ съ административнымъ и законодательнымъ совѣтомъ. Административнаго совѣта не имѣется на трехъ Навѣтренныхъ островахъ—Гренадѣ, С. Люція и С. Винцентъ, Сейшельскихъ островахъ и землѣ Ніасса.

С. Слѣдующая группа колоній имѣетъ законодательныя совѣты, нѣкоторые изъ нихъ имѣютъ въ своемъ составѣ выборныхъ членовъ; но конституціей предусмотрено, чтобы эти выборные члены составляли меньшинство. Сюда относятся Фиджи, Ямайка, Ливардскіе острова, Мальта, Маврикій. Губернаторъ Фиджи въ то же время и высшій комиссаръ для восточныхъ тихоокеанскихъ острововъ. Сейшельскіе острова одно время имѣли одно управленіе съ Маврикіемъ, а острова Турксъ и Кайкосъ теперь подчинены администраціи Ямайки. Эта группа колоній представляетъ различныя примѣры представительныхъ учрежденій для колоній Короны. Отдѣльныя части группы Ливардскихъ острововъ, которые были соединены въ 1871 г., въ силу имперскаго статута потеряли свои прежніе выборные собранія, но они не подчинены законодательству Короны въ Совѣтъ.

Ямайка, которая имѣла всѣ органы, представляющіе копію съ системы британскихъ учрежденій — губернатора, тайный совѣтъ, назначаемый законодательный совѣтъ и избираемое собраніе измѣнило эту конституцію въ силу мѣстнаго акта 1866 г. и теперь управляется губернаторомъ, административнымъ совѣтомъ—все еще носящемъ наименованіе тайнаго совѣта и законодательнымъ совѣтомъ, въ которомъ выборные члены составляютъ меньшинство.

Британская Гвіана и Кипръ имѣютъ совѣты, въ которыхъ выборные члены составляютъ большинство. Въ британской Гвіанѣ полицейскій судъ или законодательный совѣтъ состоитъ изъ губернатора, семи членовъ ex officio и 8 выборныхъ; но вопросы объ обложеніи, контроль суммъ и. обсужденіе смѣтъ подлежатъ смѣшанному суду, который состоитъ изъ суда полиціи и 6 финансовыхъ представителей, избранныхъ на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и выборные члены суда полиціи.

Кипръ, который оккупированъ Великобританіей на извѣстныхъ условіяхъ на неопредѣленное время, управляется на основаніи приказовъ въ Совѣтъ, Главнымъ комиссаромъ вмѣстѣ съ административ-

нымъ и законодательнымъ совѣтами: въ послѣднемъ находятся 6 назначаемыхъ и 12 выборныхъ членовъ.

D. Остаются еще 3 колоніи, которыя имѣютъ представительныя учрежденія безъ отвѣтственного правительства. Это—Барбадось, Бермуда и Багамскіе острова. Въ каждой изъ нихъ были сдѣланы попытки соединить вмѣстѣ власти исполнительную и законодательную путемъ введенія въ составъ исполнительной членовъ отъ представительнаго собранія. Въ каждой мы найдемъ избираемое населеніемъ собраніе, законодательный совѣтъ по назначенію, губернатора и административный совѣтъ неотвѣтственный предъ избирательнымъ корпусомъ, хотя и имѣющій въ своей средѣ нѣкоторыхъ изъ его представителей. На Барбадось мы видимъ наиболѣе близкую кошію Кабинета, въ исполнительномъ комитетѣ, учрежденіи отличномъ отъ назначаемого для административныхъ дѣлъ совѣта. Въ этомъ комитетѣ находятся 4 члена собранія по выбору губернатора; онъ приготовляетъ смѣты, возбуждаетъ финансовыя вопросы и пользуется правомъ инициативы, какъ въ вопросахъ законодательства, такъ и обложенія.

Эти 3 колоніи представляютъ собой извѣстный пережитокъ. Кажется яснымъ не только изъ тѣхъ фактовъ измѣненія конституціи, которыя, какъ мы видѣли, имѣли мѣсто въ нѣкоторыхъ колоніяхъ, но изъ недавнихъ положеній, касающихся Трансваала и колоніи Оранжевой рѣки, что практика признаетъ два вида управленія и два типа колоній: колоніи Короны и самоуправляющіяся колоніи.

§ 3. Самоуправляющіяся колоніи.

Послѣдней группой колоній, о которой будетъ идти рѣчь, являются самоуправляющіяся колоніи, которыя обладаютъ отвѣтственнымъ правительствомъ.

Это обозначаетъ, что колонія управляется людьми, которые могутъ разсчитывать на поддержку большинства колоніальнаго законодательнаго органа, а не лицами, которыя, какъ это имѣетъ мѣсто въ колоніяхъ Короны, избираются губернаторомъ или Статсъ-Секретаремъ въ Whitehall'ѣ и занимаютъ должность независимо отъ мнѣнія представительнаго собранія, гдѣ такое существуетъ.

Исполнительная власть въ такихъ колоніяхъ принадлежитъ губернатору, назначаемому Короной и корпораціи должностныхъ лицъ, назначаемыхъ не только Короной, но и губернаторомъ; считается, что занятіе должности стоитъ въ зависимости отъ усмотрѣнія губернатора, но въ дѣйствительности продолжительность сохраненія должности зависитъ отъ поддержки большинства въ колоніальномъ парламентѣ.

Законодательные органы состоятъ изъ двухъ палатъ, исключая нѣкоторыхъ провинцій Канады ¹⁾; одна называется обыкновенно законодательный Совѣтъ или Сенатъ, образуемый иногда по выборамъ, иногда по назначенію — и законодательное собраніе, которое, нося различныя наименованія въ разныхъ колоніяхъ, соотвѣтствуетъ Палатѣ Общинъ. Самоуправляющіяся провинціи слѣдующія: Канада, Ньюфаундлендъ, Новая Зеландія, Капская колонія, Наталь, Трансвааль и Оранжевая рѣка, и 6 колоній—Новый Южный Уэльсъ, Квинслендъ, Южная Австралія, Тасманія, Викторія и Западная Австралія, которыя всѣ вмѣстѣ образуютъ Австраійское государство (Australian Commonwealth). Изъ нихъ отдѣльнаго разсмотрѣнія заслуживаютъ двѣ федераціи—Канада и Австралія.

Не слѣдуетъ предполагать, что отвѣтственное правительство, какъ мы его понимаемъ, возникло, развилось въ колоніяхъ въ большей степени, нежели это имѣетъ мѣсто въ метрополіи. Канада есть мѣсторожденія колониальнаго отвѣтственнаго правительства и здѣсь мы можемъ отмѣтить ростъ его основныхъ чертъ — принятіе губернаторомъ совѣта отъ его отвѣтственныхъ министровъ и присутствіе этихъ министровъ въ обѣихъ законодательныхъ палатахъ, ихъ зависимость отъ парламентскаго большинства въ продолжительности занятія ими своихъ должностей, неизмѣняемое по отношенію къ перемѣнѣ партіи положеніе гражданскихъ чиновниковъ и образованіе правительства изъ состава законодательныхъ палатъ. Эти принципы развились въ Канадѣ между 1840—1850 гг. преимущественно въ то время, когда графъ Грей былъ Секретаремъ по колониальнымъ дѣламъ ²⁾.

Статутныя постановленія, которыя касаются этихъ основныхъ чертъ, не легко можно розыскать. Въ статьѣ акта Викторіанскаго Парламента, который формулировалъ существующую конституцію, мы находимъ одну изъ этихъ чертъ.

§ 37. Назначенія на государственныя должности, которыя послѣ этого будутъ вакантными и вновь созданы, независимо отъ того, будутъ ли они оплачиваться или нѣтъ, зависятъ отъ Губернатора и взгляда Исполнительнаго Совѣта, *исключая тѣхъ должностныхъ лицъ, которыя покидаютъ свою должность по политическимъ причинамъ*, назначенія, на которыя зависятъ отъ одного губернатора ³⁾.

¹⁾ Квебекъ и Новая Шотландія имѣютъ 2 палаты, въ другихъ провинціяхъ законодательный Совѣтъ или упраздненъ или никогда не существовалъ.

²⁾ Egerton and Grant. Canadian Constitutional Development. Глава объ отвѣтственномъ правительствѣ, стр. 303, 308, 311 и 312.

³⁾ Этотъ актъ—18 и 19 Викт. с. 55.

Включеніе въ статутъ правила, являющагося условіемъ англійской конституціи, является само по себѣ интересной иллюстраціей того пути, которымъ обычай облекся въ форму закона. Но слѣдуетъ признать, что для того, кто не знаетъ обычая, эти слова, не вполне понятны. Должностное лицо, обязанное выйти въ отставку «по политическимъ причинамъ» глава департамента или членъ Кабинета, который покидаетъ—должность, когда его партія перестаетъ составлять большинство въ избираемомъ законодательномъ собраніи. Актъ, сдѣлавшій министровъ въ Капской колоніи отвѣтственными предъ своимъ парламентомъ, говоритъ объ этомъ вопросѣ, какъ о «введеніи системы исполнительной администраціи, обычно называемой отвѣтственнымъ правительствомъ». Но ничто не объясняетъ въ Актѣ эти слова.

Условіе, основанное на необходимомъ удобствѣ, которое требуетъ отъ министровъ занятія депутатскаго мѣста въ одной изъ двухъ законодательныхъ палатъ, находитъ статутное опредѣленіе въ различныхъ колоніальныхъ конституціяхъ. Въ Западной Австраліи одинъ изъ пяти лицъ, занимающихъ исполнительныя должности, дѣлающіяся вакантными въ силу политическихъ причинъ, долженъ быть членомъ законодательнаго совѣта. Въ Наталѣ и въ Австраліи ¹⁾ министры должны имѣть или въ теченіе опредѣленнаго времени получить депутатскія мѣста въ одной изъ двухъ палатъ подъ опасеніемъ потери должности. Въ Южной Австраліи мы находимъ, что министръ можетъ лишиться должности, если онъ не имѣетъ возможности стать членомъ парламента или получить поддержку со стороны его большинства.

Отвѣтственное правительство, въ то время какъ нѣкоторыя изъ его чертъ указаны въ колоніальныхъ статутахъ, во всей своей полнотѣ основывается на соглашеніи. Основаніемъ конституцій этихъ колоній является или имперскій статутъ, мѣстный статутъ, утвержденный приказомъ въ Совѣтѣ, или патентъ. Мы можемъ отмѣтить вращающіяся черты этой формы колоніальнаго управленія.

Губернаторъ стоитъ во главѣ колоніальной исполнительной власти, по отношенію къ обыкновеннымъ дѣламъ управленія онъ совершенно конституціонный монархъ. Онъ созываетъ, отсрочиваетъ и распускаетъ колоніальные законодательные органы; ему принадлежитъ право помилованія; тамъ, гдѣ вторая палата назначается, а не выбирается, онъ призываетъ въ законодательный совѣтъ такихъ лицъ, которыхъ онъ и

¹⁾ Актъ о конституціи Австраліискаго государства 63 и 64 Викт. с. 12, S. 9, sub. s. 64. «Послѣ первыхъ общихъ выборовъ ни одинъ министръ не можетъ занимать должность болѣе, чѣмъ въ теченіе 3 мѣсяцевъ, если только онъ не сдѣлается сенаторомъ или членомъ палаты депутатовъ».

исполнительный совѣтъ считаютъ особенно подходящими; его согласіе на билли необходимо для приданія имъ законной силы, но во многихъ отношеніяхъ онъ дѣйствуетъ, подобно государямъ, по совѣту своихъ министровъ.

Но по отношенію къ имперскому правительству губернаторъ находится въ положеніи обыкновеннаго должностнаго лица. Его должность создается патентомъ; онъ дѣйствуетъ на основаніи даннаго ему commission'a и подчиненъ инструкціямъ, которыя опредѣляютъ его права. Бываетъ, что онъ не можетъ примирить въ себѣ обѣ черты властвованія, что можетъ дать поводъ нѣкоторымъ затрудненіямъ.

Существованіе исполнительнаго совѣта въ большинствѣ случаевъ связано съ группой главъ департаментовъ, мѣняющихся съ поднятіемъ и паденіемъ партіи большинства. Иногда, напр. въ Канадѣ, Австраліи и Викторіи, кабинетъ или группа главъ департаментовъ по оставленіи своихъ должностей остаются членами исполнительнаго совѣта, хотя они и присутствуютъ на его собраніяхъ для исполненія формальности или для обсужденія вопросовъ, не имѣющихъ политическаго характера. Другими словами, въ нѣкоторыхъ формахъ колониальнаго правительства мы находимъ вмѣстѣ и кабинетъ и тайный совѣтъ; въ другихъ кабинетъ совмѣщаетъ обязанности обоихъ.

Законодательный совѣтъ, или сенатъ, состоитъ изъ лицъ, назначаемыхъ губернаторомъ въ 8 самоуправляющихся колоніяхъ—Канадѣ, Ньюфаундлендѣ, Новомъ Южномъ Уэльсѣ, Новой Зеландіи, Квинслендѣ, Наталѣ, Трансваалѣ и колоніи Оранжевой Рѣки. Въ остальныхъ — въ томъ числѣ и въ Австраліи, законодательный совѣтъ, или сенатъ, избирается, но на различныхъ основаніяхъ избирательныхъ правъ.

Среди канадскаго провинціального управленія лишь Квебекъ и Новая Шотландія имѣютъ двѣ палаты. Въ другихъ провинціяхъ вторая палата или отмѣнена или никогда тамъ и не существовала.

Нижняя палата ¹⁾ въ самоуправляющейся колоніи обыкновенно избирается на принципахъ широкаго избирательнаго права ²⁾. Обычный срокъ ея существованія короче, нежели законодательнаго совѣта тамъ, гдѣ послѣдній распускается, измѣняясь отъ 3 до 5 лѣтъ. Возна-

¹⁾ Наименованіе нижней палаты въ различныхъ колоніяхъ различно: въ Канадѣ—House of Commons, въ Австраліи—House of Representatives, въ Капской колоніи, Ньюфаундлендѣ, Южной Австраліи и Тасманіи—House of Assembly, въ другихъ мѣстностяхъ—Legislative Assembly.

²⁾ Избирательное право предоставлено женщинамъ—въ Новой Зеландіи, Квинслендѣ, Новомъ Южномъ Уэльсѣ, Южной Австраліи, Восточной Австраліи.

гражденіе депутатамъ существуетъ почти повсемѣстно. Два принципа Имперскаго Парламента въ одномъ случаѣ установлены статутами, въ другомъ соблюдаются на практикѣ. Правило, что финансовыя билли должны возникать по предложенію со стороны представителей Короны, основано на статутѣ, а не на регламентѣ или соглашеніи, и въ тѣхъ или иныхъ формахъ установлена инициатива и контроль Нижней Палаты въ этихъ дѣлахъ.

Остается рассмотреть двѣ большія федераціи самоуправляющихся колоній—владѣнія Канады и Австралійскаго государства.

Федерация канадскихъ колоній опредѣлена Актомъ Британской Сѣверной Америки 1867 г. Австралійскій конституціональный Актъ 1900 года опредѣляетъ основы австралійскаго федеральнаго управленія.

Не мѣсто здѣсь входить въ рассмотрениеъ образованія федераціи. Достаточно сказать, что Актъ о Британской Сѣверной Америкѣ говорить о немедленномъ образованіи федераціи изъ Канады, Новой Шотландіи и Новаго Брауншвейга, о раздѣленіи Канады на двѣ провинціи Онтарио и Квебекъ, и о присоединеніи остальной части Британской Сѣверной Америки къ федеральному правительству. Въ силу этого Акта Манитоба была присоединена въ 1870 г., когда Сѣверо-Западные территоріи были приобрѣтены отъ компаніи Гудзонова Залива, Британская Колумбія присоединена въ 1871 г., островъ Принца Эдуарда въ 1873 г. и въ 1905 г. были образованы новыя провинціи Альберта и Саскагуанъ изъ Сѣверо-Западной территоріи. Остальная часть этой территоріи управляется комиссаромъ, подчиненнымъ колониальному правительству.

Въ Австраліи всѣ самоуправляющіяся колоніи сразу образовали федераціи, но обособленное положеніе Австраліи, по сравненію съ другими землями и общимъ развитіемъ отвѣтственнаго управленія въ другихъ федеративныхъ колоніяхъ, представляетъ извѣстныя особенности, о которыхъ нельзя не упомянуть.

Въ обоихъ случаяхъ налицо имѣется Генераль-Губернаторъ, представитель Короны при федеральномъ правительствѣ, и губернаторы провинцій или штатовъ, которые образуютъ эту федерацію. Въ обоихъ случаяхъ существуетъ центральный законодательный органъ и провинціальныя законодательныя собранія. И тутъ и тамъ мы имѣемъ высшіе суды, обладающіе правомъ рѣшать вопросы, которые могутъ возникнуть между центральнымъ или федеральнымъ правительствомъ и парламентомъ, и правительствами или парламентами штатовъ, которые составляютъ федерацію.

Но въ нѣкоторыхъ весьма существенныхъ чертахъ обѣ конституціи между собой расходятся. Провинціи Канадской федераціи болѣе

близко связаны съ центральнымъ федеральнымъ правительствомъ, чѣмъ штаты Австралійскаго государства. Штаты по своему характеру являются самоуправляющимися колоніями. Провинціи же поступаютъ многими правами самоуправляющейся колоніи ради болѣе тѣснаго союза. Такое различіе проглядываетъ во многомъ.

Канадскій сенатъ назначается Генераль-Губернаторомъ, и члены его занимаютъ свои должности пожизненно. Австралійскій сенатъ— учреждение выборное—по 6 членовъ отъ каждого штата, избираемыхъ на 6 лѣтъ. Канадскій сенатъ составляется такъ, чтобы обезпечить представительство отъ каждой провинціи, но въ то время какъ въ Австраліи каждый штатъ посылаетъ въ сенатъ одинаковое число представителей, въ Канадѣ число представителей пропорціонально населенію каждой провинціи.

Далѣе, намѣстники-губернаторы канадскихъ провинцій назначаются и могутъ быть увольняемы Генераль-Губернаторомъ; губернаторы австралійскихъ штатовъ назначаются Короной. По отношенію къ законодательнымъ проектамъ канадскихъ провинцій Генераль-Губернаторъ можетъ осуществить право veto, и это veto, какъ кажется, осуществляется Генераль-Губернаторомъ въ совѣтъ по совѣту отвѣтственныхъ министровъ, но не Генераль-Губернаторомъ, какъ имперскимъ должностнымъ лицомъ. Изъ такого взгляда вытекаетъ, что билль провинціального законодательнаго собранія не можетъ миновать Генераль-Губернатора и быть представленъ Статсъ-Секретарю на утвержденіе или отклоненіе. Если предположенная мѣра является непригодной, то Генераль-Губернаторъ долженъ все-таки ее утвердить, если его отвѣтственные министры ему это совѣтуютъ. Если затѣмъ явится споръ о томъ, что принятіе такой мѣры превышало права провинціальныхъ законодательныхъ собраній, то дѣло можетъ быть разсматриваемо судами, и даже Судебнымъ Комитетомъ Тайнаго Совѣта.

Законодательство австралійскаго штата не проходитъ чрезъ правительство Австраліи; по утвержденіи или задержаніи законопроекта губернаторомъ штата онъ направляется въ Статсъ-Секретаріатъ по дѣламъ колоній на усмотрѣніе Статсъ-Секретаря.

Равнымъ образомъ весьма существенная разница и между законодательными правами австралійскихъ штатовъ и канадскихъ провинцій и ихъ федеральныхъ законодательныхъ собраній.

Парламенты австралійскихъ штатовъ пользуются неограниченными правами законодательства. Федеральнй парламентъ вѣдаетъ дѣла, которыя касаются всей федераціи; но если парламентъ штата издаетъ законодательное постановленіе по предметамъ, подлежащимъ вѣдѣнію фе-

дерального парламента и постановленіе это противорѣчитъ постановленію федеральнаго законодательнаго собранія, то послѣднему принадлежить преимущественная сила.

Въ Канадѣ одни вопросы отнесены къ вѣдѣнію федеральнаго парламента, а другіе къ провинціальнымъ парламентамъ, и законодательныя права такимъ образомъ взаимно разграничены. Нѣкоторые предметы входятъ въ компетенцію обоихъ, но въ случаѣ конфликта нормъ, нормы, установленныя федеральнымъ статутомъ, имѣютъ преимущественное значеніе.

Отнесеніемъ къ вѣдѣнію провинціальныхъ законодательныхъ собраній вопросовъ чисто мѣстнаго характера слѣдуетъ объяснить отмѣшу второй палаты во всѣхъ, за исключеніемъ двухъ, провинціяхъ.

Остается еще отмѣтить, что канадскій парламентъ пользуется ограниченнымъ правомъ измѣненія федеральной конституціи, въ это же время соотвѣтствующія права австралійскаго парламента, хотя и нѣсколько общаго свойства, осуществляются согласно извѣстнымъ опредѣленіямъ, обеспечивающимъ необходимость предложенныхъ измѣненій—*referendum* омъ ко всему избирательному корпусу. Австралійская конституція предусматриваетъ мѣры не только противъ поспѣшныхъ измѣненій въ конституціи, но и противъ всякаго неосмотрительнаго законодательнаго акта, путемъ извѣстныхъ выработанныхъ способовъ соглашеній между обѣими палатами.

§ 4. Общіе принципы колониальнаго управленія.

До сихъ поръ мы разсматривали отношенія колоній къ Коронѣ съ точки зрѣнія разнообразія типовъ колониальныхъ конституцій, но въ этомъ отношеніи необходимо остановиться на болѣе послѣдовательномъ разсмотрѣніи этого вопроса.

Колоніи, какъ бы широки ни были ихъ права самоуправленія, составляютъ часть Британской Имперіи и зависятъ отъ нея.

Прежде всего эта зависимость выражается въ veto на всѣ вопросы колониальнаго законодательства, которое можетъ быть осуществлено или губернаторомъ колоніи, какъ представителемъ Короны, или же Короной въ Совѣтѣ. Билль, прошедшій обѣ палаты колониальнаго законодательнаго собранія, представляется губернатору для отклоненія, задержанія или утвержденія. Онъ можетъ осуществить свое veto и тогда билль теряетъ свое значеніе. Онъ можетъ задержать билль для представленія на усмотрѣніе Его Величества и онъ можетъ это дѣлать въ тѣхъ случаяхъ, если въ самомъ существѣ билля имѣется что-либо исклю-

чительное, или потому, что онъ принадлежитъ къ числу такихъ, которыя, согласно колониальной конституціи или данной ему инструкціи, должны быть имъ представлены Коронѣ; билль въ этихъ случаяхъ остается бездѣйствующимъ до изъявленія воли Короны.

Онъ можетъ дать свое согласіе на билль, но и въ этомъ случаѣ онъ доносить объ этомъ Статсъ-Секретарю Колоній, который въ теченіе двухъ лѣтъ послѣ такого сообщенія можетъ дать совѣтъ Королю, отвергнуть его. Въ такихъ случаяхъ королевская воля объявляется самоуправляющеюся колоніи приказомъ въ Совѣтѣ, а коронной колоніи письмомъ. Но подобныя отклоненія случаются рѣдко, и имѣютъ мѣсто въ тѣхъ случаяхъ, когда затрогиваются имперскіе интересы.

Кромѣ общаго права veto въ законодательствѣ, Король въ Совѣтѣ можетъ издавать законодательныя постановленія для нѣкоторыхъ колоній и всѣхъ протекторатовъ приказомъ въ Совѣтѣ.

Это право ограничено, прежде всего, по отношенію къ колоніямъ, прибрѣтеннымъ путемъ завоеванія или уступки; оно не распространяется на колоніи, прибрѣтенныя путемъ заселенія. Англійскій колонистъ несетъ вмѣстѣ съ собой въ страну, которая дѣлается британской территоріей, вмѣстѣ съ устройствомъ въ ней своей осѣдлости, права и свободу британскаго гражданина. Имперскій Парламентъ одинъ можетъ для него издавать законы. Однако это правило примѣнимо лишь къ колоніямъ, прибрѣтеннымъ такимъ путемъ до Акта о британскихъ поселеніяхъ 1887 г. (British Settlements Act), который касается, какъ нѣкоторыхъ существующихъ колоній ¹⁾, такъ и тѣхъ, которыя впослѣдствіи могутъ быть такимъ путемъ прибрѣтены. По отношенію къ такимъ Корона можетъ законодательствовать путемъ приказа въ Совѣтѣ или же можетъ делегировать право законодательства тремъ и болѣе лицамъ, живущимъ въ колоніи. Независимо отъ имперскаго законодательства или законодательства согласно указанному Акту, англійскій поселенецъ подчиняется тѣмъ законамъ Англій, которые дѣйствуютъ до момента его поселенія.

Другимъ ограниченіемъ въ правѣ Короны законодательствовать приказомъ въ Совѣтѣ является то общее правило, что разъ колонія дается представительный органъ, то колонія подчиняется законодательству или собственнаго органа или Имперскаго Парламента.

Гренада была колоніей Короны; Король могъ издавать для нея законы и собирать налоги. Въ октябрѣ 1763 г. онъ издалъ проклама-

¹⁾ Законъ 50 и 51 Викт., с. 54, который касается спеціально поселеній на западномъ берегу Африки и на Фальклендскихъ островахъ.

цію, обѣщавшую колоніи представительное законодательное собраніе. Въ апрѣлѣ 1764 г. онъ приказалъ губернатору созвать это собраніе для составленія законовъ въ обычной формѣ. Въ іюлѣ 1764 г. онъ издалъ патентъ, вводившій въ Гренадѣ, какъ это уже имѣло мѣсто на другихъ Навѣтренныхъ островахъ, $4\frac{1}{2}\%$ обложеніе со всѣхъ вывозимыхъ товаровъ, взаимѣнъ другихъ пошлинъ. Кэмпбелль уплатилъ пошлину, но возбудилъ дѣло противъ сборщика Холля. Лордъ Мансфельдъ при рѣшеніи этого дѣла сказалъ:

«Мы думаемъ, что двумя прокламаціями и приказомъ губернатору Мельвиллю Король опредѣленно и неотмѣняемо даровалъ тѣмъ, кто живетъ или будетъ жить, кто имѣетъ или будетъ имѣть собственность въ Гренадѣ—короче говоря всѣмъ, кого это можетъ касаться, осуществленіе подчиненнаго законодательства на островѣ собраніемъ такъ же, какъ и въ другихъ коронныхъ провинціяхъ. А поэтому, хотя право Короля на взиманіе налоговъ правильно, и налогъ самъ справедливъ и цѣлесообразенъ, однако неосмотрительность слугъ Короны по отношенію къ порядку, въ которомъ проходили различныя приказанія (іюльскій патентъ 1764 г. долженъ былъ бы быть изданъ первымъ) порядокъ нарушенъ, и послѣдній актъ мы считаемъ противорѣчающимъ и нарушающимъ первый, а поэтому не имѣющимъ силы. Вопросъ въ томъ видѣ, какъ онъ изложенъ въ этомъ патентѣ, можетъ быть рассмотрѣнъ или законодательнымъ собраніемъ острова, или великобританскимъ Парламентомъ».

Такимъ образомъ мы переходимъ отъ законодательныхъ правъ Короны въ Совѣтѣ къ правамъ Короны въ Парламентѣ. Права колониальнаго Парламента ограничены предѣлами колониальной территоріи; Имперскій Парламентъ можетъ законодательствовать на пространствѣ всѣхъ королевскихъ владѣній. Но Парламентъ не пользуется обыкновенно этимъ правомъ въ вопросахъ обложенія—и весьма рѣдко, и то только тогда, когда затрагиваются общеимперскіе интересы, пользуется имъ по отношенію къ законодательнымъ вопросамъ, касающимся внутреннихъ дѣлъ колоніи. Необходимость въ общеимперскомъ законодательствѣ возникаетъ тогда, когда дѣйствіе колониальнаго законодательства желательно распространить за предѣлы колоніи,—вотъ тутъ тогда необходима бываетъ помощь Имперскаго Парламента. Въ дѣлахъ же, относящихся къ торговому мореплаванію, банкротству, выдачи преступниковъ, преступленій, совершенныхъ въ открытомъ морѣ, чеканки монеты и тому подобныхъ, дѣло рѣшается или по имперскимъ статутамъ, или же они приходятъ на помощь колониальному законодательству. Главенство Имперскаго Парламента предусматрѣно Актомъ о дѣйствіи ко-

лоніальныхъ законовъ (1865 г.), который постановляетъ: «Всякій колониальный законъ, который въ какомъ-либо отношеніи стоитъ въ противорѣчіи съ Актомъ Парламента, касающимся той колоніи, для которой такой законъ изданъ, или съ какимъ-либо приказомъ, изданномъ на основаніи этого акта, или имѣющимъ въ этой колоніи силу такого акта, имѣя значеніе подчиненное, остается недѣйствительнымъ».

§ 5. Губенаторъ колоніи.

Губенаторъ колоніи является представителемъ Короля. Должность его создается патентомъ и имъ же опредѣляются его права; назначается же онъ *commission'омъ*; порядокъ несенія имъ обязанностей опредѣляется *инструкціей*.

Главные его исполнительныя обязанности слѣдующія.

Онъ созываетъ законодательныя собранія и закрываетъ ихъ сессіи, отдаетъ приказы о посылкѣ грамотъ тѣмъ, кто избранъ въ эти собранія.

Билли колониальныхъ палатъ представляются ему на утвержденіе, *veto* или задержаніе.

Въ колоніяхъ, не имѣющихъ отвѣтственного правительства, ему принадлежитъ право законодательной инициативы: въ самоуправляющихся колоніяхъ его заявленіе является основаніемъ для ассигнованія средствъ, онъ же отдаетъ приказъ объ ихъ расходованіи.

Ему принадлежитъ право помилованія, но въ самоуправляющихся колоніяхъ онъ дѣлаетъ это по совѣту своихъ министровъ и несетъ въ этомъ отношеніи отвѣтственность въ дѣлахъ, затрагивающихъ интересы, не связанныя съ колоніей.

Въ колоніяхъ Короны онъ замѣщаетъ вакантныя должности самостоятельно или представляетъ кандидатовъ на одобреніе Короны, согласно требованію патента или инструкціи.

Онъ пользуется правомъ помилованія, но въ самоуправляющихся колоніяхъ, онъ осуществляетъ его по совѣту своихъ министровъ и несетъ личную отвѣтственность въ томъ случаѣ, если въ данномъ случаѣ затронуты внѣколониальныя интересы.

Въ коронныхъ колоніяхъ онъ замѣщаетъ вакантныя должности, по своему усмотрѣнію, или представляетъ своего кандидата на утвержденіе Коронѣ, согласно требованіямъ патента или инструкцій, или условіямъ мѣстнаго права, и можетъ отрѣшить временно или окончательно отъ должности занимающее ее лицо. Въ колоніяхъ, которыя имѣютъ отвѣтственное правительство, онъ можетъ назначать всѣхъ должностныхъ лицъ и смѣщать ихъ, въ случаѣ если назначеніе ихъ обусловлено «*at pleasure*», но въ данномъ случаѣ онъ дѣйствуетъ по совѣту своего совѣта.

Въ самоуправляющихся колоніяхъ права губернатора шире, нежели въ коронныхъ колоніяхъ, гдѣ его обязанности точно изложены въ инструкціяхъ. Но въ предѣлахъ этой инструкціи губернаторъ дѣйствуетъ вполне независимо. Лишь въ предѣлахъ дискреціонной власти ему поставлены извѣстные ограниченія.

Различіе можно увидать въ отношеніяхъ министровъ къ губернатору: въ коронныхъ колоніяхъ министры отвѣтственны предъ губернаторомъ, въ самоуправляющихся колоніяхъ они отвѣтственны предъ избирательнымъ собраніемъ.

Примѣромъ этого можетъ служить случай, имѣвшій мѣсто въ Новой Зеландіи въ 1892 г. Премьеръ-министръ, располагавшій значительнымъ большинствомъ въ палатѣ, образованной по выборамъ, имѣлъ весьма мало сторонниковъ во второй, члены которой засѣдали по назначенію, и не только не могъ проводить здѣсь свои мѣропріятія, но едва могъ добиться обсужденія ихъ. Число членовъ верхней палаты не было точно опредѣлено и министерство просило губернатора назначить новыхъ членовъ для обезпеченія ему поддержки. Губернаторъ въ этомъ отказалъ на томъ основаніи, что существующее положеніе партій ненормально и что удовлетвореніе просьбы могло бы существенно измѣнить политическій характеръ второй палаты. Однако послѣ сношеній съ Управленіемъ колоніями, губернатору было указано, что въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ имперскіе интересы не затронуты и гдѣ не ичѣтся никакихъ основаній сомнѣваться въ томъ, что избиратели солидарны во взглядахъ съ отвѣтственными министрами, онъ долженъ слѣдовать ихъ совѣтамъ¹⁾. Затрудненія, которыя могутъ представиться губернатору колоніи, зависятъ иногда отъ недостаточно выраженныхъ партійныхъ группировокъ, а иногда отъ наличія существованія различныхъ партій, изъ которыхъ ни одна не располагаетъ большинствомъ.

Политическія комбинаціи становятся весьма сложными, когда равновѣсіе между двумя партіями зависитъ отъ какой-нибудь группы лицъ, а назначаемый законодательный совѣтъ не солидаренъ съ стоящими у власти министрами. Съ одной стороны могутъ возникнуть просьбы о назначеніи членовъ законодательнаго совѣта для поддержанія мѣропріятія, которыя не могутъ еще быть представлены для избирателей, съ другой стороны о смѣнѣ министровъ и роспускѣ палаты, который можетъ опредѣлить мнѣніе страны.

Эти трудности увеличиваются, можетъ быть, потому, что наши самоуправляющіяся колоніи получили такое конституціонное управленіе, ко-

¹⁾ До конца 1891 г. члены Совѣта назначались пожизненно.

тогого онѣ и не добивались. Подобно дѣтямъ чловѣка, составившаго себѣ съ большимъ трудомъ крупное состояніе, которые тратятъ его безъ удержу, они желаютъ пользоваться свободой и не терпятъ, и не любятъ условныхъ ограниченій. Но въ управленіи, какъ и въ обыденной жизни, соблюденіе извѣстныхъ условностей является неизбѣжнымъ.

Губернаторъ не только играетъ роль конституціоннаго Короля въ колоніальныхъ дѣлахъ, онъ также является должностнымъ лицомъ, обязаннымъ стоять на стражѣ имперскихъ интересовъ въ случаѣ конфликтовъ ихъ съ политикой своихъ колоніальныхъ министровъ. Это можетъ проявляться при отклоненіи или задержаніи биллей, осуществленіи права помилованія и права роспуска законодательныхъ учреждений. Въ этихъ случаяхъ положеніе губернатора, несущаго обязанности предъ Королемъ и предъ колоніей, бываетъ весьма затруднительно.

Отвѣтственность губернатора колоніи бросаетъ нѣкоторый свѣтъ на характеръ его должности.

Онъ подсуденъ судамъ колоніи въ общемъ порядкѣ судопроизводства. Касается ли возбужденное дѣло его, какъ частнаго лица, или какъ должностного, онъ не пользуется изъятіемъ изъ общей подсудности. Хотя онъ и является представителемъ Короны, но не имѣетъ принадлежащей монарху юридической безответственности ¹⁾.

Болѣе важными представляются возникающіе время отъ времени вопросы о разграниченіи его отвѣтственности уголовной и гражданской между колоніальными судами и судами страны за акты, совершенные имъ въ качествѣ губернатора.

Первый вопросъ, на который слѣдуетъ здѣсь отвѣтить, заключается въ томъ, какова вообще отвѣтственность губернатора.

Этотъ вопросъ относится къ области общаго права, исключая, конечно, того, что дѣйствія губернатора, какъ такового, могутъ требовать для себя большей отвѣтственности, а слѣдовательно вмѣстѣ съ тѣмъ и принятія особыхъ мѣръ.

Предполагая, что понятіе отвѣтственности уже существуетъ, возникаетъ слѣдующій вопросъ, есть ли обжалуемая дѣйствія губернатора колоніи именно тѣ, которыя совершены имъ, какъ губернаторомъ; это является вопросомъ факта; затѣмъ возникаетъ дальнѣйшій вопросъ, если это такъ, то являлись ли они актами государственными т. е. актами, совершенными въ силу предоставленныхъ губернатору правъ. Недо-

¹⁾ Hill v. Bigge.—Колоніальный губернаторъ этимъ отличается отъ вице-короля Ирландіи, противъ котораго въ Ирландіи не можетъ быть возбужденъ судебный процессъ за его акты, какъ должностного лица.

статочно того, чтобы они походили на тѣ, которые осуществляются Королемъ чрезъ своихъ министровъ; отвѣтственность его можетъ быть опредѣлена еще патентами и инструкціями, на основаніи которыхъ дѣйствуютъ губернаторы колоній Короны, или тѣми исполнительными правами, которыми въ силу имперскаго или колониальнаго закона надѣлены губернаторы самоуправляющихся колоній—дѣйствительно ли его акты совершены въ соотвѣтствіи съ предоставленными ему правами. Если это такъ, то губернаторъ безотвѣтственъ; въ этомъ случаѣ онъ, какъ слуга Короны, исполняетъ то, что Корона сама можетъ исполнять чрезъ своихъ слугъ и уполномочила его на это въ необходимыхъ случаяхъ. Если же совершенныя имъ дѣйствія превышаютъ предоставленныя ему права, то ссылка на то, что онъ совершенны имъ, какъ губернаторомъ не освобождаютъ его отъ законныхъ послѣдствій ¹⁾.

Что же касается до положенія губернатора въ самоуправляющейся колоніи, то, дѣйствуя здѣсь по совѣту своихъ отвѣтственныхъ министровъ, онъ можетъ быть привлеченъ къ суду лицомъ пострадавшимъ отъ распоряженія губернатора, не основаннаго на точномъ велѣніи закона. Онъ не пользуется здѣсь юридической безотвѣтственностью монарха. Очевидно, онъ станеть дѣйствовать по данному министрами совѣту, или въ случаѣ безусловной необходимости, или видя, что совѣтъ министровъ встрѣчаетъ столь сочувственное къ нему отношеніе общества, что проведеніе Act of indemnity является обезпеченнымъ.

ОТДѢЛЪ IV.

Индія.

§ 1. Императоръ Индіи.

Длинная исторія Остъ-Индской Компаніи и ея отношенія къ Коронѣ и Парламенту не будутъ здѣсь изложены. Знакомые съ исторіей

¹⁾ Musgrave v. Pulido. «Слѣдуетъ установить, что дѣйствія, осуществленныя губернаторомъ въ предѣлахъ предоставленныхъ ему полномочій, не подлежатъ отвѣтственности, такъ какъ, совершая ихъ, онъ является слугою Короны и представителемъ ея суверенной власти; такая безотвѣтственность не распространяется на акты, исполненіе которыхъ не входитъ въ кругъ предоставленныхъ ему правъ. Такіе акты, не взирая на то, что губернаторъ можетъ заявлять, что они исполнены имъ какъ занимающимъ должность губернатора, не могутъ быть разсмотрѣны, ни какъ совершенныя по порученію Короны, ни какъ государственныя акты въ собственномъ смыслѣ этого слова».

знаютъ, какъ торговая компанія временнаго характера превратилась въ территориальнаго повелителя, подчиненнаго Англійской Коронѣ и Парламенту, какъ контроль государства надъ ея дѣйствіями становился уже и уже, какъ прекратилъ свое существованіе двойной контроль послѣ индійскаго мятежа, и управленіе Индіи статутнымъ постановленіемъ было поручено Коронѣ.

Король соединеннаго Королевства Великобританіи и Ирландіи и британскихъ владѣній за морями сталъ Императоромъ Индіи.

Этотъ титулъ предполагаетъ, что индійское правительство не соотвѣтствуетъ по характеру правительству британскихъ владѣній по ту сторону моря. Съ исполнительной точки зрѣнія, независимо отъ законодательнаго верховенства Парламента, колоніи управляются Королемъ въ Совѣтъ, дѣйствующимъ по совѣту Статсъ-Секретаря по дѣламъ колоній. Но Индія управляется Королемъ-Императоромъ по совѣту Статсъ-Секретаря по индійскимъ дѣламъ и этотъ Статсъ-Секретарь имѣетъ при себѣ спеціальннй Совѣтъ—Индійскій Совѣтъ, который разсматриваетъ всѣ вопросы, касающіеся индійской политики и содѣйствіе котораго необходимо въ нѣкоторыхъ случаяхъ для дѣйствительности его дѣйствій. Отношенія Статсъ-Секретаря къ Совѣту отличны по характеру отъ отношеній Перваго Лорда Адмиралтейства къ Адмиралтейству или Статсъ-Секретаря по военнымъ дѣламъ къ Военному Совѣту. Такимъ образомъ, они отличаются отъ отношеній Перваго Лорда Казначейства или президентовъ правительственныхъ департаментовъ къ соотвѣтствующимъ управленіямъ. Они могутъ быть разсматриваемы въ связи съ Индійскимъ Вице-Королемъ и исполнительными и законодательными совѣтами, при содѣйствіи которыхъ осуществляется управленіе Индіей подъ контролемъ центральной исполнительной власти. Статсъ-Секретарь по индійскимъ дѣламъ, которому помогаютъ его совѣтъ, парламентскій помощникъ Статсъ-Секретаря и штатъ чиновниковъ отвѣтственъ предъ Короной и Парламентомъ за осуществленіе правъ Королевской прерогативы по управленію Индіей. Актъ объ усовершенствованіи управленія Индіей 1858 г. (21 и 22 Викт.) регулируетъ положеніе центральнаго управленія; Акты 1861 г. (Актъ о гражданской службѣ въ Индіи, 24—25 Викт., с. 54, объ индійскихъ совѣтахъ 24—25 Викт., с. 67, объ индійскихъ судахъ 24—25 Викт., с. 104) коснулись мѣстной исполнительной и судебной властей.

Эти акты, измѣненные въ нѣкоторыхъ частностяхъ, но сохраняющіе въ силѣ свой основной характеръ, являются руководящимъ началомъ для нашего индійскаго правительства.

Король назначаетъ на важнѣйшія должности въ Индіи—Генераль-Губернатора, или Вице-Короля, губернаторовъ Мадраса и Бомбея, чле-

новъ ихъ Совѣтовъ и судей Высшихъ Судовъ приказомъ за собственно-ручной подписью. Статсъ-Секретарю принадлежитъ въ широкой степени дискреціонная власть и онъ находится въ болѣе независимомъ положеніи по отношенію къ Парламенту, чѣмъ какой бы то ни было министръ, не считая, пожалуй, Статсъ-Секретаря по иностраннымъ дѣламъ. По отношенію къ туземнымъ государствамъ, дѣла политическаго или военнаго характера, нерѣдко весьма серьезнаго значенія, разрѣшаются имъ подъ личной своею отвѣтственностью и отъ него зависитъ представить такія дѣла премьеру и Кабинету.

§ 2. Главное Управление индійскими дѣлами (India Office).

а) Статсъ-Секретарь и его Совѣтъ.

Статсъ-Секретарь самъ назначаетъ членовъ Индійскаго Совѣта, послѣдніе не назначаются Королемъ ни по представленію Статсъ-Секретаря, ни по представленію Совѣта. Число членовъ Совѣта было первоначально опредѣлено въ 15, изъ которыхъ 9 должны были служить или прожить въ Индіи не менѣе десяти лѣтъ, предшествовавшихъ ихъ назначенію. Статсъ-Секретарь можетъ, если это ему угодно, не замѣщать должности членовъ Совѣта, когда имѣющееся на лицо ихъ количество не менѣе десяти. Они занимаютъ должность въ теченіе десяти лѣтъ, подчинены условіямъ «хорошаго поведенія» и могутъ быть удаляемы по адресу обѣихъ палатъ Парламента. Трое могутъ быть назначаемы, въ зависимости отъ ихъ профессиональныхъ знаній или иныхъ квалификацій, на время «хорошаго поведенія», и членъ можетъ по истеченіи десятилѣтняго срока службы сохранить за собой должность еще на пять лѣтъ. Причины, обуславливающія необходимость вышеуказаннаго назначенія или продолженіе срока службы, должны быть представлены Парламенту. Совѣтъ долженъ собираться не менѣе одного раза въ недѣлю, но Статсъ-Секретарь можетъ, по своему желанію, собирать его и чаще. Всякій приказъ или сообщеніе, предназначаемое къ отправленію въ Индію, или всякій приказъ, издаваемый въ Соединенномъ Королевствѣ, согласно Акту объ усовершенствованіи индійскаго управленія, должны были или представляться Совѣту на его засѣданіяхъ или вноситься въ него за 7 дней до дня засѣданія. Если большинство Совѣта не соглашается съ Статсъ-Секретаремъ, онъ можетъ, исключая извѣстныхъ случаевъ, когда рѣшеніе большинства безусловно необходимо, противопоставить свое рѣшеніе рѣшенію Совѣта. Въ этомъ случаѣ онъ долженъ внести въ протоколъ свое несогласіе.

Общее требованіе представленія Совѣту, до приведенія въ исполненія рѣшенія всѣхъ дѣлъ, всѣхъ сообщеній, касающихся Индіи, подвержено исключенію, когда дѣло идетъ о секретныхъ или нетребующихъ отлагательства приказахъ.

Секретными приказами считаются тѣ, которые касаются объявленія войны или заключенія мира, заключенія договоровъ съ туземными или иными государствами.

Нетребующіе отлагательства приказы касаются тѣхъ дѣлъ, по которымъ необходимо, чтобы Статсъ-Секретарь дѣйствовалъ рѣшительно и быстро. Онъ долженъ, по приведеніи ихъ въ исполненіе, представлять Совѣту объ этомъ съ объясненіемъ причинъ ихъ неотложности.

б) Статсъ-Секретарь въ Совѣтъ.

До сихъ поръ мы разсматривали право Статсъ-Секретаря, осуществляющаго прерогативы Короны съ помощью Совѣта. Но нѣкоторые акты должны быть имъ исполнены въ Совѣтѣ, и по нѣкоторымъ вопросамъ онъ можетъ дѣйствовать только въ согласіи съ большинствомъ Совѣта.

Законы, изданные индійскимъ правительствомъ или губернаторами Мадраса и Бомбея, вступаютъ въ силу лишь по полученіи на нихъ согласія Генераль-Губернатора, но Король можетъ отмѣнить ихъ, какъ колоніальные законы. Такая отмѣна сообщается индійскому правительству Статсъ-Секретаремъ въ Совѣтѣ. Затѣмъ, если индійское правительство желаетъ прокламаціей измѣнить границы провинцій или образовать провинціальный совѣтъ, то санкція Короля сообщается Статсъ-Секретаремъ въ Совѣтѣ. Затѣмъ, Статсъ-Секретарь долженъ приводить въ исполненіе нѣкоторыя дѣла чрезъ Совѣтъ, хотя послѣдній и не можетъ контролировать его дискреціонную власть: сюда относятся назначенія, производства, отставки по Indian Office, или распоряженія о допускѣ кандидатовъ для поступленія на индійскую гражданскую службу.

Кромѣ того, въ нѣкоторыхъ дѣлахъ онъ не можетъ дѣйствовать безъ согласія большинства Совѣта. Здѣсь онъ долженъ дѣйствовать не только въ Совѣтѣ но и съ Совѣтомъ. Онъ не можетъ инымъ путемъ израсходовать какую-либо сумму изъ индійскихъ доходовъ, занимать деньги въ Великобританіи подъ обезпеченіе индійскихъ доходовъ, приобрѣтать, продавать или закладывать недвижимую собственность, регулировать положеніе официальныхъ патронатовъ. Кажется, что этотъ Совѣтъ, члены котораго не имѣютъ права быть членами Парламента, является въ собственномъ смыслѣ совѣщательнымъ органомъ. Тѣ случаи.

когда согласіе большинства Совѣта необходимо для дѣйствительной силы распоряженій, ограничены въ числѣ. Въмѣстѣ съ тѣмъ во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда Статсъ-Секретарь, членъ Кабинета, дѣлаетъ свои заявленія, что можетъ быть иногда и по непосредственному порученію Кабинета, подлежа ответственности предъ Парламентомъ, то весьма трудно установить отграниченіе его отъ Совѣта.

в) *Парламентскій контроль.*

Въ нѣкоторыхъ вопросахъ дѣйствія Статсъ-Секретаря и Совѣта не имѣютъ силы, если они не санкціонированы Парламентомъ. Такая санкція должна быть выражена непосредственно въ тѣхъ случаяхъ, когда индійскіе доходы обращаются на покрытіе расходовъ по военнымъ операціямъ за предѣлами Индіи, или ее нужно подразумѣвать, напр., при объявленіи о началѣ военныхъ дѣйствій, возобновленіи назначенія на должность члена Совѣта, при допущеніи кандидатовъ на индійскую гражданскую службу, когда такія распоряженія должны быть представляемы въ Парламентъ въ теченіе извѣстнаго времени.

Когда предполагается измѣненіе въ числѣ должностныхъ лицъ или окладѣ содержанія въ штатахъ India Office, такое измѣненіе можетъ быть произведено приказомъ Короля въ Совѣтѣ (но не Индійскимъ Совѣтомъ) и такой приказъ долженъ быть представленъ Парламенту въ теченіе 14 дней послѣ его изданія или 14 дней послѣдующаго собранія Парламента.

§ 3. Индійское правительство.

Король назначаетъ приказомъ за собственноручной подписью Генераль-Губернатора Индіи, губернаторовъ президентствъ Мадраса, или форта Св. Георгія, и Бомбея, членовъ соотвѣтствующихъ ихъ совѣтовъ, судей высшихъ судовъ въ Калькуттѣ, Мадрасѣ, Бомбей и сѣверо-западныхъ провинцій. Всѣ назначенія въ Индіи, если на этотъ счетъ не имѣется специальныхъ постановленій, исходятъ отъ имени Короля, дѣйствующаго въ этомъ случаѣ по совѣту Статсъ-Секретаря.

Мѣстное правительство Индіи, если этотъ терминъ можно примѣнять по отношенію къ такому органу, какъ Генераль-Губернаторъ въ Совѣтѣ, носитъ на себѣ основныя черты Коронной колоніи. Правительственные акты являются актами Генераль-Губернатора въ Совѣтѣ ¹⁾.

¹⁾ Актъ объ индійскихъ совѣтахъ 1861 г. предоставляетъ Генераль-Губернатору въ случаѣ крайней необходимости издавать приказы, равные по своей силѣ законодательнымъ актамъ. При чемъ сила дѣйствій такого приказа ограничена 6

Послѣдній является исполнительнымъ совѣтомъ, назначаемымъ Короной на пятилѣтній срокъ. Въ этомъ Совѣтѣ Вице-Королю, подобно Статсъ-Секретарю въ Индійскомъ Совѣтѣ въ Лондонѣ принадлежитъ рѣшающій голосъ; но какъ и Статсъ-Секретарь, онъ можетъ не согласиться съ рѣшеніемъ своего Совѣта и долженъ тогда запротоколировать причины своего дѣйствія. Онъ можетъ объявлять войну и заключить миръ; но приказъ о началѣ военныхъ дѣйствій долженъ быть сообщенъ Парламенту въ теченіе трехъ мѣсяцевъ, если онъ засѣдаетъ, или если онъ не засѣдаетъ, то въ теченіе мѣсяца со дня открытія слѣдующей сессіи. Онъ можетъ въ Совѣтѣ отдать приказъ объ образованіи новыхъ провинцій, назначить туда губернатора, опредѣлить предѣлы его правъ и измѣнить границы существующихъ провинцій. Все это совершается имъ прокламаціями, но ни одна такая прокламація не имѣетъ силы до тѣхъ поръ пока Статсъ-Секретаремъ Генераль-Губернатору не сообщается санкція Короля.

Совѣтъ состоитъ изъ пяти членовъ, если только Королю не будетъ поданъ совѣтъ назначить шестого, и главнокомандующій можетъ быть, и фактически онъ всегда таковымъ и есть, назначенъ Статсъ-Секретаремъ экстраординарнымъ членомъ. Но исполнительная работа правительства несется департаментами, болѣе многочисленными чѣмъ Совѣтъ, подъ руководствомъ постоянного секретаря. Каждый членъ Совѣта получаетъ въ свое завѣдованіе одинъ или нѣсколько департаментовъ, но департаментъ иностранныхъ дѣлъ состоитъ въ непосредственномъ вѣдѣніи Вице-Короля. Слѣдуетъ отмѣтить, что постоянный секретарь не стоитъ по отношенію къ члену Совѣта, въ вѣдѣніи котораго находится его департаментъ, въ томъ положеніи, въ которомъ находится постоянный штатъ правительственнаго департамента по отношенію къ своему официальному главѣ. Премьеръ не вступаетъ въ непосредственныя сношенія съ чинами вѣдомствъ безъ согласія политическаго главы департамента, но секретари въ индійскомъ правительствѣ стоятъ въ непосредственномъ отношеніи къ Вице-Королю и онъ можетъ давать имъ порученія, не обращая вниманія на то, какой департаментъ находится въ вѣдѣніи члена Совѣта.

Законодательная власть принадлежитъ Генераль-Губернатору въ Совѣтѣ, для каковой цѣли Генераль-Губернаторомъ назначаются добровольные члены ¹⁾.

мѣсяцами. Равнымъ образомъ законъ 1870 г. даетъ ему право издавать чрезвычайные акты для обезпеченія спокойствія.

Примѣч. переводч.

¹⁾ Въ дополненіе къ сказанному слѣдуетъ отмѣтить нѣкоторое расширеніе дѣятельности законодательнаго совѣта въ силу акта 1909 г. Закономъ этого года

Онъ можетъ не утвердить одобренный большинствомъ совѣта законопроектъ или задержать его утверженіе до одобренія его Королемъ. Его согласіе на законопроектъ вводить его въ дѣйствіе, если только къ этому не встрѣтится препятствій со стороны Статсъ-Секретаря въ Совѣтѣ.

Въ Британской Индіи насчитывается 13 провинцій, два президентства—Мадрасъ и Бомбей, 5 губернаторствъ и 6 главныхъ комиссарствъ. Губернаторы имѣютъ при себѣ законодательные, но не исполнительные совѣты, съ ограниченными правами законодательства.

Губернаторы каждаго изъ старыхъ президентствъ: Мадраса и Бомбея имѣютъ и исполнительный совѣтъ и расширенный въ своемъ составѣ законодательный совѣтъ. Но его законодательство подчинено не только королевскому veto, но и veto Генераль-Губернатора. Его совѣтъ не можетъ разсматривать безъ согласія Генераль-Губернатора тѣ дѣла, которыя онъ можетъ запретить обсудать въ своемъ Совѣтѣ и дѣла ка-сающихся 1) почтово-телеграфныхъ сообщений, 2) чеканки монетъ, 3) уголовного кодекса, 4) патентовъ и авторскаго права.

Отношенія индійской арміи и индійскихъ судовъ къ центральнымъ властямъ и центральной юрисдикціи будутъ разсмотрѣны въ слѣдующихъ главахъ.

были расширены провинціальныя законодательныя совѣты, въ составъ которыхъ было включено 50% выборныхъ членовъ, избираемыхъ муниципалитетами, землевладельцами, торговыми палатами. Въсѣтъ съ этимъ былъ расширенъ и законодательный совѣтъ Вице-Короля. Кромѣ членовъ по назначенію Вице-Короля на срокъ не свыше 3 лѣтъ, въ его составъ должно было входить еще 25 членовъ во выборамъ, изъ нихъ 12 человекъ выбираются выборными членами провинціальныя законодательныхъ совѣтовъ, 6—крупными землевладельцами-индусами, 5—мусульманскимъ населеніемъ и 2—торговыми палатами Калькутты и Бомбея. Въ общемъ въ этомъ совѣтѣ правительство располагаетъ большинствомъ голосовъ, такъ-какъ помимо 8 членовъ ex officio Генераль-Губернаторъ назначаетъ 35 добавочныхъ членовъ, но тѣмъ не менѣе вліяніе выборныхъ членовъ имѣетъ большое значеніе. Компетенція законодательнаго совѣта не имѣетъ всей полноты законодательной власти, хотя и имѣетъ всѣ внѣшнія ея формы. Право запросовъ весьма ограничено. Обсужденіе бюджета, многія части котораго изъяты изъ обсужденія совѣта, дозволено безъ предложеній по этому поводу какихъ-либо резолюцій. Членамъ совѣта дозволяется по обсуждаемому вопросу высказывать свое мнѣніе лишь одинъ разъ. Для внесенія законопроекта необходимо предварительное согласіе Генераль-Губернатора.

Примѣч. переводч.

ОТДѢЛЪ V.

Различныя владѣнія, зависимыя государства и протектораты.

§ 1. Различныя владѣнія.

Въ этой главѣ должны быть разсмотрѣны нѣкоторыя владѣнія Короны, которыя не вошли ни въ одну изъ предшествующихъ главъ. Полуостровъ Аденъ и прилежащій къ нему островъ Перимъ въ Красномъ морѣ, управляются изъ Бомбея и составляютъ въ строгомъ смыслѣ часть Британской Индіи. Въ такомъ же положеніи находится островъ Сокотра на разстояніи 300 миль къ юговостоку отъ Адена. Островъ Вознесенія въ южной части Атлантическаго океана съ населеніемъ около 166 душъ состоитъ въ вѣдѣніи Лордовъ Адмиралтейства; въ такомъ же положеніи находится маленькое поселеніе Тристанъ д'Акунья съ населеніемъ въ 84 души, гдѣ «жители практически пользуются совмѣстно всѣмъ имуществомъ и гдѣ нѣтъ ни пьянства, ни преступленія»¹⁾. Нѣкоторыя маленькіе острова въ Индійскомъ океанѣ и островъ Сомбреро въ Вестъ-Индіи, на которыхъ сооружены маяки, состоятъ въ вѣдѣніи Главнаго Управленія Торговли; другія острова въ Тихомъ Океанѣ заарендованы комиссарами по соглашенію съ Казначействомъ.

§ 2. Зависимыя государства; протектораты и сферы вліянія.

Эти отношенія различны по характеру: зависимыя или состоящія подъ протекторатомъ государства могутъ стоять въ различныхъ степеняхъ зависимости отъ правительства страны. Но сфера вліянія должна быть строго отграничена отъ протектората; признаніе извѣстной территоріи сферой британскаго вліянія не ставитъ правительство этой страны въ необходимыя отношенія съ жителями этой территоріи; это обозначаетъ, что другія государства обязались не приобрѣтеніемъ территоріи, ни созданіемъ протектората, ни заключеніемъ договорныхъ обязательствъ препятствовать тому вліянію, которое Король можетъ имѣть въ предѣлахъ такой территоріи.

Существенныя черты протектората заключаются въ томъ, что иностранныя отношенія состоящаго подъ протекторатомъ государства ставятся подъ контроль покровительствующаго государства; обычная форма,

¹⁾ Colonial office list, 1908.

въ которой возникаютъ такія отношенія въ международномъ правѣ. являются договоры между этими двумя государствами или между покровительствующимъ государствомъ и другими. Является естественнымъ слѣдствіемъ, разъ мы становимся между стоящимъ подъ протекторатомъ государствомъ и иностранными государствами, что мы беремъ на себя и отвѣтственность за безопасность подданныхъ этихъ государствъ, пока они подчинены юрисдикціи покровительствующаго государства. Контроль надъ иностранными отношеніями поэтому необходимо связанъ съ извѣстными правами и обязанностями касательно внутреннихъ дѣлъ стоящаго подъ такимъ контролемъ государства и это ведетъ къ созданію затрудненій на почвѣ отчасти международного, отчасти муниципального права.

Протектораты, съ которыми мы имѣемъ дѣло, могутъ быть раздѣлены на имѣющія установленное въ нихъ правительство и не имѣющихъ его.

Индійскія находящіяся подъ протекторатомъ государства стоятъ особо. Король является вмѣстѣ съ симъ Императоромъ Индіи, правители туземныхъ государствъ приносятъ ему политическую присягу на вѣрно-подданство, и хотя ихъ территоріи не считаются британской территоріей, они въ международныхъ отношеніяхъ считаются входящими въ составъ Индійской Имперіи и стоятъ въ отношеніяхъ къ этой странѣ отличными отъ отношеній къ африканскимъ протекторатамъ, гдѣ не существуетъ никакихъ установленныхъ формъ правленія или къ государствамъ, территоріально стоящимъ особо, съ опредѣленными международными отношеніями. Слѣдуетъ здѣсь сказать, что въ Индіи находится стоящихъ въ зависимости отъ индійскаго правительства около 600 туземныхъ государствъ, различныхъ по своей величинѣ и численности населенія, занимающихъ приблизительно 700.000 квадратныхъ миль съ населеніемъ въ 55 миліоновъ. Условія зависимости различны, но повсюду одинаково мы находимъ, что британское правительство контролируетъ внутреннія и внѣшнія отношенія, несетъ отвѣтственность за внутреннее спокойствіе въ туземныхъ государствахъ, особенно за безопасность проживающихъ въ нихъ британскихъ подданныхъ, и требуетъ отъ туземныхъ государствъ содѣйствія въ организациі обороны и принятія мѣръ къ поддержанію внутренняго порядка.

Такой контроль въ этихъ государствахъ осуществляется чрезъ спеціально назначаемаго Генераль-Губернаторомъ британскаго резидента. Общее завѣдываніе этими дѣлами сосредоточено въ India Office. Протектораты въ которыхъ существуетъ установленная форма правленія—Занзибаръ, Бруней, Сѣверное Борнео, Саравакъ и Малайскія государства—имѣютъ общія черты, что британское правительство въ силу договора контро-

лируетъ международныя отношенія и устанавливаетъ юрисдикцію надъ британскими подданными въ предѣлахъ этихъ территорій. Малайскія государства въ дѣйствительности во внутреннихъ дѣлахъ стоятъ подъ контролемъ британскаго резидента, который въ большемъ размѣрѣ примѣняется въ Египтѣ. Сѣверное Борнео и Саравакъ являются любопытными примѣрами независимаго суверенитета, осуществляемого британскими подданными внѣ предѣловъ владѣнія Короны. Въ Саравакѣ, какъ и въ Брунеѣ, международныя сношенія находятся подъ контролемъ, и вопросы о престолонаслѣдїи рѣшаются британскимъ правительствомъ, отъ котораго здѣсь, какъ и въ Сѣверномъ Борнео, зависитъ утвержденіе губернатора, назначаемаго пользующейся привилегіей компаніей.

Затѣмъ остается еще протекторатъ надъ тихоокеанскими островами и группа протекторатовъ въ Африкѣ. Права, принадлежащая Коронѣ въ этихъ мѣстностяхъ, гдѣ не существуетъ никакого правильно организованнаго правительства, развивались послѣдовательно въ согласіи съ актомъ Берлинской конференціи 1885 года. Этотъ актъ предусматриваетъ созданіе протекторатовъ подписавшими договоръ державами, на африканскомъ берегу въ цѣляхъ обезпеченія безопасности ихъ подданныхъ, какъ живущихъ тамъ, такъ и приѣзжающихъ туда.

Права, предоставляемыя Коронѣ въ силу Берлинскаго Акта, основываются прежде всего на Актѣ объ иностранной юрисдикціи, который возлагаетъ на Корону право осуществленія юрисдикціи, приобретенной извѣстными путями въ иностранныхъ государствахъ надъ своими подданными и подданными договорившихся державъ и въ нецивилизованныхъ государствахъ надъ ихъ собственными подданными. Франція и Германія толкуютъ свои права на основаніи Берлинскаго Акта, какъ предоставляющія болѣе широкую юрисдикцію надъ подданными другихъ странъ, чѣмъ по отношенію къ своимъ собственнымъ. Приказы въ Совѣтѣ, касающіеся этихъ областей Имперіи, вплоть до 1891 г., показываютъ ясное желаніе установить различіе между правами территориальнаго верховенства. Такимъ образомъ Африканскій приказъ въ Совѣтѣ 1889 года устанавливаетъ юрисдикцію на пространствѣ протекторатовъ, къ которымъ онъ относится, по отношенію къ британскимъ подданнымъ и тѣмъ иностранцамъ, которые лично сами или правительства которыхъ признали такую юрисдикцію. Но Африканскій приказъ 1892 г. распространяетъ эту юрисдикцію на подданныхъ, подписавшихъ соглашеніе державъ безъ спеціальнаго выраженія согласія со стороны правительствъ, а приказъ въ Совѣтѣ 9 мая 1891 г., устанавливающій протекторатъ надъ Бечуанландомъ, вводитъ юрисдикцію надъ всѣми, живущими на пространствѣ извѣстной территоріи. Съ этого времени всѣ

приказы въ Совѣтѣ, касающіеся южноафриканскихъ протекторатовъ, воспроизводили общія основанія Бечуанландскаго приказа.

Слѣдуетъ замѣтить, что всѣ эти приказы издаются въ силу предоставленныхъ Его Величеству правъ «на основаніи акта объ иностранной юрисдикціи или другихъ», и въ силу обычнаго права прерогативы примѣняются къ протекторату, какъ къ уступленной будто бы территоріи, для правительства которой издаются постановленія о томъ, что приказы предоставляютъ представителю Короны широкія права. Такія права, предоставляемые прокламаціями, касаются общественнаго спокойствія, порядка и правильнаго управленія, «устанавливая извѣстныя ограниченія и наказанія за всѣ дѣйствія, клонящіяся къ нарушенію общественнаго спокойствія». Въ силу этихъ приказовъ Корона можетъ пріобрѣтать чрезъ посредство своихъ представителей земельныя имущества въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ понятіе земельной собственности не представляется яснымъ, или тамъ, гдѣ обширное пространство земли никому не принадлежитъ или представляетъ пустыню, можетъ осуществлять общій надзоръ надъ дѣйствіями, происходящими въ предѣлахъ этого пространства. Нужно сказать, что права по отношенію къ этимъ протекторатамъ немногимъ, и главнымъ образомъ въ наименованіи, отличаются отъ территоріальнаго суверенитета.

Остается еще ознакомиться съ территоріями, пріобрѣтенными привилегированными компаніями (Chartered Companies), управляющими, какъ суверенныя государства, подъ общимъ покровительствомъ правительства метрополіи, какъ это на примѣръ примѣнимо къ Сѣверному Борнео или Сараваку, гдѣ центральная власть представляется Статсъ-Секретаріатомъ по иностраннымъ дѣламъ, или гдѣ осуществленіе предоставленныхъ правъ находится подъ надзоромъ Главнаго Коммиссара—представителя Главнаго Управленія Колоній, какъ это, напр., имѣетъ мѣсто въ Сѣверной и Южной Родевіи.

Въ учредительной хартіи Южно-Африканской Компаніи ей предоставляется право пріобрѣтать территоріи, издавать обязательныя постановленія, производить разборъ судебныхъ дѣлъ, подчиняясь контролю Статсъ-Секретаря.

Хорошимъ примѣромъ можетъ служить приказъ въ Совѣтѣ въ 1894 г. относительно Земли матабеловъ. Учреждавшая компанію хартія сообщаетъ ей права указаннаго выше характера. Приказъ въ Совѣтѣ вводитъ въ дѣйствіе эти общія права, опредѣляетъ правила ихъ осуществленія и уполномочиваетъ Статсъ-Секретаря время отъ время объявлять, что всякая часть Южной Африки къ югу отъ рѣки Замбези, находящаяся подъ покровительствомъ Его Величества, должна быть вклю-

чена къ предѣлу дѣйствія этого приказа. Сферой вліянія обозначается то пространство, въ предѣлахъ котораго иностранныя державы не притязаютъ путемъ договоровъ или анексіи пріобрѣтать вліяніе или территорію. Такой способъ дѣйствій иллюстрируется седьмой статьёй англо-германскаго соглашения 1890 г.:

«Обѣ державы обязуются взаимно не вмѣшиваться въ сферу вліянія принадлежащей каждой изъ нихъ на основаніи статей 1—4. Одна изъ державъ не будетъ въ принадлежащей другой сферѣ вліянія дѣлать пріобрѣтенія, заключать договоры, пріобрѣтать суверенныя права или протектораты, или препятствовать расширенію вліянія другой.

Изъ этого вытекаетъ, что никакая промышленная компанія, ни отдѣльныя лица, подданные одной изъ державъ, не могутъ пользоваться суверенными правами въ сферѣ принадлежащей другой, иначе какъ съ согласія послѣдней».

Такимъ образомъ сфера вліянія устанавливается договорными соглашениями съ державами, которымъ эта территорія не принадлежитъ.

Вскорѣ послѣ заключенія этого договора Королева Викторія приказомъ въ Совѣтѣ поручила завѣдыванія южноафриканской сферы вліянія Главному Коммиссару по южноафриканскимъ дѣламъ. Мы имѣемъ дѣло здѣсь съ тѣмъ процессомъ, путемъ котораго сфера вліянія обращается въ протекторатъ, управление которымъ предусматривается словами приказа.

«Для осуществленія предоставляемыхъ симъ правъ, Главный Коммиссаръ имѣетъ право путемъ прокламаціи вводить въ дѣйствіе суды, взимать сборы и вообще принимать мѣры для поддержанія мира, порядка и осуществленія необходимаго управленія по отношенію ко всѣмъ лицамъ въ предѣлахъ дѣйствія этого приказа, не исключая принятія мѣръ наказаній за всѣ дѣйствія, влекушія за собой нарушеніе общественнаго мира».

Я уже обращалъ вниманіе на тѣ экстраординарныя временныя права, которыми пользуется Корона въ Кипрѣ, Вейхавѣ и округѣ Го-лунъ. Эти территоріи состоятъ, однако, въ исключительномъ завѣдываніи и управленіи Главнаго Управленія Колоній. Египетъ и Суданъ представляютъ собой картину британскаго вліянія и контроль столь сложнаго характера и столь тѣсно связаны съ политическими и международными отношеніями, что весьма затруднительно разсматривать его здѣсь въ полномъ объемѣ. Но нельзя совершенно оставить его безъ вниманія.

Египетъ номинально управляется хедивомъ и его министрами подъ сюзеренитетомъ султана; но то, что извѣстно подъ именемъ капитуляцій, какъ право подсудности на основаніи собственныхъ гражданскихъ и

уголовныхъ законовъ своимъ консуламъ, принадлежитъ подданнымъ 15 иностранныхъ государствъ, между тѣмъ какъ то экономическое затруднительное положеніе, въ которое попалъ Египетъ при Измаиль-пашѣ поставилъ египетскіе финансы подъ международный контроль. Двѣ великія державы,—Англія и Франція, долго считались имѣвшими доминирующій голосъ въ египетскихъ дѣлахъ, но въ силу событій 1882 года Англія была вынуждена прибѣгнуть къ вооруженному вмѣшательству и вооруженному занятію Египта, продолжающемуся понынѣ. Присутствіе британскихъ войскъ придаетъ извѣстное значеніе британскимъ совѣтамъ, даваемымъ генеральнымъ консуломъ и другими совѣтниками, входящими въ составъ различныхъ департаментовъ египетскаго правительства. При такой странной системѣ управленія—подачей совѣта со стороны лицъ, которыя, строго говоря, не являются должностными лицами египетскаго государства, съ неяснымъ представленіемъ, что можетъ послѣдовать, если совѣтъ не будетъ принятъ, но въ то же время при ясномъ сознани и впечатлѣніи, что лучше такому совѣту послѣдовать, чѣмъ его игнорировать, Египетъ все-таки достигъ извѣстной степени благосостоянія. Наконецъ, въ 1904 г., было подписано соглашеніе съ Франціей, въ которомъ въ то время, какъ британское правительство заявляетъ, что «они не имѣютъ намѣренія измѣнять политическое положеніе Египта», французское правительство объявило, «что они не будутъ чинить препятствій дѣйствіямъ Великобританіи въ этой странѣ требованіемъ установленія срока для британской оккупациі или инымъ какимъ-либо образомъ».

Кажется, что отношенія Египта къ этой странѣ являются весьма плохо опредѣленными и называемыми временнымъ протекторатомъ.

Положеніе Судана болѣе опредѣленно. Суданъ былъ уступленъ и пересталъ входить въ составъ Оттоманской Имперіи послѣ смерти Гордона и паденія Хартума. Онъ былъ завоеванъ великобританскимъ и египетскимъ оружіемъ. Вскорѣ послѣ завоеванія лордъ Кромеръ заявилъ собравшимся въ Омдурманѣ шейхамъ, что они отнынѣ будутъ управляться Англійской Королевой и египетскимъ хедивомъ, и скорѣ вслѣдъ за тѣмъ было подписано соглашеніе между представителями Англии и Египта относительно управленія Суданомъ. Генераль-Губернаторъ назначается хедивомъ по совѣту британскаго правительства; его приказы имѣютъ силу закона; ни одинъ иностранный консулъ не можетъ жить въ этой странѣ безъ его согласія и такимъ образомъ дѣйствіе капитуляціи является ограниченнымъ. Египетъ былъ названъ страной парадокса и его отношенія къ Англии въ теченіе послѣднихъ 30 лѣтъ представляли много элемента комичнаго, трагичнаго и романческаго. Два послѣднихъ особенно бросаются въ глаза въ исторіи Судана.

ГЛАВА VI.

Корона и международныя сношенія.

Въ международныхъ вопросахъ Корона является представительницей государства. Никакое лицо или учрежденіе, за исключеніемъ Короля, не можетъ вступать въ переговоры съ иностраннымъ государствомъ чрезъ своихъ министровъ или аккредитованныхъ представителей, имѣющихъ своей цѣлью приобрѣтеніе извѣстныхъ правъ и установленіе извѣстныхъ обязанностей для всего государства.

Прерогатива Короны въ этомъ отношеніи осуществляется, подчиняясь всегда общей отвѣственности Кабинета, чрезъ одного изъ главныхъ Статсъ-Секретарей Его Величества, которому поручается вступать въ сношеніе съ представителями иностранныхъ государствъ въ Великобританіи и съ великобританскими представителями въ другихъ государствахъ.

§ 1. Статсъ-Секретаріатъ по иностраннымъ дѣламъ (Foreign Office).

При Статсъ-Секретарѣ по иностраннымъ дѣламъ состоятъ два помощника Статсъ-Секретаря, изъ которыхъ одинъ несмѣняемый, а другой политическій; три товарища помощниковъ Статсъ-Секретарей, библиотечарь, начальникъ департамента трактатовъ (Treaty Department) и штатъ клерковъ.

Статсъ-Секретарь несетъ извѣстныя формальныя обязанности, какъ напр., представленіе представителей иностранныхъ державъ монарху; онъ является также посредникомъ въ сношеніяхъ между отдѣльными членами и департаментами правительства и иностранными государствами въ всѣхъ вопросахъ, въ которыхъ бываетъ необходимо вмѣшательство иностраннаго правительства; но наиболѣе серьезной части его обязанностей является веденіе политики по отношенію къ другимъ государ-

ствамъ. Для осуществленія этого онъ долженъ находиться въ постоянныхъ сношеніяхъ съ представителями иностранныхъ государствъ въ странѣ и съ своими дипломатическими агентами заграницей, которые отвѣтственны предъ ними за свои дѣйствія, какъ онъ, въ свою очередь, отвѣтственъ передъ Кабинетомъ и Парламентомъ. Всѣ сообщенія, которыя по своему значенію должны быть извѣстны Статсъ-Секретарю, раздаются на двѣ группы. Когда поступаютъ письма или депеши обыкновенно характера, они посылаются однимъ изъ клерковъ къ одному изъ помощниковъ Статсъ-Секретаря, послѣдній прочитываетъ ихъ и отсылаетъ къ Статсъ-Секретарю, который, по прочтеніи ихъ, даетъ соотвѣтствующія распоряженія и возвращаетъ ихъ. Помощникъ Статсъ-Секретаря, ознакомившись съ данными распоряженіями, отсылаетъ бумаги подлежащему клерку, который регистрируетъ ихъ и затѣмъ сообщаетъ куда слѣдуетъ данныя инструкціи.

Но ходъ дѣлъ съ депешами и корреспонденціей съ представителями заграницей, имѣющими важное значеніе, на этомъ не заканчивается. Депеши и, если необходимо, копіи съ отвѣтовъ на нихъ посылаются сначала къ постоянному помощнику Статсъ-Секретаря, затѣмъ къ Премьеръ-Министру, а потомъ къ Королю, причемъ послѣднему дается возможность составить себѣ мнѣніе о важности представленныхъ депешъ.

Наконецъ, они сообщаются членамъ Кабинета. Библіотека Статсъ-Секретаріата по иностраннымъ дѣламъ является хранилищемъ актовъ ¹⁾.

¹⁾ Центральныя установленія Foreign Office составляютъ двѣнадцать департаментовъ: 1) западный, вѣдающій дѣла, касающіяся европейскихъ государствъ, за исключеніемъ Россіи, Болгаріи, Греціи, Румыніи и Черногоріи, а также переписку, относящуюся до Марокко и о. Борнео; 2) восточный—дѣла, касающіяся Россіи, Турціи, Греціи, Балканскихъ государствъ, Персіи, Центральной Азій, Абиссиніи и Египта; 3) африканскій—дѣла, относящіяся до Африки, за исключеніемъ Абиссиніи, Египта и Марокко; 4) американскій—дѣла, касающіяся Сѣверной, Средней и Южной Америки и острововъ Тихаго океана; 5) департаментъ Дальняго Востока—дѣла, касающіяся Китая, Японіи, Кореи и Сіама; 6) коммерческій департаментъ, на котораго возложена переписка по вопросамъ внѣшней торговли; 7) консульскій департаментъ, вѣдающій службу консуловъ; 8) финансовый департаментъ, на обязанности котораго лежатъ составленіе и исполненіе смѣтъ вѣдомства, назначеніе содержанія и пенсій служащимъ, другія дѣла, относящіяся до личнаго состава, казначейская часть и курьерскія отправленія; 9) парламентскій департаментъ, вѣдающій парламентскія дѣла министерства; 10) департаментъ трактатовъ, на который возложены составленіе проектовъ международныхъ договоровъ, консульскія конвенціи, дѣла о натурализаціи и о выдачѣ преступниковъ, изданіе циркуляровъ по вѣдомству, выдача вѣрительныхъ и отзывныхъ грамотъ и паспортовъ, орденскія дѣла и церемоніальная часть; 11) департаментъ архива, соединенный съ библіотекою министерства, въ ко-

§ 2. Дипломатическіе Агенты и Консула.

Очевидно, что самыя важныя и неотложныя дѣла не могутъ быть разрѣшаемы путемъ переписки. Поэтому во всѣхъ иностранныхъ цивилизованныхъ государствахъ и интересы страны представлены двумя родами агентовъ, живущихъ на мѣстѣ: дипломатическими агентами и консулами.

Дипломатическій агентъ можетъ быть, по своему рангу, или посоль или повѣренный въ дѣлахъ (*chargé d'affaires*). Онъ можетъ быть или постоянно аккредитованъ при дворѣ иностраннаго государства или же посланъ съ спеціальной миссіей; но во всѣхъ случаяхъ онъ представляетъ то государство, отъ котораго онъ посланъ.

Всякое государство можетъ отказаться принять или имѣть у себя дипломатическаго агента, или потому, что оно желаетъ нарушить дружественныя отношенія и перейти къ военнымъ дѣйствіямъ, или же просто потому, что сама личность агента ему не нравится или оно политически враждебно настроено, или потому что принятіе его является признаніемъ извѣстныхъ требованій, какъ это, напр., имѣло мѣсто по отношенію къ папскимъ легатамъ во времена, предшествовавшія англійской реформаціи.

Мы не можемъ не коснуться здѣсь вопроса о назначеніи и неподсудности мѣстнымъ судамъ дипломатическихъ агентовъ. Послы и полномочные посланники получаютъ право заключать договоры и вступать въ соглашенія подъ Большою Печатью, равно какъ и довѣрительныя грамоты за собственноручной королевской подписью монарху или президенту той страны, куда они посылаются. Повѣренный въ дѣлахъ не имѣетъ такихъ широкихъ полномочій и его довѣрительная грамота подписывается Статсъ-Секретаремъ.

Аккредитованныя такимъ образомъ лица, какъ англійскимъ Королемъ въ другихъ государствахъ, такъ и этими послѣдними при Королѣ, пользуются изыятіемъ отъ дѣйствія законовъ той страны, гдѣ они живутъ.

торомъ хранятся дипломатическая переписка и секретныя дѣла и гдѣ составляются меморандумы по вопросамъ международнаго права, и наконецъ; 2) департаментъ регистратуры, выдающій приемъ и отправленіемъ всѣхъ видовъ дипломатической корреспонденціи и веденіемъ всѣмъ поступающимъ и отправляемымъ бумагамъ особыхъ реестровъ. Особо отъ департаментовъ при министерствѣ имѣются юрисковсудьг и его помощникъ. Сверхъ сего, при министрѣ состоитъ начальникъ его кабинета *Private Secretary*.

Примѣч. перевод.

Иногда высказывается взглядъ, что подобная неподсудность, подобно привилегіи Парламента, существуетъ потому, что она необходима для обезпеченія тѣмъ, кому она предоставлена, безпрепятственного исполненія своихъ обязанностей.

Но болѣе правилень, повидимому, тотъ взглядъ, что она основывается на представительномъ характерѣ дипломатическаго агента. Неподсудность, которой пользуется монархъ, принадлежитъ и ему.

Его дѣти, рожденныя тамъ, не считаются подданными той страны, но приобретаютъ національность ихъ отца.

Кромѣ этого, онъ изъятъ отъ мѣстной уголовной юрисдикціи, хотя впрочемъ, можно указать на исключенія, когда посоль, принимавшій участіе въ заговорѣ противъ государства, въ которомъ онъ былъ аккредитованъ, былъ арестованъ и заключенъ подъ стражу.

Изъятъ онъ также и изъ гражданской юрисдикціи. Границы этого изъятія различны въ разныхъ странахъ. Иногда оно основывается на общихъ принципахъ международнаго права. Иногда же оно основывается на тѣхъ же принципахъ, изложенныхъ въ гражданскихъ кодексахъ. Въ Англіи это изъятіе составляетъ специальный статутный законъ, не основанный на общихъ принципахъ, то изданный въ цѣляхъ предупрежденія возникновенія скандала.

Актъ 7 Анны ст. 12 послѣ изложенія факта нанесенія оскорбленій «Его Превосходительству Андрею Артамоновичу Матѣеву (Matneof), чрезвычайному послу его Царскаго Величества, Русскаго Императора», который былъ вытасченъ изъ экипажа и арестованъ, постановляетъ, что «въ цѣляхъ предупрежденія возможности въ будущемъ нанесенія подобныхъ оскорбленій, что всякіе приказы, на основаніи которыхъ какой-либо посоль или представитель иностраннаго государя, являющійся законно назначеннымъ должнымъ лицомъ и признанный таковымъ, какъ Ея Величествомъ, такъ и ея преемниками и наслѣдниками, равно какъ и слуги таковыхъ пословъ и представителей, могутъ быть арестованы или подвергнуты заключенію, а имущества ихъ описано или конфисковано—не имѣютъ никакой силы». Но за этимъ постановленіемъ стоитъ все-таки общій принципъ, принятый англійскими судами, освобождающій посланника и его свиту отъ гражданской юрисдикціи. Это было высказано въ дѣлѣ *Parlement Belge*.

«Мы держимся того взгляда», сказалъ судья Brett, «объявляя рѣшеніе Апелляціоннаго Суда, что въ силу абсолютной независимости всякой суверенной власти и международная вѣжливость, которая побуждаетъ всякое суверенное государство уважать независимость всякаго другого независимаго государства, для всякаго представится невозмож-

нымъ осуществлять мѣстную юрисдикцію надъ личностью какого-либо монарха или посланника какой-либо страны равно какъ и по отношенію къ государственной собственности какой-либо другой страны, предназначенной для общественнаго пользованія, или собственности посла, хотя бы такой монархъ, имущество или посолъ находились бы на ея территоріи, а поэтому были бы подчинены ея юрисдикціи».

Неподсудность въ гражданскихъ дѣлахъ распространяется на свиту и прислугу дипломатическаго агента, не во вниманіе къ ихъ собственнымъ правамъ, но поскольку это связано съ достоинствомъ или обязанностями ихъ начальника. Вопросъ объ освобожденіи такихъ лицъ отъ уголовной отвѣтственности еще не разрѣшенъ. Въ Англіи они считаются подчинными дѣйствию уголовныхъ законовъ. Въ другихъ государствахъ создающееся затруднительное положеніе разрѣшается готовностью господина передать виновнаго слугу въ руки правосудія.

Оспаривается также неподсудность, связанная съ земельнымъ участкомъ, занимаемымъ домомъ, гдѣ живетъ дипломатическій агентъ. Когда агентъ можетъ быть арестованъ по изложеннымъ обстоятельствамъ, привилегіи, связанныя съ его домомъ, прекращаются вмѣстѣ съ его собственными, когда слуга или членъ его свиты совершаютъ дѣяніе, предусмотрѣнное уголовнымъ кодексомъ, но практика Англіи и Франціи не считается съ неприкосновенностью его жилища для производства ареста. Когда же преступленіе совершено подданнымъ страны, въ которую агентъ назначенъ, то вполнѣ справедливо, чтобы правосудіе пло своимъ обычнымъ путемъ.

Вообще, домъ иностраннаго министра не является, подобно государственному судну въ иностранной гавани, экстра-территоріальнымъ, но лишь изъятымъ изъ юрисдикціи, поскольку это необходимо для поддержанія достоинства министра и фактической возможности отправлять свои обязанности.

Консуль не является представителемъ государства въ его внѣшнихъ сношеніяхъ съ другими государствами если только, какъ это иногда случается, онъ не несетъ обязанности дипломатическаго свойства совмѣстно со своими консульскими обязанностями. Въ иномъ случаѣ ему надлежитъ охранять британскихъ подданныхъ во время ихъ пребыванія въ странѣ, въ которую онъ назначенъ.

На него возлагается обязанность визировать паспорта британскихъ подданныхъ, когда это бываетъ необходимымъ, удостовѣрять документы, факты рожденія и смерти, принимать сообщенія отъ капитановъ британскихъ судовъ о преступленіяхъ, совершенныхъ въ морѣ. Къ нему поступаютъ жалобы британскихъ подданныхъ на нанесенныя имъ обиды,

о чемъ онъ доводитъ до свѣдѣнія мѣстныхъ властей, онъ распоряжается имуществомъ своихъ согражданъ, умершихъ въ странѣ его мѣстопробыванія, и разбираетъ споры, съ которыми къ нему обращаются, онъ собирать свѣдѣнія коммерческаго и экономическаго характера и направляеть ихъ въ Статсъ-Секретаріатъ по иностраннымъ дѣламъ.

За исключеніемъ статута или приказа въ Совѣтъ, возлагающаго на консула обязанности юрисдикціи, принадлежащей Коронѣ въ чужой странѣ, съ консульскою должностію не соединены никакія судебныя права. О тѣхъ изъ нихъ, которыя осуществляются консулами, рѣчь будетъ идти въ главѣ объ иностранной юрисдикціи.

Консулъ назначается приказомъ или патентомъ правительства той страны, которой онъ служить. Такое назначеніе должно еще быть утверждено — *exequatur* — документомъ, издаваемымъ правительствомъ страны, гдѣ консулъ долженъ нести свои обязанности. Въ Англии такіе документы выдаются Статсъ-Секретаріатомъ по иностраннымъ дѣламъ. Въ *exequatur* можетъ быть отказано или оно можетъ быть взято обратно, если консулъ лично считается неприемлемымъ или окажется не на высотѣ своего призванія по своему поведенію.

Неподсудность консула мѣстнымъ судамъ является вопросомъ не установленнымъ. Практически его архивъ и другія официальные документы считаются неприкосновенными, самъ онъ освобожденъ отъ личныхъ повинностей (какъ, напр., участія въ судѣ присяжныхъ или въ милиціи), которыя могли бы помѣшать непрерывному исполненію обязанностей.

§ 3. Война, миръ и договоры.

Король, дѣйствующій по совѣту министровъ, объявляетъ войну, заключаетъ миръ. Палата Общинъ можетъ отказать въ средствахъ на войну, каждая изъ Палатъ можетъ выразить неодобреніе резолюціями министерской политикѣ или адресомъ Коронѣ, или путемъ созданія затрудненій министерской работѣ, но у Парламента нѣтъ непосредственныхъ средствъ ни вызвать войну, ни положить ей конецъ.

Но и рѣшительное выраженіе мнѣнія Палаты Общинъ не всегда можетъ подчинить себѣ политику министерства. Въ 1782 г. резолюція Палаты Общинъ съ послѣдовавшимъ адресомъ Коронѣ заставила лорда Норта принять мѣры къ прекращенію войны съ Американскими колоніями; но въ 1857 г. резолюція той же самой Палаты, осуждавшая войну съ Китаемъ, заставила лорда Пальмерстона апеллировать къ странѣ, результатомъ чего явилось одобреніе выборщиками его политики и избраніе большинства его сторонниковъ въ Парламентъ.

Прерогатива Короны по заключенію мира связана съ вопросомъ о прерогативѣ заключенія договоровъ, почему и слѣдуетъ два эти предмета разсматривать вмѣстѣ. Парламентъ имѣетъ въ своемъ распоряженіи лишь косвенныя средства воздѣйствовать на прекращеніе военныхъ дѣйствій, но трудно представить себѣ миръ, заключенный лишь прекращеніемъ военныхъ операцій и взаимнымъ увѣреніемъ въ дружбѣ. Возникаетъ вопросъ объ установленіи извѣстныхъ обязательствъ, пріобрѣтеніи или уступкѣ территоріи, и поднимается вопросъ: можетъ ли кто-либо, кромѣ Короля, связать государство договоромъ, и можетъ ли онъ всегда это дѣлать безъ содѣйствія Парламента? Повидимому, изъ общихъ принциповъ англійской конституціи вытекаетъ, что всякій договоръ, которымъ возлагаются извѣстныя денежныя обязательства на населеніе или измѣняющій дѣйствующій законъ требуетъ одобренія Парламента. Если бы дѣло обстояло иначе, то Король, въ силу этой прерогативы, могъ бы неправильно вводить налоги и издавать законы безъ согласія Парламента.

Этотъ вопросъ въ связи съ королевской прерогативой требуетъ остановить на себѣ нѣсколько вниманіе. Можетъ ли Король уступить часть территоріи путемъ договора, безъ согласія Парламента, или можетъ ли онъ освободить отъ подчиненія мѣстнымъ законамъ иностранцевъ или нарушить права частныхъ лицъ, помимо такого согласія?

Уступка территоріи является предметомъ «по отношенію къ которому практика подачи совѣта Парламентомъ мѣнялась время отъ времени»¹⁾; но несомнѣнно ясно проглядывало стремленіе къ установленію правильнаго порядка испрошенія на этотъ предметъ одобренія Парламента и не только путемъ адреса Коронѣ или однимъ голосованіемъ одобренія, но путемъ поставленія заключаемаго договора или соглашенія въ условіе отъ одобренія его Парламентомъ и облеченіемъ постановленій, касающихся уступки въ форму статута.

Въ XVIII в. осуществленіе этой прерогативы Короной не вызвало сомнѣній, но министръ могъ все-таки пострадать, если была допущена ошибка. Блэкстонъ говоритъ:

«Король можетъ заключать договоры съ иностраннымъ государствомъ, которые налагаютъ на націю обязательства; однако, въ случаѣ если такіе договоры окажутся вредными, должно быть возбуждено обвиненіе (impeachment) противъ министровъ, благодаря содѣйствію и совѣту которыхъ такіе договоры были заключены».

¹⁾ Лордъ Перси при второмъ чтеніи билля о англо-французскомъ соглашеніи. Hansard 4-th series v. CXXXV.

Миръ 1783 года повлекъ за собой не только уступку Минорки и Флориды, но и передачу суверенныхъ правъ надъ американскими колоніями тѣмъ, кто до этого времени были подданными Короны. Никакихъ статутныхъ постановленій касательно этихъ территориальныхъ уступокъ не было сдѣлано, не считая, впрочемъ, акта, уполномочивавшаго Короля заключить миръ или перемиріе съ колоніями, а согласно съ этимъ отмѣнить и приостановить дѣйствіе актовъ Парламента, касающихся этихъ колоній. О передачѣ суверенныхъ правъ или уступки территории не говорится ни слова. При обсужденіи текста адресовъ, предложенныхъ въ обѣихъ Палатахъ въ знакъ благодарности за заключеніе мира съ Франціей, Испаніей и Американскими колоніями, лордъ Лоборо высказался, что Король расширилъ свою прерогативу уступкой территории, но его взглядъ былъ разбитъ лордомъ Тюрло.

Этотъ же самый вопросъ возникъ въ 1854 г., когда былъ утерянъ суверенитетъ надъ Оранжевыми свободными штатами. Но необходимо отмѣтить взглядъ Генералъ-Атторнея Кокбэрна, защищавшаго это дѣло на томъ основаніи, что та территория, о которой шла рѣчь, была приобретена завоеваніемъ. Онъ проводитъ разницу между колоніей, приобретенной такимъ путемъ и путемъ заселенія, или, какъ онъ называетъ, путемъ занятія. По такимъ обстоятельствамъ «онъ знаетъ, какое существенное различіе существуетъ во взглядѣ на то, имѣетъ ли право Корона уступить такія территории инымъ путемъ, кромѣ законодательнаго акта. Съ другой стороны, исходя изъ различія взгляда на колоніи, приобретенныя завоеваніемъ или уступкой, ясно, что Коронѣ принадлежитъ неоспоримый и полный суверенитетъ по отношенію къ нимъ».

Уступка суверенныхъ правъ Оранжевымъ свободнымъ штатамъ совершилась безъ всякихъ особыхъ возраженій, но вопросъ о предѣлахъ прерогативы въ этомъ отношеніи послѣ этого возбуждался въ Парламентѣ и обсуждался выдающимися юристами.

Исходя изъ взгляда, высказаннаго Кокбэрномъ, и допуская, что Король можетъ уступать территорію, приобретенную путемъ завоеванія или уступки, слѣдуетъ признать, что такія его права окажутся ограниченными даже въ томъ случаѣ если на эти территоріи распространится законодательная дѣятельность Имперскаго Парламента, или, если Король, актомъ *proprío motu*, жалуя имъ представительныя учрежденія, исключаетъ ихъ изъ своей власти законодательствовать приказомъ въ Совѣтѣ. Прерогатива уступки, если этотъ взглядъ правиленъ, является существующей рядомъ съ правомъ законодательствовать приказомъ въ Совѣтѣ.

Однако, по общему мнѣнію, при окончаніи войны и въ цѣляхъ заключенія мира, прерогатива уступки шире, нежели въ мирное время.

Мы должны ознакомиться съ авторитетными судебными рѣшеніями и государственной практикой, которая, какъ слѣдуетъ предполагать, инспирирована мыслями юридическихъ совѣтниковъ Короны.

О судебныхъ рѣшеніяхъ можно сказать немного. Въ 1876 году возникло дѣло въ Судебномъ Комитетѣ Тайнаго Совѣта по апелляціи на рѣшеніе Высшаго Суда въ Бомбеѣ. Этотъ судъ по рѣшенію въ частномъ дѣлѣ объ уступкѣ территоріи рѣшилъ, что Корона въ мирное время не имѣла права дѣлать уступокъ безъ согласія Парламента. Судебный Комитетъ отмѣнилъ рѣшеніе индійскаго Суда, не признавая въ возбужденномъ дѣлѣ факта уступки территоріи и высказавъ положеніе, что ихъ лордства весьма сомнѣваются «въ обоснованности общей доктрины, положенной въ основаніе этого дѣла» по вопросу о прерогативѣ уступки территоріи.

Не слѣдуетъ забывать, что это апелляція, идущая изъ Индіи, а я склоненъ думать, что имѣется масса фактовъ уступокъ территоріи въ Индійской Имперіи, на которыя не было дано согласія Парламента, какъ въ прежнія, такъ и нынѣшнія времена. Поэтому мы едва ли можемъ искать прецеденты въ этой части Королевскихъ владѣній. Что касается до государственной практики, то мы имѣемъ два любопытныхъ новѣйшихъ примѣра подчиненія Парламента условіямъ договора, уже заключеннаго министрами Короны.

Въ 1890 г. Королева Викторія, заключая договоръ съ Германскимъ Императоромъ, которымъ, между прочимъ, предусматривалась уступка Императору Гельгоlanda обусловила, по совѣту своихъ министровъ, вступленіе договора въ силу одобреніемъ Парламента. Это приглашеніе Парламента принять участіе въ осуществленіи прерогативъ Короны, а вмѣстѣ съ тѣмъ взять на себя и отвѣтственность власти исполнительной, вызвало критику въ дебатахъ. Взгляды оппозиціи были развиты Гладстономъ:

«Есть предметъ, который я ставлю выше dicta юридическихъ авторитетовъ въ этомъ важномъ вопросѣ—это наша долгая, однообразная и ненарушимая практика. Одно отстаивать мнѣніе искренне убѣжденнаго, или ученаго человѣка, но совершенно другое—ссылаться на авторитетъ цѣлаго государства, выраженный въ практическомъ рѣшеніи послѣ дебатовъ и обсужденій. Едва ли возможно, какъ я полагаю, представить какой бы то ни было родъ территоріи—колоніи, прибрѣтенной завоеваніемъ, колоніи, прибрѣтенной заселеніемъ ея съ представительными учрежденіями, или безъ нихъ—невозможно найти родъ территорій, гдѣ бы мы не могли указать случаевъ уступки ея Короной безъ одобренія Парламента».

Гладстонъ былъ, безъ сомнѣнія, правъ въ своемъ утвержденіи относительно фактовъ уступки, хотя «дебаты и обсуждения» едва ли можно считать исчерпывающимъ вопросомъ обстоятельствомъ, какъ онъ ихъ описываетъ. Бальфуръ говорилъ объ этомъ вопросѣ, какъ находящемся «въ туманномъ состояніи», но утверждалъ, что «авторитетные юристы» указывали на необходимость испрошенія согласія Парламента. Гоушенъ находилъ, что направленіе, принятое правительствомъ является уклоненіемъ отъ дѣйствующей практики и не создаетъ предположеній, «чтобы согласіе Парламента было безусловно необходимо для договора, касающагося уступки территоріи».

Направленіе, принятое въ 1890 г., проявилось и при заключеніи англо-французскаго соглашенія 1904 г., когда были урегулированы различныя отношенія между обѣими странами на условіяхъ, влекшихъ за собой уступку Франціи территоріи. Никакихъ вопросовъ это соглашеніе не вызвало въ обѣихъ Палатахъ, исключая вопроса о цѣлесообразности условій, когда билль, заключавшій въ себѣ соглашеніе, находился на разсмотрѣніи.

Такимъ образомъ мы пришли, повидимому, къ заключенію, что независимо отъ прецедентовъ, относящихся къ индійской территоріи, въ послѣдніе годы признается желательнымъ, если не необходимымъ, изъясненіе Парламентомъ согласія на уступку территоріи въ мирное время. Уступки же территоріи при заключеніи мира, или въ военное время, равно какъ и уступки земель, пріобрѣтенныхъ путемъ завоеванія или уступки, на которыя не распространяется законодательная власть Парламента, или по отношенію къ которой Король не лишилъ себя своимъ собственнымъ актомъ права законодательствовать приказомъ въ Совѣтѣ, стоитъ въ совершенно иномъ положеніи. Мы можемъ лишь прослѣдить государственную практику, которая должна находиться въ соотвѣтствіи съ совѣтами, даваемыми министрами Королю. Но дѣйствительность договоровъ этого характера въ билляхъ, представляемыхъ въ Парламентъ, является все еще открытымъ вопросомъ. Парламентъ всегда можетъ выразить свое неодобреніе договору или министръ можетъ, если онъ располагаетъ сильной поддержкой въ Парламентѣ, получить выраженіе одобренія. Можно еще считать сомнительнымъ, являются ли министры готовыми взять на себя отвѣтственность за исполненіе принадлежащихъ Коронѣ по заключенію договоровъ правъ и должна ли ратификація зависѣть отъ воли собранія народныхъ представителей. Поддержкой того взгляда, что такіе договоры должны быть представляемы Парламенту является тотъ фактъ, что уступкой территоріи затрагиваются права и обязанности лицъ, живущихъ на ней. Она затрагиваетъ вопросъ о на-

ціональности подданныхъ въ силу или прекращенія существованія государства, подъ суверенитетомъ котораго они жили, или передачи части страны, гдѣ они жили, другому суверену. Примѣромъ перваго рода является превращеніе Оранжеваго свободнаго государства, независимаго политическаго общества, въ колонію Оранжевой рѣки, часть королевскихъ владѣній. Примѣръ втораго рода—передача Гельголанда Англіей Германіи.

Въ первомъ случаѣ, обыкновенно, дозволяется тѣмъ, кто не желаетъ принимать новаго подданства, покинуть завоеванное государство; во второмъ—путемъ договора или инымъ образомъ можетъ быть урегулировано положеніе тѣхъ, которые желаютъ сократить прежнее подданство. Но во всѣхъ такихъ случаяхъ должны быть изданы спеціальныя постановленія, выясняющія вопросъ о передачѣ, соединенный съ измѣненіемъ національности живущихъ на этой территоріи.

И Король путемъ уступки территоріи можетъ не только измѣнить національность своихъ подданныхъ, но можетъ въ извѣстномъ отношеніи нарушить ихъ гражданскія права. Такимъ образомъ разъ возникалъ вопросъ между жителемъ уступленной территоріи и его правительствомъ въ отношеніи правъ земельного владѣнія въ этой мѣстности, то право выслушивать иски по этимъ вопросамъ переходить отъ стараго суверена къ новому. Но всѣ денежныя претензіи къ прежнему правительству, даже если бы они составляли часть государственнаго долга, могутъ быть переведены на новое правительство лишь путемъ договора или же путемъ созданія новыхъ обязательственныхъ актовъ, затрагивающихъ всѣ три части: два правительства и истца.

Принятіе этимъ правительствомъ какой-либо части государственнаго долга страны, прибрѣтенной путемъ уступки, можетъ лечь долговымъ обязательствомъ на подданныхъ этой страны, и опредѣленные и общепризнанныя границы права на заключеніе договоровъ Короны основываются на указанномъ выше правилѣ, что тамъ, гдѣ договоръ влечетъ за собой извѣстныя денежныя обязательства населенія или измѣненія въ общихъ законахъ страны, онъ можетъ быть заключенъ, но не можетъ быть введенъ въ дѣйствіе безъ согласія Парламента.

Договоры, которые касаются такимъ образомъ правъ королевскихъ подданныхъ, подлежатъ одобренію Парламента и представляются въ него до ратификаціи или ратификація ихъ бываетъ условная.

Таковы, напр., торговые договоры, которые могутъ вызвать измѣненія въ размѣрѣ пошлинъ на ввозимые и вывозимые товары; или договоры о выдачѣ, которые предоставляютъ исполнительной власти право арестовывать, задерживать и заключать въ тюрьму подданныхъ иностраннаго государства, совершившихъ тамъ преступленіе и нашедшихъ здѣсь убѣжище.

Право Короны, на основаніи одного договора, предоставлять иностранцамъ изъятія отъ подсудности мѣстнымъ законамъ, что можетъ нанести ущербъ правамъ гражданъ, обсуждалось въ дѣлѣ *Parlement Belge*.

Въ этомъ дѣлѣ указывалось, что Королева Викторія, на основаніи договора съ бельгійскимъ королемъ, сообщила судну, разсматривавшемуся судомъ, какъ частное торговое судно, всѣ преимущества государственнаго судна или военнаго, лишивъ такимъ образомъ британскаго подданнаго возможности возбуждать процессъ противъ нанесенныхъ ему убытковъ, Робертъ Филлиморъ высказался, что прерогатива заключенія договоровъ не простирается такъ далеко, и вынесъ рѣшеніе противъ судна. Его рѣшеніе было отмѣнено апелляціоннымъ судомъ, но по другимъ соображеніямъ, именно потому, что *Parlement Belge* былъ государственнымъ судномъ, хотя и не военнымъ, такъ какъ служилъ для государственныхъ надобностей—для перевозки почты. Судъ тщательно воздерживался отъ выраженія какого-либо мнѣнія по тому пункту, на которомъ Робертъ Филлиморъ обосновалъ свое рѣшеніе.

Этотъ же самый вопросъ поднимался и въ дѣлѣ *Walker v. Baird*. Занятія предпріятія по ловлѣ омаровъ на берегахъ Ньюфаундлена были приостановлены мѣстной властью на основаніи соглашенія, состоявшагося между Короной и французскимъ правительствомъ. Собственникъ предпріятія возбудилъ судебное дѣло, и было выставлено положеніе, что образъ дѣйствій мѣстной власти не былъ «государственнымъ актомъ». Возникшій споръ о томъ, могло ли это дѣйствіе быть оправдано правомъ Короны на заключеніе договоровъ, не былъ разрѣшенъ, равно какъ и заявленіе защиты, ссылавшейся на то, что акты, совершаемые на основаніи международныхъ договоровъ не подлежатъ компетенціи судовъ. Судебный Комитетъ не раздѣлялъ этого взгляда. Онъ допускалъ, что Корона «не можетъ санкціонировать вторженіе со стороны своихъ чиновниковъ въ права частныхъ лицъ. Былъ бы необходимъ спеціальныи приказъ для побужденія къ выполненію условій договора».

«Что же касается до того, можетъ ли возбуждающее споръ право находиться въ пунктахъ договора, и если оно находится, то можетъ ли быть допущено вмѣшательство въ права частныхъ лицъ безъ испрошенія согласія законодательныхъ органовъ—все это серьезные вопросы, на которые ихъ лордства не находятъ возможнымъ высказать свое мнѣніе».

§ 4. Вѣтземельная юрисдикція.

Король, «въ силу договоровъ, капитуляцій, пожалованій, обычая, сдѣланныхъ допущеній и другихъ законныхъ основаній», можетъ осуществлять юрисдикцію въ предѣлахъ различныхъ иностранныхъ госу-

дарствъ. Исторія такой юрисдикціи начавается вмѣстѣ съ Восточной Компаніей (Levant Company), которая получила хартію въ 1581 г., возобновленную въ 1606 и 1662 гг., предоставлявшую право назначать консуловъ для отправленія правосудія между купцами «во всѣхъ мѣстахъ владѣніи Великаго Государя и въ другихъ восточныхъ моряхъ». На основаніи капитуляцій, заключенныхъ съ Оттоманской Портой, разборъ тяжбъ между подданными Англійской Короны на пространствахъ указанныхъ въ хартіи территорій предоставлялся упомянутымъ въ ней судьямъ, а не мѣстнымъ судамъ.

Въ силу обычая, повидимому, такая юрисдикція отъ дѣлъ, въ которыхъ обѣ стороны были британскими подданными, распространилась сначала на дѣла, въ которыхъ обвиняемый былъ британскій подданный, а затѣмъ на преступленія, совершенныя британскими подданными. Когда Восточная Компанія прекратила свое существованіе, возникла необходимость установить осуществленіе этой юрисдикціи инымъ образомъ, нежели хартіей данной Компаніи, равно какъ и нѣкоторое сомнѣніе относительно права Короны создавать такую юрисдикцію на основаніи прерогативы. Съ 1843 г. началось изданіе ряда актовъ о внѣземельной юрисдикціи, консолидированныхъ нынѣ въ Актѣ 1890 г. (53 и 54 Викт. с. 37). Цѣлью этихъ актовъ являлось предоставленіе Коронѣ правомочій на основаніи приказа въ Совѣтѣ осуществлять такую юрисдикцію, приобретенную или возникшую путемъ «договоровъ, капитуляцій, пожалованій, обычая, сдѣланныхъ допущеній и другихъ законныхъ основаній». Внѣземельная юрисдикція, осуществляемая консульскими судами, существуетъ въ настоящее время: 1) въ цивилизованныхъ независимыхъ государствахъ на основаніи специальныхъ договоровъ — въ Турціи, Персіи и Китаѣ; 2) въ состоящихъ подъ протекторатомъ государствахъ съ установленной формой правленія, равно какъ въ другихъ состоящихъ подъ протекторатомъ политическихъ союзахъ, гдѣ отношенія сюзерена и зависимаго государства требуютъ наличія такой юрисдикціи; 3) въ странахъ, въ которыхъ нѣтъ опредѣленной закономъ формы правленія, какъ напр., въ африканскихъ протекторатахъ или на островахъ Тихого Океана.

Тамъ, гдѣ подобная юрисдикція основана на договорѣ, ея объемъ является предметомъ specialнаго соглашенія. О другихъ случаяхъ, когда примѣненіе юрисдикціи касается лицъ, не состоящихъ подданными Короля, я уже говорилъ.

По отношенію къ сказанному о внѣземельной и консульской юрисдикціи слѣдуетъ отмѣтить три легальныхъ момента, необходимыхъ для ея возникновенія:

1) договоръ или норма международного права, которая дѣлаетъ ея существованіе возможнымъ;

2) статутъ, дающій и опредѣляющій право, на основаніи котораго Король ихъ создаетъ;

3) приказъ въ Совѣтъ, фактически вводящій въ дѣйствіе эту юрисдикцію, опредѣляющій границу ея примѣненія и категорію лицъ ей подчиненныхъ.

ГЛАВА VII.

Доходы Короны и ихъ расходование.

ОТДѢЛЪ I.

Доходы.

Доходы Короны есть установленный терминъ, не обозначающій собой всё тѣ денежные поступления, которыя могутъ расходоваться по ея желанію. Здѣсь, какъ и въ другихъ пунктахъ англійской конституціи, тождество понятія Короны, какъ отдѣльнаго монарха, съ Коронай, какъ исполнительнотельной властью, служило поводомъ къ введенію въ заблужденіе. Такъ называемые доходы Короны составляютъ по большей части суммы, уплачиваемыя въ различныхъ формахъ населеніемъ для тѣхъ цѣлей, для которыхъ существуетъ правительство. Древніе наслѣдственные доходы Короны для этихъ цѣлей идутъ въ общую сумму. Изъ нея весьма малая часть идетъ въ непосредственное распоряженіе Короля и Королевы. Весь же остатокъ идетъ на удовлетвореніе требующихъ денежныхъ расходовъ національныхъ потребностей, распредѣляясь по специальнымъ ассигнованіямъ Парламентомъ—ежегодно въ Arrrogiation Act или разъ навсегда постоянно дѣйствующимъ статутомъ.

Распредѣленіе Парламентомъ главнѣйшихъ статей дохода въ ежегодной росписи національныхъ доходовъ и расходовъ является вопросомъ, который будетъ прежде всего разсмотрѣнъ мною въ этой главѣ. Налоги изложены здѣсь не въ исторической послѣдовательности ихъ возникновенія и не вполнѣ иногда соотвѣтствуютъ тѣмъ терминамъ, подъ которыми они проводятся.

Источники доходовъ 1912—1913 гг. представляются въ слѣдующемъ видѣ:

Таможенныя пошлины	38.900.000	фунт. стерл.
Потребительныя пошлины	37.700.000	» »
Налогъ на имущество	25.450.000	» »
Штемпельный сборъ	9.400.000	» »
Поземельный налогъ и налогъ на дома	2.700.000	» »
Подходный налогъ и налогъ на собственность	44.645.000	» »
Почтовые сборы	20.275.000	» »
Телеграфныя и телефонныя сборы	8.900.000	» »
Коронныя земли	530.000	» »
Суэцкія пошлины	1.289.000	» »
Различныя поступления	2.900.000	» »
	187.189.000	фунт. стерл.

Первыя шесть статей въ этомъ списокѣ представляютъ собой доходы отъ обложенія; остальные являются доходами, получаемыми правительствомъ отъ своихъ предприятий или отъ принадлежащаго ему имущества и помѣщенія капиталовъ.

Нѣкоторые изъ этихъ источниковъ доходовъ имѣютъ весьма длинную и интересную исторію; другіе сравнительно недавняго происхожденія. Таможенныя пошлины и поземельный налогъ и налогъ на собственность соединены до извѣстной степени съ конституціонной борьбой XIV и XVII вѣковъ. Коронныя земли относятъ насъ назадъ къ саксонскимъ временамъ.

Потребительныя пошлины и почтовые доходы являются началомъ новой финансовой системы при Карлѣ II. Штемпельный сборъ или имущественныя пошлины являются созданиемъ новѣйшей финансовой практики. Но я разсмотрю налоги въ томъ порядкѣ, въ которомъ они вносятся въ Парламентъ, и опишу, поскольку это является необходимымъ, исторію и сущность каждаго.

§ 1. Таможенныя пошлины.

Обложеніе Королемъ ввозимыхъ въ страну предметовъ весьма древняго происхожденія. Этотъ сборъ при своемъ возникновеніи является, повидимому, возмѣщеніемъ Королю расходовъ на содержаніе портовъ и на истребленіе пиратовъ. Что эти сборы были увеличиваемы въ цѣляхъ доставленія Коронѣ большихъ доходовъ явствуетъ изъ словъ Magna Charta, въ которой онъ обѣщаетъ не увеличивать пошлины на товары. Пошлина на ввозимое вино, на ввозимую краску, рыбу и соль и налогъ на вывозимую шестъ и кожу получали признаніе, начиная съ XII вѣка.

Въ 1275 г. Эдуарду I взаѣнъ неопредѣленныхъ «древнихъ и законныхъ пошлннъ» былъ предоставленъ сборъ въ размѣрѣ $1\frac{1}{2}$ марки, или 6 шил. 8 пен. съ одного мѣшка вывозимой шерсти или съ каждаыхъ 300 овчинъ, и одну марку съ одного лапта кожъ. Эти сборы въ силу обѣщанія *Confirmatio Chartarum* были изъяты изъ права Короля увеличивать пошлины на товары и получили съ этого времени наименованіе *antiqua custuma*.

Nova custuma, впервые введенныя Эдуардомъ I въ 1303 г. и утвержденныя затѣмъ статутомъ о рынкахъ 1353 г. имѣли своимъ основаніемъ установленіе налога на заграничныхъ купцовъ. Этотъ налогъ составлялъ 10 пен. съ мѣшка шерсти или съ 300 овчинъ, вывозимыхъ иностранными покупателями и по 3 пен. съ фунта всѣхъ ввозимыхъ предметовъ. Эти *antiqua custuma* и *nova custuma* вмѣстѣ съ пошлиной на вино, ввозимое какъ англійскими, такъ и иностранными купцами, образовали часть наслѣдственныхъ доходовъ Короны, которые затѣмъ замѣнились грузовыми и вѣсовыми деньгами (*tunnage* и *roundage*), ассигнуемыми Королю при его вступленіи на престолъ. Пошлина на вино въ началѣ царствованія Карла II была выдѣлена изъ общаго состава пошлннъ.

Вѣсовыя и грузовыя деньги составляютъ пошлину на предметы ввоза и вывоза, отличную отъ вышеупомянутыхъ сборовъ наименованіемъ субсидій. Мы не должны забывать, что этотъ терминъ имѣетъ два значенія въ приложеніи къ прямому и косвенному обложенію; въ обоихъ случаяхъ имъ обозначаются парламентскія ассигнованія въ отличіе отъ наслѣдственныхъ доходовъ Короны, но при прямомъ обложеніи субсидія имѣетъ еще техническое значеніе, о которомъ еще рѣчь будетъ выше. Субсидія вѣсовыхъ и грузовыхъ денегъ является отдѣльной статьей дохода отъ древнихъ и новыхъ пошлннъ, а соединенные съ ними споры имѣютъ длинную исторію.

Въ теченіе большей части XIV столѣтія Король предъявлялъ претензіи на право взимать пошлины съ вывозимой шерсти, овчинъ и кожъ и заключать отдѣльные договоры съ купцами объ уплатѣ грузовыхъ денегъ за ввозимое вино и вѣсовыхъ за ввозимые товары. Это право никогда не было признано Парламентомъ, и въ 1371 г. споръ, казалось, былъ законченъ. Постановленія объ обложеніи шерстью были изложены въ статутѣ, на основаніи котораго Король безъ согласія Парламента не могъ взимать больше, чѣмъ было установлено древней пошлиной. Въ вопросѣ о грузовыхъ и вѣсовыхъ деньгахъ Парламентъ, по видимому, полагалъ, что онъ сдѣлалъ достаточно, установивъ специальное обложеніе по 2 шил. съ бочки вина и 6 пен. съ фунта ввозимыхъ и вывозимыхъ предметовъ, исключая шерсти и шкуръ. Король не былъ

отстраненъ отъ вниманія этихъ сборовъ, и такимъ образомъ путь къ произвольному увеличенію королевскихъ доходовъ оставался открытымъ. Мѣры, принятія въ этомъ направленіи Тюдорами и Іаковымъ I, обнаружилась въ дѣлѣ Bate.

Но съ 1376 г. до востановленія росписи доходовъ при Реставраціи, вѣсовыя и грузовыя сборы въ различныхъ размѣрахъ предоставлялись Королю или пожизненно, или на извѣстный срокъ и то, что мы теперь понимаемъ подъ общимъ понятіемъ пошлинъ, распадается на 3 вида:

- 1) Древнія пошлины вмѣстѣ пошлинами на вино.
- 2) Сборъ съ вывозимой шерсти.
- 3) Сборъ въ установленномъ Парламентомъ размѣрѣ съ бочки ввозимаго вина и съ фунта ввозимыхъ предметовъ.

Два послѣднихъ вида пошлинъ Парламентъ старательно стремился удержать въ своихъ рукахъ въ этомъ смыслѣ состоялись постановленія по отношенію къ сбору съ шерсти въ актѣ 1371 г., что же касается вѣсовыхъ и грузовыхъ сборовъ, то послѣдніе при своемъ возникновеніи были поставлены подъ контроль Парламента. Однако, этого было недостаточно. Королевы изъ дома Тюдоровъ ввели новыя пошлины на платье и сладкія вина безъ согласія Парламента; въ царствованіе Маріи опредѣленіе цѣнности товаровъ по показаніямъ купцовъ, удостовѣряемымъ ими подъ присягой, было замѣнено точными опредѣленіями, помѣщенными въ Книгѣ Сборовъ.

Іаковъ I самостоятельнымъ актомъ увеличилъ размѣры установленнаго статутомъ вѣсового сбора съ нѣкоторыхъ предметовъ торговли и измѣнилъ Книгу Сборовъ послѣ совѣщанія съ представителями купечества и безъ всякаго участія въ этомъ дѣлѣ Парламента. Упорство Bate, нежелающаго платить добавочную пошлину, рѣшеніе суда казначейства въ пользу Короны, постановленіе по сему поводу Палаты Общинъ въ 1610 г. и окончательное ограниченіемъ въ этомъ отношеніи королевской прерогативы Долгимъ Парламентомъ—все это вопросы, разсмотрѣнные много въ другомъ сочиненіи.

Въ 1660 г. пошлины были сведены въ однообразную систему и классифицированы въ статутъ. Прежнее различіе древнихъ и новыхъ пошлинъ исчезло и онѣ были раздѣлены на 4 группы:

- 1) Грузовой сборъ съ вина.
- 2) Вѣсовой сборъ съ ввозимыхъ товаровъ.
- 3) Вѣсовой сборъ съ вывозимыхъ товаровъ.
- 4) Пошлина съ шерстяного платья.

Они были предоставлены пожизненно Карлу II, а затѣмъ и Якову II.

Новыя пошлыны были введены въ царствованіи Вильгельма и Маріи и въ 1698 г. послѣдовало увеличеніе размѣра взимаемыхъ пошлынь, перечисленныхъ въ актѣ 1660 г. подъ наименованіемъ новыхъ субсидій. Дальнѣйшія возвышенія ставокъ послѣдовали во время войны за испанское наслѣдство въ 1703 и 1704 гг., войны за австрійское наслѣдство въ 1747 г. и во время семилѣтней войны въ 1759 г., но вывозная пошлина на шерстяныя издѣлія была отмѣнена въ 1700 году.

Такимъ образомъ законы, касающіеся вопроса о поступленіяхъ были весьма сложны къ тому времени, когда Питтъ въ 1787 г. ввелъ въ силу новую систему таможенныхъ пошлынь. До этого времени запутанность въ положеніи пошлынь касалась не столько ихъ сбора, сколько ихъ расходованія; обычная практика законодательства имѣла задачей специализировать всякую вводимую пошлину и благодаря этому происходило то, что нѣкоторыя поступления оставались безъ специализаціи своего расходованія, а поэтому могли быть обращены Парламентомъ на удовлетвореніе различныхъ потребностей, другія поступали въ фондъ, образуемый изъ различныхъ источниковъ и предназначенный для той или иной государственной надобности, третій же, наконецъ, всецѣло покрываютъ собой спеціальныя расходы. Коммисары по провѣркѣ государственныхъ счетовъ высказались, что система пошлынь должна быть упрощена, и съ этого времени общая сумма поступающихъ доходовъ стала обращаться въ одинъ фондъ, именуемый консолидированнымъ.

Съ 1787 г. были утверждены новыя тарифы и прошелъ новый консолидированный актъ. Принципы, на которыхъ основывается наша новѣйшая финансовая политика, въ этомъ отношеніи, двоякіе: первый—упростить и удешевить взиманіе сборовъ путемъ уменьшенія числа предметовъ, подлежащихъ оплатѣ; другая—въ цѣляхъ поощренія нашей обрабатывающей промышленности, уменьшенія сборовъ съ сырья, ввозимаго въ страну для обработки.

Такое упрощеніе было начато Робертомъ Пилемъ. Когда онъ сталъ министромъ въ 1842 г., число предметовъ, облагаемыхъ пошлиной, составляло 1200. Въ одинъ 1845 годъ онъ исключилъ изъ списка 450. Съ этого года уменьшеніе продолжается и до настоящаго дня. Во время южно-африканской войны была сдѣлана попытка къ установленію новыхъ источниковъ дохода, но теперь она оставлена, и крупные финансовыя авторитеты начинаютъ сомнѣваться, не ненадлежаще ли мы сѣздили основанія нашихъ доходовъ изъ этого источника. Въ такомъ видѣ, какъ мы это имѣемъ теперь, число подлежащихъ оплатѣ предме-

товъ уменьшилось съ 1200 въ 1842 г. приблизительно до 50 въ настоящее время ¹⁾.

§ 2. Потребительныя пошлины.

Пошлины съ предметовъ потребленія, производимыхъ въ странѣ, были введены во время Республики. Послѣ нѣкотораго недовольства въ первое время ихъ введенія, въ виду обложенія ими исключительно предметовъ ежедневнаго потребленія, онѣ затѣмъ были признаны какъ наиболѣе продуктивныя и практичныя. Въ это время пошлины распространялись не только на предметы внутренняго производства, но и на нѣкоторые предметы привозимые изъ заграницы, которые такимъ образомъ подлежали оплатѣ дважды, во-первыхъ, въ портахъ согласно таможенному тарифу, а затѣмъ вторично при ихъ продажѣ потребителямъ.

Когда при реставраціи Карла II поступленіе доходовъ было установлено, стало необходимымъ предоставить Королю источникъ дохода, который явился бы возмѣщеніемъ за отмѣну военныхъ леновъ.

Было бы невозможно выдумать налогъ, не нарушая правъ отдѣльныхъ лицъ, который ложился бы на земли, состоящія до сего во владѣніи рыцарства. Общій поземельный налогъ былъ созданъ исключительно для тѣхъ, которые не были ленными владѣльцами, налогъ касающійся исключительно земли, не былъ особенно пріятенъ тѣмъ покупщикамъ во время республики, которые намѣревались приобрести землю на всегда, свободную отъ обязательствъ этого рода.

Потребительныя пошлины на пиво и другіе напитки, хотя и не соответствовали ни по характеру, ни по свойству прекратившему существованію источнику дохода, казались справедливымъ и разумнымъ способомъ взиманія пошлинъ. Это былъ одинъ изъ способовъ, къ которому плательщикъ налоговъ привыкъ въ дни республики. Пошлины на предметы потребленія, введенныя закономъ 12 Карл. II с. 24, составили часть наследственныхъ доходовъ Короны. Подобныя же по характеру и суммѣ обложенія были введены въ это же время и предоставлены пожизненно Коронѣ. Но послѣ революціи Королю не были предоставлены въ распоряженіе всѣ средства страны. Ему были предоставлены лишь суммы, необходимыя для цивильнаго листа; и наследственные пошлины на предметы потребленія, вмѣстѣ съ другими наследственными дохо-

¹⁾ Въ 1912—13 г. оплатѣ пошлиной подлежатъ слѣдующіе предметы: пиво, игральныя карты, цикорій, хлораль-гидратъ, хлороформъ, какао, кофе, коллодій, эфиръ, этиль, фрукты, патока, сахаринъ, мыло, спиртъ и спиртные издѣлія, сахаръ, конфекты, молоко, чай, табакъ, вино, сон, вакса и различныя предметы, въ составъ которыхъ входятъ сахаръ.

дами, уменьшили pro tanto необходимость дополнительных ассигнований со стороны Парламента до размѣра общей суммы, которая была исчислена по годовымъ смѣтамъ гражданской службы.

Въ началѣ царствованія Королевы Анны, право Короны на переступку наслѣдственныхъ доходовъ было ограничено статутомъ, который опредѣлялъ гражданскій листъ для Королевы.

Въ 1876 г. часть этихъ доходовъ была замѣнена Парламентомъ ежегоднымъ ассигнованіемъ Коронѣ 70,000 фунтовъ стерлинговъ. Въ 1787 году Актъ о консолидированномъ фондѣ отмѣнилъ всѣ существовавшія пошлины, а вмѣстѣ съ тѣмъ и наслѣдственныя. Были введены новыя пошлины подобнаго же характера для пополненія консолидированнаго фонда, и исчисленіе ихъ производилось ежегодно.

Не входя въ подробности опредѣленій статутовъ по сему предмету, достаточно сказать, что хотя всѣ преемники Георга III уступили свое право на наслѣдственные доходы по отношенію къ фиксированному годовому взносу, наслѣдственныя права Короны сохранили свою жизненную силу, въ то время, какъ было установлено, что принадлежавшіе Коронѣ доходы, какъ напр. коронныя земли, должны идти въ консолидированный фондъ, или же, какъ это имѣетъ мѣсто по отношенію къ наслѣдственнымъ пошлинамъ, вовсе не должны быть взимаемы. Предметы, которые обложены въ настоящее время, немногочисленны, но вмѣстѣ съ пивомъ и спиртомъ составляютъ болѣе $\frac{1}{4}$ всей суммы національныхъ доходовъ. Но я желалъ бы нѣсколько расширить значеніе термина потребительныя пошлины—«Excise», означавшаго первоначально налогъ на предметы потребленія, производимые въ странѣ.

Этотъ терминъ былъ употребленъ съ цѣлью возбудить общественное мнѣніе противъ мѣропріятій, предложенныхъ съ знаменитомъ Excise Bill'ѣ Вальполя. Его планъ имѣлъ въ виду не что иное, какъ примѣненіе къ сбору пошлинъ съ вина и табака той системы, которая существовала по отношенію къ чаю, кофе и какао. Вмѣсто взиманія общей пошлины съ привозимыхъ товаровъ Вальполь предложилъ взимать меньшую пошлину при выгрузкѣ, по уплатѣ которой товары могли поступать въ продажу. Если они затѣмъ были экспортируемы, то не подлежали уже никакому дальнѣйшему обложенію; если же они потреблялись внутри страны, то сумма, которая составляла полный размѣръ обложенія должна быть уплачена, и взималась сборщиками. Это терминъ, который имѣлъ отношеніе исключительно лишь къ способу сбора употребляемыхъ недобросовѣстными лидерами оппозиціи, какъ обрисовывавшій характеръ налога. Народу говорилось, что многочисленные сборщики будутъ проникать во всѣ дома и взимать пошлины со всѣхъ предме-

товъ потребления. Поднятая шумиха заставила Вальполя воздержаться отъ проведения предполагаемаго мѣропріятія, которое и было названо этимъ непопулярнымъ именемъ.

Но новѣйшее употребленіе термина Exsise вышло за предѣлы первоначальнаго значенія. Подъ понятіе Exsise относится большое количество разнообразныхъ патентовъ, выдачу которыхъ уплачиваются деньги. Нѣкоторые изъ такихъ специальныхъ патентовъ выдаются на продажу продуктовъ, общая же масса ихъ извѣстна подъ именемъ установленныхъ патентовъ, а прежде assessed taxes. Фактически они являются требованиями, предъявляемыми государствомъ къ гражданамъ, уплаты за пользование извѣстными предметами удобства или роскоши.

Пользованіе мужской прислугой, гербами, содержаніе экипажей показываетъ, что всякій, кто пользуется такими внѣшними предметами роскоши, въ состояніи участвовать въ этомъ налогѣ. До 1869 г. существовала система уплаты плательщикомъ налога за то, чѣмъ онъ пользовался въ истекшемъ году. Въ 1869 г. Assessed taxes были отмѣнены eo nomine. Плательщикъ теперь обязанъ брать патентъ въ началѣ каждаго года, а новый добавочный въ случаѣ увеличенія обложенія въ теченіе года.

§ 3. Налогъ на имущество, переходящее по наслѣдству (Duty Estate).

Duty estate является общимъ терминомъ для пошлинъ, взимаемыхъ съ собственности, переходящей по наслѣдству, которыя часто описываются, какъ посмертный налогъ. Онѣ заключаютъ въ себѣ: 1) сборъ со всего комплекса имущества умершаго лица, какъ движимаго, такъ и недвижимаго, и это является въ строгомъ смыслѣ налогомъ на имущество; 2) наслѣдственные пошлины съ недвижимости и 3) наслѣдственные пошлины съ движимаго имущества, переходящаго по завѣщанію ¹⁾.

§ 4. Штемпельный сборъ (Stamps).

Штемпельный сборъ является весьма удобной формой взиманія налога съ имущества при его переходѣ, подобно тому, какъ патентъ является удобной формой взиманія съ предметовъ роскоши.

¹⁾ Размѣръ наслѣдственныхъ пошлинъ при переходѣ имущества, оцененнаго 100—500 фун.—1⁰/₆; 500—1,000 фун.—2⁰/₆; 1,000—1,000 ф.—3⁰/₆; 10,000—25,000—4⁰/₆; 25,000—50,000—4¹/₇⁰/₆; 50,000—75,000 ф.—5⁰/₆ и т. д., увеличиваясь до 1,000,000 фун., когда взимается 8⁰/₆.

Штемпельный сборъ слѣдуетъ разсматривать независимо отъ наслѣдственныхъ пошлинъ; послѣднія являются въ дѣйствительности налогомъ на движимую и недвижимую собственность при ея приходѣ; между тѣмъ штемпельный сборъ взимается при совершеніи юридическихъ дѣлъ, какъ необходимое штемпелеваніе для ихъ дѣйствительности.

Первый общій штемпельный актъ прошелъ въ 1694 г., когда были назначены коммиссары для штемпелеванія и взиманія за это пошлинъ.

Размѣры пошлинъ установлены были отъ 2 фунтовъ до 1 пени. Документами, подлежащими штемпелеванію были формы допущенія къ занятію должностей, брачныя свидѣтельства, нѣкоторыя грамоты, показанія подъ присягой, копии съ духовныхъ завѣщаній, судебныхъ рѣшеній и различныхъ другихъ документовъ и актовъ. Эти пошлины увеличивались постепенно и вмѣстѣ съ тѣмъ росло количество документовъ, подлежащихъ оштемпелеванію. Векселя и заемныя письма внесены въ актъ объ оштемпелеваніи 1782 г., обыкновенныя росписки въ 1784 г. Въ основу принципа обложенія легъ размѣръ совершаемыхъ дѣлокъ. Въ 1714 г. обложеніе было примѣнено къ патентамъ на должности, въ 1797 г. къ контрактамъ, въ 1804 г. къ закладнымъ, въ 1808 г. къ актамъ о передачѣ имущества.

Въ 1853 г. примѣненіе принципа *ad valorem* было найдено затруднительнымъ на практикѣ, онъ былъ оставленъ и сборъ въ пени былъ объявленъ необходимымъ со всякой суммы начиная съ 2 фунтовъ. Въ 1881 г. подобное штемпелеваніе было объединено съ почтовыми сборами, и почтовое вѣдомство ежегодно представляетъ въ департаментъ внутреннихъ доходовъ свою часть доходовъ.

§ 5. Поземельные налоги.

Древнюю исторію обложенія въ Англіи весьма трудно отличить отъ исторіи наслѣдственныхъ доходовъ Короны, такъ какъ первоначальныя сборы денежныхъ средствъ на содержаніе двора и на нужды обороны обратились, повидимому, въ наслѣдственныя права, и затѣмъ постепенно уменьшались, пока не создалась необходимость въ новыхъ источникахъ доходовъ. Короли склонны были разсматривать эти сборы или, какъ собственность Короны, или, какъ источники, изъ которыхъ возможно черпать, когда угодно. Нація желала точнаго опредѣленія доходовъ, на которые можно было бы смотрѣть, какъ на собственность Короны, требуя, чтобы Король жилъ «на свои собственные средства»; если же возникала нужда въ большихъ ассигнованіяхъ, то онъ

долженъ былъ обращаться къ *Commune Consilium Regni* или впоследствии къ Парламенту за оказаніемъ денежной поддержки изъ его доходовъ и расходывать ассигнованныя деньги на указанныя цѣли.

Саксонскіе короли пользовались для государственныхъ надобностей фондомъ, образуемымъ изъ доходовъ съ королевскихъ имѣній и съ земель, не состоявшихъ въ ленномъ владѣніи и доходовъ *form fultum*, поступавшихъ за отправленіе правосудія иногда поступавшихъ въ формѣ сырыхъ надѣлій, но обыкновенно обращаемыхъ въ деньги. Къ этому слѣдуетъ еще добавить налогъ, необходимый для защиты страны отъ датскихъ нашествій, такъ называемый *Danegeld*, сборъ 2 шиллинговъ съ cadaго гайда ¹⁾ обработанной земли.

При норманскихъ короляхъ, королевскія имѣнія, равно какъ и свободныя земли, стали собственностью Короны-*terra regis*; и Король съ этого времени получалъ возможность болѣе неограниченно распоряжаться этого рода доходами.

Шерифъ сталъ отвѣтственъ за сборъ этихъ суммъ въ каждомъ графствѣ и за исправный взносъ ихъ въ Казначейство. Завоеватель увеличилъ *Danegeld* съ 2 шиллинговъ до 6 съ гайда и потребовалъ сбора ихъ съ городовъ. Норманскіе короли, какъ верховные земельные собственники, въ добавленіе къ поземельнымъ доходамъ пользовались еще доходами на военныя нужды. Они сдѣлали отправленіе правосудія источникомъ дохода.

Въ царствованіе Генриха II и его сыновей появились новыя формы обложенія. Арендныя деньги въ графствѣ и *Danegeld* въ теченіе долгаго времени устанавливались шерифомъ въ опредѣленной суммѣ. Теперь они исчезли, исключая нѣкоторыхъ статей оставшихся среди наследственныхъ доходовъ Короны. Обложеніе при Генрихѣ II, помимо этихъ источниковъ дохода, было 3 родовъ—одно падало исключительно на владѣльцевъ рыцарскихъ земель, второе вообще на всѣхъ владѣльцевъ земли, третье на владѣльцевъ всякой недвижимой собственности.

Первый этого рода сборъ былъ *Scutage*—для военной службы по расчету 20 шиллинговъ съ cadaго рыцарскаго лена. Второй былъ замѣной прежнихъ *Danegeld* подъ различными наименованіями *donum*, *auxilium*, онъ падалъ на землю изъ расчетовъ съ гайда или съ участка въ 100 акровъ, именовавшемуся *scutage*. Тамъ, гдѣ уплата этихъ денегъ требовалась Королемъ, города не были свободны отъ платежа, тѣ же города, которые купили себѣ независимость отъ графской юрисдикціи и обложенія, платили установленную опредѣленную сумму. Существовали

¹⁾ Приблизительно 40 десятинъ.

дѣ формы обложенія, восходящія еще къ Magna Charta, гдѣ Король обѣщалъ не собирать специальныхъ сборовъ, кромѣ трехъ феодальныхъ, безъ согласія *Commune Consilium*. Третья форма обложенія, кромѣ *scutage* и *aid*, падала на всѣхъ собственниковъ аренды и недвижимаго имущества. Это былъ налогъ взимавшійся въ $\frac{1}{10}$ или иной пропорціи съ такого имущества. Впервые она появляется въ видѣ *Saladin tithe*, но по мѣрѣ того, какъ страна становилась богаче, движимая собственность стала болѣе подходящимъ предметомъ для обложенія, и въ XIII, XIV, XV столѣтіяхъ обложенія въ формѣ $\frac{1}{10}$ и $\frac{1}{12}$ части, которыя сдѣлались общей формой обложенія въ городахъ и графствахъ, стали обычнымъ способомъ, которымъ представители Общинъ въ Парламентѣ добывали средства, для нуждъ исполнительной власти, представленной Короной. Прежде чѣмъ перейти къ способамъ обложенія движимой и недвижимой собственности, слѣдуетъ отмѣтить статутныя ограниченія правъ Короны на сборъ этого рода налоговъ безъ согласія Парламента. Налогъ на движимость не могъ быть включенъ подъ наименованіями *scutage* или *aid* въ хартію, но Парламентъ, въ первое время своего существованія былъ всегда готовъ закрыть дверь предъ такими королевскими стремленіями къ стяжанію. *Confirmatio Chartarum* говоритъ вообще о *aids, tasks* и *prises* и содержитъ обѣщаніе Короля, что такіе сборы не могутъ быть сдѣланы иначе, «какъ съ общаго согласія государства».

Коронныя домены еще представляютъ широкое поле для производнаго обложенія, особенно городскія домены. Фактически они занимали спорное мѣсто между наследственными доходами и парламентскимъ ассигнованіемъ. Но послѣ нѣсколькихъ лѣтъ королевскихъ вымогательствъ и парламентскихъ по сему вопросу указаній статутъ 1340 года высказался противъ «обложенія иначе, какъ съ общаго согласія Парламента», 1332 годъ былъ послѣднимъ, въ которомъ Король облагалъ налогомъ домены. Принудительныя займы и добротныя приношенія (*benevolences*) XVI столѣтія и насильственное и незаконное обложеніе при Іаковѣ I и Карлѣ I вызвали Петицію о правахъ, которая была послѣднимъ рѣшительнымъ актомъ противъ законности прямого обложенія въ какой бы то ни было формѣ безъ согласія Парламента. Билль о правахъ въ общихъ выраженіяхъ объявляетъ незаконнымъ сборъ денегъ «на нужды Короны въ силу прерогативы или инымъ путемъ, помимо одобреннаго Парламентомъ».

Возвращаясь къ формамъ обложенія. Старые налоги, *scutage* и *aid*, прекратили свое существованіе приблизительно въ срединѣ XIV в.; ихъ мѣсто заняли налоги на движимость и пошлины, о которыхъ уже говорено выше. Налоги на движимость представлялись въ формѣ $\frac{1}{12}$

части съ графства и $\frac{1}{10}$ съ бурга и получались путемъ обложенія скота, жатвы, предметовъ торговли. Но въ 1384 г. былъ произведенъ подсчетъ, на основаніи котораго общая сумма этого рода ассигнованій опредѣлялась въ 39,000 фунтовъ, и со этого времени ассигнованіе этихъ десятыхъ и пятнадцатыхъ частей явилось зафиксированной цифрой въ 39,000 фунтовъ, раздѣленной пропорціонально между графствами и бургами. Что касается до недвижимости, на которую предположено было ввести обложеніе, то она послѣ половины XIV вѣка никогда не переоцѣнивалась и десятыя и пятнадцатыя доли стали съ теченіемъ времени недобросовѣстнымъ налогомъ. Такой сборъ существовалъ еще, какъ случайный способъ взиманія денегъ въ XVII вѣкѣ и послѣднее ассигнованіе этого рода имѣло мѣсто въ 1623 году. Его мѣсто въ XVI и XVII вѣкахъ заняли субсидіи. Субсидіи въ этомъ смыслѣ слѣдуетъ отличать отъ субсидій, обозначающихъ собой тѣ вывозныя и ввозныя пошлины, которыя назывались «вѣсовыми и грузовыми сборами», и отъ общаго употребленія этого термина, обозначающаго ассигнованіе средствъ изъ обыкновенныхъ доходовъ Короны. Субсидіи XVI и XVII вѣковъ обозначали налогъ въ 2 шил. 8 пенсовъ съ одного фунта оцѣнки движимаго имущества и 4 шил. съ фунта оцѣнки земли.

Исключая періода республики это была обыкновенная форма обложенія до 1663 г.; духовенство облагало себя особо, хотя послѣ 1553 г. отдѣльныя субсидіи, ассигновываемыя духовенствомъ, были по требованію представляемы на утвержденіе Короны въ Парламентъ. Въ 1664 г. духовенство оставило практику облагать себя налогами отдѣльно отъ свѣтскихъ лицъ; вмѣстѣ съ этимъ въ это же время была прекращена практика обложенія субсидіями. Обложеніе, повидимому, было распределено такъ неискуссно и небрежно, что бѣдный платилъ столько же, сколько и богатый; и въ 1663 г., когда духовенство и свѣтскіе лица ассигновали по 4 субсидіи, общій итогъ не превышалъ 282,000 фунтовъ.

Послѣ 1663 года мы ничего не слышимъ о субсидіяхъ, какъ о способѣ взиманія денегъ. Министры Карла II обратились къ другимъ тремъ формамъ прямого обложенія.

Первой былъ подушный налогъ (poll-tax) съ cadaго, достигшаго шестнадцатилѣтняго возраста. Налогъ этотъ вводился время отъ времени съ 1377 г. Онъ никогда не пользовался симпатіями, въ послѣдній разъ былъ введенъ въ 1698 г., и въ 1706 г. исчезъ.

Второй формой былъ подымный налогъ (hearth money) на всѣ дома, кромѣ коттеджей въ размѣрѣ 2 шиллинговъ съ каждой печи или очага. Онъ былъ введенъ въ 1662 году; подобно подушному налогу, онъ былъ «тягостенъ для народа» и былъ отмѣненъ въ 1689 г.

Третья—состояла въ взиманіи фиксированной суммы, распределенной между городами и графствами на каждый мѣсяць путемъ обложенія стоимости всей движимой и недвижимой собственности въ установленныхъ мѣстахъ.

Практика эта началась во время республики и была затѣмъ принята послѣ реставраціи, какъ болѣе рациональный способъ, нежели субсидія, взиманія денегъ хотя она и была болѣе продуктивна, чѣмъ субсидія, но тѣмъ не менѣе успѣха не имѣла. Наибольшая сумма, которая была этимъ образомъ собрана, была немного болѣе 1¹/₂ милліона въ годъ, но высказывались жалобы на то, что движимость не несетъ справедливаго участія въ этомъ обложеніи и практика прекратилась съ 1691 года.

Движимая собственность не представляла собой твердаго основанія для обложенія; въ слѣдующемъ году была сдѣлана послѣдняя попытка ввести опредѣленное и постоянное обложеніе на всѣ виды собственности—движимую и недвижимую. Такъ называемый Land-tax 1692 года былъ въ дѣйствительности субсидіей въ размѣрѣ 4 шиллинговъ съ фунта, движимой и недвижимой собственности. Поступленія по этому налогу уменьшались изъ года въ годъ, пока, наконецъ, въ 1697 г. Парламентъ оставилъ всѣ надежды на полученіе вотированной суммы и опредѣлил сумму въ размѣрѣ 1 шиллинга съ фунта дохода и распредѣлил ее между городами и графствами королевства. Движимое имущество и служба были обложены такъ же, какъ и земля, но вмѣстѣ съ тѣмъ было постановлено, что земля можетъ быть обложена на то, на что другіе виды имущества обложенію не подлежатъ, въ концѣ-концовъ весь налогъ падалъ всецѣло на землю.

Въ теченіе 100 лѣтъ налогъ колебался отъ 1 до 4 шиллинговъ съ фунта, пока, наконецъ, въ 1798 г. Питтъ не установилъ постоянный размѣръ—4 шиллинга. Такимъ образомъ создавался постоянный налогъ на землю въ пропорціи, установленной обложеніемъ 1692 года. Налогъ на движимость, отъ котораго всегда можно было уклониться, былъ устанавливаемъ путемъ ежегоднаго отдѣльнаго ассигнованія. Онъ, повидимому, въ общей суммѣ не превосходилъ 150,000 фунтовъ и былъ отмѣненъ въ 1833 г. Налогъ на должности и на соединенное съ нимъ содержаніе подвергался измѣненіямъ и былъ отмѣненъ въ 1876 году.

Поземельный налогъ, будучи не выкупаемъ, остается источникомъ и пережиткомъ того способа обложенія, который для своей цѣлесообразности зависѣлъ отъ постоянной переоцѣнки движимой собственности въ странѣ, какъ это дѣлалось для исчисленія десятыхъ и пятнадцатыхъ долей при старой системѣ. Но такая переоцѣнка не имѣла мѣста и каждый

изъ такихъ налоговъ по очереди перешелъ въ фиксированное обложеніе, пропорціонально распределенное между городами и графствами. Новѣйшія попытки обложенія собственности начались съ прямыхъ налоговъ 1797 года, и формъ, въ которыхъ такое обложеніе проявляется, нынѣ четыре.

Во-первыхъ, налогъ на доходъ, приносимый земельной собственностью, помѣщеннымъ въ предпріятіе капиталомъ и занятіемъ извѣстной профессіей. Во-вторыхъ, налогъ на жилые дома, который съ различными измѣненіями взимается съ 1778 г. Въ-третьихъ, налогъ на имущество, переходящее отъ умершаго къ живущему, путемъ наслѣдованія или завѣщанія, падающій на движимую и недвижимую собственность. Налогъ на имущество и наслѣдственныя пошлины, извѣстные теперь подъ именемъ death duties, являются, въ сущности, штемпельными пошлинами. Въ-четвертыхъ, налогъ на богатство, проявляющееся въ пользованіи извѣстными предметами роскоши. Налоги этого рода были сгруппированы подъ главою Assessed Taxes, собираемые въ формѣ патентовъ.

Подходный налогъ и налогъ на имущество былъ впервые введенъ Питтомъ въ 1799 г. Онъ былъ тогда прогрессивнымъ налогомъ съ дохода отъ 60 до 200 фунтовъ и налогомъ въ 10% со всѣхъ доходовъ свыше 200 фунтовъ. Онъ былъ оставленъ въ 1802 году, возобновленъ въ 1803 г. въ размѣрѣ 5% со всѣхъ доходовъ въ 150 фунтовъ и выше и былъ время отъ времени увеличиваемъ до своей отмены въ 1815 г. Въ 1842 г. онъ былъ снова воскрешенъ Робертомъ Пилемъ въ размѣрѣ 7 пенсовъ съ фунта и съ этого времени продолжаетъ существовать въ различномъ размѣрѣ. Онъ взимается съ доходовъ, источники которыхъ могутъ быть распределены такъ: 1) рента и доходы съ земельной собственности; 2) доходъ съ пользованія или владѣнія землей; 3) помѣщеніе капитала въ государственныхъ бумагахъ, обязательствахъ нашего или иностранныхъ государствъ, равно обязательствахъ колоній. 4) извѣстная профессія, торговля или иное занятіе, 5) государственная или иная служба.

Изъ этихъ четырехъ формъ обложенія подъ понятіе налога подходят подходный налогъ на имущества, обложеніе жилого дома, такъ какъ death taxes взимаются путемъ штемпельнаго сбора, а assessed taxes путемъ патента.

§ 6. Почтовое вѣдомство и телеграфная служба.

Почта служить источникомъ дохода съ царствованія Карла II, хотя Іаковъ I уже пользовался кредитомъ для организаціи почтовыхъ

сношеній для удобства англійскихъ купцовъ, а Карлъ I въ 1635 г. издалъ распоряженіе о пересылкѣ писемъ въ Англій и Шотландіи, установивъ сумму почтовыхъ сборовъ королевской прокламаціей. Веденіе дѣла было поручено почтмейстеру, который отвѣтствовалъ за рискъ и выгоды этого предпріятія. Въ 1660 г. было организовано центральное почтовое управленіе—Post office, получившее по статуту нѣкоторыя привилегіи, денежныя поступления котораго составили часть наслѣдственныхъ доходовъ Короны, а въ 1663 г. эти доходы были переданы въ постоянное обладаніе герцогу Йоркскому. Въ 1685 г. они были предложены Іакову II, какъ Королю, его наслѣдникамъ и преемникамъ. Въ 1710 г. Post office было реформировано и поступления по немъ заняли среднее мѣсто между цивильнымъ листомъ и общественной службой. Съ 1760 г. образовываемыя этимъ наслѣдственные доходы были соединены съ общими доходами въ актахъ о цивильномъ листѣ, а съ 1787 г. стали входить въ составъ консолидированнаго фонда.

Объемъ почтовыхъ операцій мѣнялся въ различное время. Post office возникло при Іаковѣ I для сношеній съ англійскими купцами, торговавшими за границей; оно продолжало поддерживать сношенія съ заграничными странами во время войнъ королевы Анны, пересылая не только письма, но и предметы самаго разнохарактернаго свойства. Въ 1710 г. его операціи были болѣе систематизированы. Дѣятельность Post office распространялась на Великобританію, Ирландію и колоніи. Генераль-Почтдиректоръ назначался для завѣдванія почтой во всѣхъ этихъ мѣстахъ; но управленіе все же продолжало состоять въ общемъ завѣданіи Статсъ-Секретаря.

Развитіе почтовыхъ операцій составляетъ часть соціальной и экономической исторіи. Департаментъ принимаетъ на себѣ на извѣстныхъ условіяхъ пересылку почтой писемъ, газетъ, книгъ, посылокъ, образчиковъ; передачу сообщеній путемъ телеграммъ, денегъ—путемъ денежныхъ или почтовыхъ переводовъ; оно получаетъ и хранитъ сбереженія, являясь такимъ образомъ банковымъ учрежденіемъ, несущимъ отвѣтственность за сумму, превсходящую 152.000.000 фунтовъ; онъ функционируетъ такъ же, какъ контора по страхованію жизни на суммы отъ 5 до 100 фунтовъ, по приобрѣтенію государственной ренты въ предѣлахъ отъ 1 до 100 фунтовъ и по обращеніи денегъ въ государственные бумаги, на сумму не превышающую 500 фунтовъ.

Post office является поэтому не только органомъ сношеній для Соединеннаго Королевства и колоній, оно является также мѣстомъ для храненія сбереженій бѣднаго люда. Нельзя не отмѣтить ростъ его доходовъ. Въ 1838 г., послѣдній годъ передъ общимъ уменьшеніемъ издер-

жекъ, чистый доходъ составлялъ 1.676.522 фунта, издержки на управленіе 669,756 фунтовъ, въ финансовомъ году, закончившимся 31 марта 1907 г., расходы по управленію (включая сюда и телеграфъ) доходили до 17.374. 251 фунтъ, а сумма, внесенная въ Казначейство, составила 17.880.000 фунтовъ.

Исключительная права предоставленныя Генераль-Почтдиректору, какъ въ отношеніи передачи писемъ, такъ и телеграммъ, основаны на законахъ 1 Викт. с. 33 s. 2 и 32 и 33 Викт. 73 s. 4.

§ 7. Коронныя земли.

Коронныя земли составляютъ одинъ изъ источниковъ наслѣдственныхъ доходовъ Короны, который необходимо рассмотреть, хотя слѣдуетъ вмѣстѣ съ тѣмъ имѣть въ виду, что существуютъ и другіе источники наслѣдственныхъ доходовъ, которые теперь не собираются и которые предназначены для общихъ или специальныхъ цѣлей. Чистый доходъ съ такихъ коронныхъ земель, составляющій часть общихъ доходовъ страны, составлялъ въ 1894 г. 410.000 фунтовъ, въ 1912 г.—530.000. Въ составъ этихъ земель входятъ всѣ наслѣдственныя земельныя владѣнія Короны, исключая герцогствъ Ланкастерскаго и Корнуэльскаго, которыя составляютъ источникъ частныхъ доходовъ Короля и принца Уэльскаго.

До завоеванія права Короля на землю опредѣлялись тройнымъ образомъ: онъ владѣлъ землями по личному праву частной собственности; онъ владѣлъ землями по праву своего королевскаго званія—домеями Короны; онъ пользовался правами на земли, не состоящія въ феодальномъ пользованіи неопредѣленнаго характера, но соединенными съ инициативой предоставленія частей этой земли отдѣльнымъ лицомъ и корпораціямъ, въ осуществленіи этого права былъ законно заинтересованъ витемагемотъ, но при послѣднихъ короляхъ саксонской монархіи его участіе въ этомъ пожалованіи носило исключительно формальный характеръ.

Послѣ завоеванія всѣ эти три права Короны слились въ одно право Короля надъ коронными землями. Феодальный король былъ господиномъ земли, которымъ владѣніе отдѣльными ея частями передавалось другимъ лицамъ. Поэтому всѣ земли, которыя не состояли во владѣніи феодальныхъ лордовъ или ихъ вассаловъ были королевскими, *folkland*—фондъ національной собственности сталъ *terra regis*. Феодализмъ, который такимъ образомъ расширилъ права Короны, въ положенія о выморочныхъ имѣніяхъ конфискаціи нашелъ средства для дальнѣйшаго ихъ

увеличенія. Но вмѣстѣ съ этимъ въ это же время Король пересталъ быть частнымъ собственникомъ. Землями, которыми онъ обладалъ, онъ могъ распоряжаться для поддержанія своихъ правъ или для общественной безопасности; онъ могъ ихъ продавать или переуступать, но не могъ ими пользоваться иначе, какъ въ силу королевскаго званія; его собственность была неразрывно связана съ его государственными обязанностями.

Примѣромъ этого положенія можетъ служить судьба герцогства Ланкастерскаго, бывшаго частной собственностью Генриха IV до его вступленія на тронъ. Былъ необходимъ особый актъ Парламента для того, чтобы устранить слияніе герцогства съ коронными землями,—актъ, полученный впервые Генрихомъ IV, повторенный съ нѣкоторыми измѣненіями при Эдуардѣ IV и возобновляемый съ того времени до настоящихъ дней.

Не трудно понять желаніе Короля обезпечить за собой и своими наследниками фамиліное имущество на время, когда право престолонаследія можетъ быть оспариваемо.

Слѣдствіе этого правила можно видѣть въ постоянномъ надзорѣ Парламента надъ пожалованіемъ Королемъ земельныхъ владѣній. Исторія королевскихъ печатей указываетъ на желаніе предупреждать возможность непредусмотрительныхъ пожалованій, и если, вопреки такимъ предостереженіямъ, этого рода пожалованія были сдѣланы, Парламентъ нерѣдко требовалъ возврата такихъ пожалованій. Поэтому исторія коронныхъ земель различна по характеру объема и цѣнности пожалованій. Выморочныя имѣнія, конфискаціи и отобраніе земель религиозныхъ общинъ увеличивали собственность Короны. Расточительные подарки придворнымъ и фаворитамъ, продажи, совершаемыя, какъ на примѣръ, при Елизаветѣ для облегченія плательщиковъ налоговъ, или, какъ при Карлѣ I для избѣжанія созыва Парламента, уменьшали эту собственность, пока, наконецъ, въ царствованіе Вильгельма III поступленія съ этого имущества не были исчислены въ 6.000 фунтовъ въ годъ.

Но послѣ революціи Парламентъ рѣшилъ контролировать сумму и порядокъ расходованія денежныхъ суммъ казны. Суммы, предоставляемыя въ распоряженіе Короля, были ограничены и статьи расходованія ихъ были точно указаны въ цивильномъ листѣ. Было установлено, вмѣстѣ съ тѣмъ, что часть этихъ суммъ покрывалась доходами съ земель Короны и Парламентъ не могъ дозволить Королю измѣнять этотъ бюджетъ путемъ отчужденія по своему усмотрѣнію источниковъ исчисленныхъ доходовъ. Когда на престолъ вступила Анна, то Актъ, которымъ устанавливались доходы Королевы, ограничилъ Корону по отношенію

этому и послѣдующихъ царствованій въ правѣ отчужденія земель Короны. Въ теченіе трехъ царствованій земли Короны обратились въ существенную часть цивильнаго листа. Наслѣдственные доходы пополнялись парламентскими ассигнованіями, исчисленными такимъ образомъ, что общая ихъ сумма могла дать возможность Королю содержать свой дворъ и оплачивать расходы по гражданской службѣ. Земли Короны не могли быть уменьшаемы путемъ отчужденія, но они могли измѣняться въ стоимости и это обстоятельство вносило неопредѣленность въ исчисления Парламента. Георгъ III при своемъ вступленіи на престолъ уступилъ Парламенту пожизненно свои права на земли Короны, получивъ взаменъ этого цивильный листъ съ фиксированной суммой, и его преемники послѣдовали его примѣру по отношенію къ землямъ Короны въ Англіи и Уэльсѣ. Начиная съ царствованія Георга IV эта же самая практика была принята по отношенію къ земельнымъ доходамъ въ Шотландіи и Ирландіи.

§ 8. Доходы Шотландіи и Ирландіи.

Вопросу о доходахъ Шотландіи и Ирландіи слѣдуетъ предпослать краткое замѣчаніе. Во время соединенія съ Шотландіей Корона имѣла тамъ извѣстные наследственные доходы, сходные по характеру съ такими же доходами Англійской Короны и состоявшихъ частью изъ доходовъ, соединенныхъ съ правами феодальнаго лорда, частью изъ доходовъ отъ таможенныхъ пошлинъ и акциза и почтоваго вѣдомства, предоставленныхъ Коронѣ актами шотландскаго парламента.

Поступленіе и расходваніе доходовъ были сосредоточены въ шотландскомъ Казначействѣ (Scotch Exchequer), и судъ Казначейства контролировалъ счета Казначея и Великаго Камергера, должностныхъ лицъ, отвѣтственныхъ за сборъ доходовъ. Актъ о соединеніи создалъ шотландскій судъ Казначейства не только какъ судъ для рѣшенія вопросовъ, связанныхъ съ денежными сборами, но и какъ учрежденіе, въ которое сборщики представляли свои отчеты; по одобреніи суда они направлялись къ другимъ должностнымъ лицамъ, пока окончательное разрѣшеніе не получалось отъ бюро Канцлерскаго Отдѣленія, именованнаго *Pipe office*. Но въ 1832 г. всѣ права и обязанности, относящіяся къ завѣдыванію доходами, были взяты у шотландскаго Exchequer и переданы Казначейству въ Уайттоллѣ.

На основаніи финансоваго соглашенія между Англіей и Шотландіей при соединеніи было установлено, за извѣстными исключеніями по отношенію къ дѣйствию существовавшихъ налоговъ, какъ общее пра-

вило, что въ обѣихъ странахъ должны взиматься одни и тѣ же таможенные пошлины и акцизные сборы. Штемпельные сборы были распространены на Шотландію актомъ 10 года царствованія королевы Анны, с. 19, а однообразность почтовыхъ операций—актомъ 9 Анны с. 10. Для обѣихъ странъ обложеніе одинаково, и съ 1822 г. не имѣется никакихъ различій между ежегодными поступлениями по обѣимъ странамъ.

Въ Ирландіи, какъ и въ Англіи, Корона пользовалась извѣстными наследственными доходами и имѣла доходы отъ нѣкоторыхъ налоговъ, пошлинъ и акцизныхъ сборовъ, предоставляемыхъ ей время отъ времени Ирландскимъ Парламентомъ. Но намъ нѣтъ необходимости останавливаться на истории доходовъ Ирландіи, ея финансовыхъ учреждений и ея государственномъ долгѣ.

На основаніи условій соединенія съ Англіей въ 1801 г. учрежденія эти сохранили свою самостоятельность, но были предусмотрены случаи извѣстныхъ соединеній для покрытія нѣкоторыхъ расходовъ. Наконецъ, сліяніе ихъ послѣдовало въ 1817 г., когда должности Лорда Великаго Казначея Англіи и Ирландіи были соединены, доходы обѣихъ странъ составили общій фондъ, изъ котораго слѣдовала уплата національнаго долга обѣихъ странъ, которыя отнынѣ стали разсматриваться, какъ одна. Послѣдующія измѣненія 1834 и 1866 г., коснувшіяся Казначейства, въ области контроля одинаково примѣнимы, какъ къ Англіи, такъ и къ Ирландіи.

О Т Д Ъ Л Ъ II.

Поступленіе и расходваніе доходовъ.

Общая замѣчанія.

Для того, чтобы понять, насколько необходимо ознакомиться съ исторіей этого предмета, слѣдуетъ резюмировать современную практику касающуюся сбора и расходванія доходовъ и контроля надъ государственными отчетами.

Сборъ доходовъ производится чрезъ четыре департамента: Пошлинъ, Внутреннихъ доходовъ, Главное управленіе почтъ и Коммиссаровъ лѣсовъ и земель. Другіе департаменты получаютъ иногда деньги въ связи съ своей дѣятельностью отъ земельныхъ владѣній, отъ продажи матерьяловъ и другихъ подобныхъ источниковъ. Эти суммы иногда расходуются департаментомъ, какъ вспомогательныя средства, предоставляемыя Парламентомъ на нужды департамента. Иногда они вно-

сятся въ Казначейство и затѣмъ тѣмъ записываются въ рубрику «различныхъ поступленій».

Всякое поступленіе по этимъ департаментамъ идетъ въ консолидированный фондъ Соединеннаго Королевства; т. е. говоря иначе вносится на счетъ Казначейства въ Англійскомъ Банкѣ, или въ Ирландіи въ Ирландскій Банкъ. Выдача изъ него можетъ послѣдовать лишь по утвержденіи Парламента. Когда же Парламентъ дастъ такое удостовѣреніе, то Король издаетъ приказъ, контрастированный двумя Лордами Казначейства, о производствѣ такой выдачи.

Но такой приказъ еще недостаточенъ для выдачи денегъ на указанные Парламентомъ и Королемъ цѣли. Онъ уполномочиваетъ Казначейство предложить Генераль-Контролеру и Счетчику открыть Лордамъ Казначейства кредитъ по счетамъ Казначействъ въ Банкѣ. Когда такой кредитъ открывается, то Банкъ долженъ перевести указанные суммы на счетъ Главнаго Кассира (Paymaster General), и послѣдній уже получаетъ тогда право произвести уплату различнымъ департаментамъ денегъ, согласно вотированнымъ Парламентомъ назначеніямъ. Вотъ какія принимаются мѣры предосторожности въ цѣляхъ, чтобы деньги, вотированныя Парламентомъ, выдавались для указанныхъ Парламентомъ надобностей; остается послѣ этого принять еще мѣры къ тому, чтобы деньги не только были выданы, но и израсходованы въ согласіи съ рѣшеніями Парламента.

Такимъ образомъ мы должны замѣтить, что Генераль-Контролеръ въ то же время и Генераль-Счетчикъ. По этой должности онъ долженъ разсматривать въ теченіе финансоваго года отчеты о томъ, что суммы, на которыя были открыты кредиты не только израсходованы на государственныя надобности, но именно на надобности, указанные Парламентомъ. Если въ этомъ отношеніи онъ не бываетъ удовлетворенъ, то онъ долженъ подробно представить дѣло въ Парламентъ. Когда Палата Общинъ получаетъ департаментскіе отчеты о расходованіяхъ на основаніи парламентскихъ рѣшеній, вмѣстѣ съ заключеніями по нимъ Генераль-Контролера и Счетчика, они направляются въ Комитетъ по разсмотрѣнію государственныхъ счетовъ (Public Accounts Committee), который уже и докладываетъ ихъ Палатѣ. Такимъ образомъ заканчивается кругъ: Палата, вотировавшая деньги на извѣстныя надобности, получаетъ подробное объясненіе о расходованіи на указанные цѣли денегъ.

§ 1. Исторія Exchequer.

Послѣ этихъ краткихъ словъ о современномъ порядкѣ поступленія и расходованія государственныхъ суммъ, мы можемъ обратиться къ ста-

рой системѣ Exchequer. Слѣдуетъ помнить, что до сравнительно недавняго времени различныя сборщики доходовъ вносили собираемыя ими суммы въ Exchequer, гдѣ деньги хранились въ отдѣленіяхъ счетчиковъ (Tellers office), пока въ нихъ не возникала необходимость для государственныхъ нуждъ. Въ первые дни существованія Exchequer шерифы были главными сборщиками доходовъ. Со временемъ эти обязанности въ связи съ открытіемъ новыхъ источниковъ дохода и новыхъ способовъ сбора исчезли, но Палата Поступленія осталась складомъ, куда поступали и откуда выплачивались деньги.

Позже въ XVIII в. стала появляться практика производить уплату и выдачу денегъ при посредствѣ Англійскаго Банка; но о такихъ платежахъ каждый день представлялся отчетъ въ Exchequer и вечеромъ открывались сундуки, производилась выдача денегъ и пріемъ взносовъ и на основаніи произведенныхъ взносовъ и выдачъ устанавливалось, были ли балансъ въ пользу Exchequer или нѣтъ.

Норманское Exchequer было раздѣлено на двѣ Палаты: Верхняя, или Палата Счетовъ, и Нижняя, или Палата Поступленій. Въ составъ Верхней Палаты входили Казначей, Канцлеръ и другія высшія должностныя лица; бароны Exchequer контролировали лицъ, которые собирали и расходовали деньги королевской казны. Здѣсь же производилась провѣрка счетовъ, а тѣ возникавшія въ связи съ вопросами о доходахъ юридическія дѣла положили основаніе юрисдикціи Суда Казначейства. Но Нижнее Exchequer, или Палата Поступленій, насъ тутъ наиболѣе интересуетъ.

Верхняя Палата развивалась въ двухъ направленіяхъ. Ея юрисдикція по финансовымъ вопросамъ, расширенная фикціями, обратила ее въ большой судъ обычнаго права, выдѣливъ его въ формальномъ смыслѣ изъ древняго Exchequer. Обязанности ея по веденію счетовъ и контроля исполнялись небрежно, пока, наконецъ, въ концѣ XVIII вѣка доходныя синекуры, соединенныя съ контрольными должностями, не были уничтожены и обязанности провѣрки государственныхъ счетовъ были возложены на учрежденіе, не имѣвшее никакой исторической связи съ Палатой Счетовъ.

Въ виду того, что королевскіе доходы поступали въ Королевскій дворецъ «in camera regis», то Камергеръ вѣдѣлъ съ Казначеемъ быть главнымъ должностнымъ лицомъ въ Палатѣ Поступленій. Должность Камергера раздѣлялась на три: наслѣдственную синекуру—Лорда Великаго Камергера, Королевскаго Камергера и Камергеровъ Exchequer.

Выдачи изъ Exchequer производились на основаніи королевскихъ приказовъ за Большой или Малой Печатью, обыкновенно на имя Казначея и Камергера.

Ваносы въ Exchequer записывались главнымъ клеркомъ Казначей и двумя Камергерами.

Плательщикъ денегъ въ Exchequer получалъ особую квитанцію, или половину зазубренной пластинки, переломленной пополамъ ¹⁾, размѣры такой пластинки соотвѣтствовали размѣрамъ уплаченной суммы ²⁾, которая была также обозначена на одной сторонѣ. Другая половина оставалась въ Exchequer. Подобныя же бирки давались лицамъ, которыя должны были получить деньги изъ Exchequer. Такія квитанціи (tally) въ первомъ случаѣ назывались tally of Sol, а во второмъ tally of Pro.

Такія знаки были въ употребленіи до 1826 г., когда со смертью послѣдняго изъ Камергеровъ прошелъ актъ объ ихъ упраздненіи и ихъ употребленіе прекратило свое существованіе ³⁾.

Прежній ходъ дѣлъ въ Exchequer былъ весьма простъ: три должностныхъ лица—клеркъ Казначей и два Камергера вели три отдѣльныхъ счета поступающихъ суммъ; они выплачивали деньги по приказамъ Короны и вели подобныя же тройные счета выданныхъ суммъ. Послѣдніе назывались pells of issue или пергаментными свертками, на которые записывались уплаченныя суммы. Счета каждаго должностнаго лица Казначейства сравнивались съ счетами другихъ двухъ каждый день, каждую недѣлю, каждые полгода.

Въ царствованіе Генриха VII эта запись расходовъ прекратилась, но запись поступленій продолжалась вестись въ тройной формѣ однимъ изъ клерковъ Казначей въ теченіе столѣтія. Выдача суммъ и запись выдаваемыхъ казенныхъ денегъ была передана въ руки четырехъ новыхъ должностныхъ лицъ—счетчиковъ (tellers) Exchequer, которые отдавали отчетъ клеркамъ Казначей въ произведенныхъ расходахъ.

Отъ тройной записи раннихъ временъ обязанности Камергера свелись къ приготовленію и храненію упомянутыхъ выше tally; но у клерковъ Казначей развилась новая весьма широкая сфера дѣятельности.

¹⁾ По русски такія палочки называются бирки.

²⁾ Размѣръ этихъ пластинокъ былъ слѣдующій:

1¹/₂ вершка—1,000 фунтовъ.

1 вершокъ—100 фунтовъ.

³⁾ ³/₈ вершка—10 фунтовъ, половина пластинки этого размѣра соотвѣтствовала 1 фунту.

³/₁₆ вершка—шиллингъ.

³⁾ 22 Георга III, с. 82. Послѣдующая ихъ исторія любопытна. Возвращаемыя пластинки были собираемы въ помѣщеніи бывшей Звѣздной Палаты, которую онѣ наполняли отъ пола до потолка. Когда въ 1834 г. явилась надобность въ этой комнатѣ, то былъ отданъ приказъ уничтожить эти пластинки. Онѣ были употреблены въ качествѣ топлива въ печахъ Палаты Парламента.

Одинъ изъ нихъ получалъ и провѣрялъ счета счетчиковъ и поэтому получилъ наименованіе счетчика поступленій; постепенно его участіе стало необходимымъ для производства выдачи денегъ. Другой, на обязанности котораго лежало писаніе росписокъ на кожѣ или пергаментѣ, получилъ полномочія за Малой Печатью дѣлать подобныя шкуры: pells of issue. Его должность—должность бухгалтера Казначейства—клерка кожъ (clerk of the Pells), стала должностью по регистраціи поступленій и расходованій.

Вотъ штатъ Exchequer до 1834 года. Четыре счетчика, которые принимали поступленія и расходовали ихъ; два канцмергера, которые разламывали на двѣ части бирки и слѣдили за тѣмъ, чтобы обѣ части соотвѣтствовали другъ другу; клеркъ шкуръ, который велъ записи приходамъ и расходамъ; счетчикъ поступленій, который велъ подобныя записи и имѣлъ серьезные обязанности по отношенію къ выдачѣ денегъ.

Эти должности до начала XIX вѣка оплачивались извѣстнымъ содержаніемъ и % вознагражденіемъ и представляли извѣстную приманку въ политической жизни.

Любопытно отмѣтить имена тѣхъ, которые занимали эти должности въ 1821 г. Четырьмя счетчиками были: лордъ Кэмденъ, лордъ Батурстъ, Карлъ Юркъ, Спенсеръ Персеваль. Клеркомъ кожъ — Генрихъ Аддингтонъ; счетникомъ поступленій лордъ Гренвилль.

По мѣрѣ того какъ доходы и расходы страны возрастали, содержаніе по этимъ должностямъ достигло солидной цифры. Въ 1783 г. Парламентъ установилъ имъ определенное жалованіе: 4.000 фунтовъ въ годъ для счетчика, 2.700 фунт. каждому счетчику и 1.500 фунт. клерку шкуръ. Новое положеніе должно было вступить въ силу по мѣрѣ того, какъ образовывались вакантныя должности, но въ 1812 г. лордъ Кэмденъ, послѣдній изъ счетчиковъ при старой системѣ, добровольно уступилъ превосходящій 2.700 фунтовъ излишекъ своего содержанія. Когда въ 1834 г. эти должности были отмѣнены, лордъ Кэмденъ все еще былъ счетникомъ и его уступка приносила до 244.000 фунтовъ, являвшихся излишкомъ по сравненію съ установленнымъ статутомъ содержаніемъ. Онъ сталъ на четверть мильона бѣднѣе, поставивъ себя на одинаковую ногу съ товарищами, пользовавшимися этой синекурой за 2.700 фунтовъ.

§ 2. Дѣятельность Exchequer.

Мы можемъ теперь рассмотреть работу этой машины. Но мы не должны забывать, что Казначей и Канцлеръ Казначейства были должностными лицами, несшими всю полноту отвѣтственности, что они были

ответственны предъ Королемъ, что Exchequer было учрежденіемъ, которое охраняло права Короля и что идея парламентскаго контроля надъ выдачей и расходованіемъ поступленій Exchequer'a была чужда тѣмъ, которые заботились о его дѣятельности.

Отношенія Парламента къ расходованію доходовъ прошли, можно сказать, три періода.

Въ первомъ Королю давались пожизненные доходы въ добавленіе къ наслѣдственнымъ доходамъ, безъ указанія цѣли ассигнованія. Пока Король не выходилъ изъ предѣловъ этихъ доходовъ со стороны Парламента не было никакихъ вопросовъ. Если же онъ требовалъ большаго, то Парламентъ запрашивалъ для чего нужны деньги и почему ихъ требуется больше; но Общины болѣе были склонны предупредить незаконное обложеніе, чѣмъ недозволенное расходованіе.

Второй періодъ начинается съ ассигнованія субсидій на спеціальныя цѣли въ царствованіе Карла II. Съ этого времени до 1834 г. Парламентъ старался при посредствѣ существующей организаціи — Exchequer гарантировать выдачу ассигнованныхъ денегъ именно на тѣ нужды, на которыя онѣ даны и организовать такую систему контроля, которая обезпечила бы не только выдачу, но и расходованіе денегъ именно на указанные цѣли.

Третій періодъ начался съ 1834 года, когда были уничтожены старыя должности и создалась система, обрисованная въ законодательствѣ 1866 г., по которой контроль за отпускомъ и провѣрка счетовъ были соединены въ тѣхъ же самыхъ рукахъ, а отчеты представлялись въ Палату Общинъ.

О первомъ періодѣ слѣдуетъ сказать немного. Но нужно отмѣтить, какъ ограниченіе правъ Короны въ управленіи, что королевскаго приказа было недостаточно для отпуска средствъ изъ его казны, что такой приказъ долженъ былъ быть удостовѣренъ патентомъ или грамотой съ приложеніемъ Малой Печати, а также и то, что удаленіе Казначея отъ активнаго участія въ рутинной работѣ Exchequer вело къ сложной системѣ казначейскихъ приказовъ, предварительно выдачи денегъ, извѣстной подъ именемъ «ходъ дѣлъ въ Казначействѣ», приводимой въ исполненіе должностными лицами по приему и выдачѣ казенныхъ денегъ. согласно закону 8 и 9 Вильгельма III с. 28.

Второй періодъ начался съ опредѣленія на извѣстныя цѣли субсидій, ассигнованныхъ Карлу II. Послѣ революціи точное назначеніе всѣхъ суммъ расходованія коснулось всѣхъ субсидій кромѣ наслѣдственныхъ доходовъ. Но даже и они рассматривались, какъ относящіяся къ цивильному листу, и принимались въ счетъ суммы, ассигнуе-

мой по цивильному листу. Съ того времени, какъ Георгъ III уст. свои наслѣдственные доходы, никакія деньги не могли быть израс- пованы безъ согласія Парламента. Доходы Короны стали признаватьею казенными деньгами—частью доходовъ страны. ой,

Постараемся же изложить контроль надъ выдачей и исторію провѣркт счетовъ въ томъ видѣ, какъ это существовало между 1688 и 1834 гг. 1

Предположимъ, что Парламентъ предоставилъ Коронѣ сборъ извѣстныхъ суммъ изъ опредѣленныхъ источниковъ. Предположимъ да- лѣе, что различныя лица, на обязанности которыхъ лежитъ сборъ до- ходовъ, произвели правильно сборъ и внесли его въ Exchequer. Деньги находятся тамъ; какъ ихъ можно оттуда получить и обратить къ рас- ходованію на тѣ цѣли, на которыя министры Короля испрашивали ихъ у Парламента?

Процессъ начинается, какъ раньше, такъ и теперь королевскимъ приказомъ, который являлся основаніемъ для приложенія Малой Печати. Затѣмъ онъ передавался чрезъ Казначейство, вмѣстѣ съ warrant'омъ Казначейства, для выдачи требуемыхъ денегъ счетчику поступленій. Это важное должностное лицо само подписывало приказъ объ уплатѣ и возвращало его въ Казначейство вмѣстѣ съ warrant'омъ. Оба доку- мента возвращались съ подписями членовъ Казначейства, вмѣстѣ съ письмомъ, назначавшемъ число, въ которое деньги должны быть отпу- щены, и фондъ, изъ котораго онѣ должны быть выданы.

За симъ счетчики отпирали одинъ изъ четырехъ сундуковъ, изъ которыхъ каждый находился въ комнатѣ счетчика. Но даже и это не могло быть исполнено безъ содѣйствія счетчика и клерка шкуръ, такъ какъ каждый сундукъ имѣлъ три замка и контролеръ, счетчикъ и клеркъ—каждый имѣлъ ключъ отъ каждаго изъ нихъ. Когда помощники этихъ трехъ должностныхъ лицъ открыли сундукъ и выдали часть со- держаемаго или для отдѣльнаго случая уплаты или для банковскаго кассира для помѣщенія этой суммы для кредита департамента, имѣющаго свой счетъ въ Англійскомъ Банкѣ, то Exchequer исполняетъ свою ра- боту относительно отдѣльной статьи расходованія.

Счетчикъ поступленій былъ лицомъ, отъ котораго зависѣла крышка сундука Казначейства, такъ какъ актъ Вильгельма III запре- щалъ счетчикамъ выдачу денегъ безъ его приказа. Но фактически былъ болѣе контролеромъ, нежели счетчикомъ. На его обязанности лежало наблюдать, чтобы деньги были законно отпущены, а не за тѣмъ, чтобы онѣ по спеціальности были израсходованы.

Значеніе этой должности зависѣло всецѣло отъ независимости счетчика по отношенію къ политическимъ или партійнымъ союзамъ,

такъ какъ его обязанностью было противоdѣйствовать покушеніямъ со стороны Короны или его министровъ на расходованіе казенныхъ денегъ или безъ согласія Парламента или на иныя цѣли, нежели это было указано Парламентомъ.

Насколько далеко лицо, занимавшее эту должность было отъ такого взгляда на свои обязанности, показываетъ образъ дѣйствій лорда Гренвилля. Онъ былъ счетчикомъ поступленій съ 1794 по 1834 г. когда онъ занялъ выдающееся мѣсто въ политическихъ дѣлахъ въ качествѣ лидера партіи виговъ.

Въ 1806 г. онъ сдѣлался Премьеръ-Министромъ и предполагалъ занять должность Перваго Лорда. Въ этой должности онъ былъ бы отвѣтствененъ за приказы Короля и за вагант'ы Казначейства, дѣйствительность которыхъ онъ долженъ былъ провѣрять въ качествѣ счетчика.

Но онъ не намѣревался отказаться отъ должности счетчика и когда въ Палатѣ Общинъ возникъ вопросъ о несовмѣстимости обѣихъ должностей, то на это высказывалось въ формѣ защиты, что отъ такихъ возраженій пахнетъ конституціоннымъ педантизмомъ. Парламентъ представилъ лорду Гренвиллю передать обязанности счетчика довѣренному лицу во время его нахождения въ составѣ управленія Казначействомъ; но, очевидно, что ни онъ, ни его друзья не видѣли никакой неумѣстности въ совмѣстительствѣ однимъ лицомъ двухъ должностей, одна изъ которыхъ состояла въ выдачѣ приказовъ объ отпускѣ казенныхъ денегъ, въ то время какъ другая заключалась въ провѣркѣ дѣйствительности этихъ приказовъ.

Въ 1811 г. лордъ Гренвилль находился въ оппозиціи. Партія, лидеромъ которой онъ состоялъ, волновалась по вопросу о проведеніи билля о регентствѣ и о возможности широкихъ ограниченій правъ регента, который считался другомъ виговъ. Король былъ сумасшедшій и обязанности, которыя онъ долженъ былъ исполнять, замѣнялись извѣстной фикціей. Парламентъ вотировалъ 500.000 фунтовъ на армію и столько же на флотъ; деньги находились въ сундукахъ счетчиковъ, и выдача ихъ была крайне необходима. Лорды Казначейства, дѣйствовавшіе согласно голосованію въ Парламентѣ, послали вагантъ объ выдачѣ денегъ счетчику, но при этомъ не было присоединено свидѣтельство при приложенной къ сему Малой Печати, такъ какъ, въ виду сумасшествия Короля, онъ не могъ собственноручно подписать приказъ о приложеніи Малой Печати, а клерки Малой Печати этого не рѣшились сдѣлать.

Дѣло это касалось лорда Гренвилля. Будучи Премьеромъ, онъ мало думалъ объ обязанностяхъ счетчика, въ смыслѣ контроля надъ Казна-

чействомъ, гдѣ онъ могъ дѣйствовать одновременно и какъ счетчикъ и какъ Первый Лордъ. Но въ качествѣ лидера оппозиціи въ немъ проснулось шепетильное отношеніе къ своей должности. Его могло удовлетворить лишь строгая согласованность съ общимъ формальнымъ ходомъ дѣлъ въ Exchequer. Законъ былъ на его сторонѣ и онъ могъ ускорить билль о регентствѣ, представить серьезныя возраженія своимъ политическимъ противникамъ и, наконецъ, добыть отъ обѣихъ Палатъ резолюцію, которая удовлетворила бы его совѣсть въ исполненіи того, что требовала необходимость государственной жизни.

Одно можно вывести изъ исторіи занятія должности счетчика лордомъ Гренвиллемъ, что система контроля до 1834 года не была дѣйствительна въ качествѣ извѣстнаго ограниченія по отношенію къ дѣятельности административной власти, и служила иногда даже для цѣлей политической обструкціи.

§ 3. Измѣненія, послѣдовавшія съ 1688 по 1866 гг.

Теперь намъ предстоитъ разсмотрѣть порядокъ выдачи казенныхъ денегъ и тѣ гарантіи, которыми располагаетъ Казначейство въ цѣляхъ, чтобы ассигнованныя деньги расходовались лишь на предметы, указанные Парламентомъ.

Мы должны здѣсь войти въ разсмотрѣніе того, каковыя имѣются средства для опредѣленія того, правильно ли израсходованы ассигнованныя Парламентомъ суммы. Суммы, отпущенныя департаменту на одну потребность, могутъ быть израсходованы на другую, или же лица, которымъ онѣ выданы, могутъ растратить или неправильно ихъ израсходовать. Въ первомъ случаѣ онъ обманываетъ Парламентъ, а во второмъ и Парламентъ и Корону.

Извѣстнаго рода повѣрка счетовъ существовала съ давнихъ временъ. Сборщики доходовъ представляли счета контролерамъ авансовъ (*auditor of imprest*), а выдача денегъ контролировалась сначала баронами, а затѣмъ счетчиками, назначенными для различныхъ статей расходовъ. Систематическая повѣрка устанавливается въ царствованіе Елизаветы, когда были учреждены контроли авансовъ или денегъ, отпущенныхъ для общественныхъ нуждъ. Два контролера авансовъ, подобно важнымъ должностнымъ лицамъ Exchequer, получали содержаніе и имѣли помощниковъ. Въ 1780 г. были назначены комиссары государственныхъ счетовъ для обслѣдованія всей системы «полученія, собиранія, выдачи и счета казенныхъ денегъ».

Система счетоводства тогда подпала подъ ихъ наблюденіе. Это

оказалось дорого стоящимъ фарсомъ. Въ 1783 г. каждый контролеръ пользовался доходомъ въ 16.000 фунтовъ. Въ 1785 г. они были упразднены на основаніи статута и была назначена комиссія изъ 5 комиссаровъ для просмотра государственныхъ счетовъ.

Нельзя сказать, чтобы это измѣненіе принесло сразу много пользы, въ 1806 году, напр., Канцлеръ Казначейства жаловался, что въ это время оставалось неprovѣренными счетовъ по расходованію казенныхъ денегъ на сумму болѣе, чѣмъ 450.000.000 фунтовъ. Но это контролирующее учрежденіе унаслѣдовало много незаконченныхъ дѣлъ отъ своихъ бездѣятельныхъ предшественниковъ. Его права были расширены статутомъ и его дѣятельность оказалась въ высшей степени плодотворной. (Однако его обязанности были переданы Генераль-Контролеру и Счетчику на основаніи Exchequer and Audit Act 1866 г.

Вслѣдъ за учрежденіемъ счетнаго департамента въ 1787 г. послѣдовало учрежденіе консолидированнаго фонда. Со времени революціи до 1787 г. установилась практика обращать извѣстные доходы спеціально на опредѣленные расходы, результатомъ чего получилась невѣроятная путаница счетовъ. Напр., въ таможенныхъ пошлинахъ заключалось 74 отдѣльныхъ счета; по каждому изъ нихъ поступали доходы изъ специально указаннаго источника и обращались на отдѣльную статью расхода. Въ 1787 г. былъ образованъ консолидированный фондъ, въ который «стекались всѣ источники государственныхъ доходовъ и изъ котораго отпускались суммы на общественныя надобности». Поступленія по отдѣльнымъ статьямъ дохода перестали назначаться на опредѣленные рубрики расхода. Со смерти королевы Анны до 1802 г. не было составлено или опубликовано никакого правильнаго отчета о финансахъ страны, и до 1822 г. въ Парламентъ не былъ представленъ сбалансированный годовой отчетъ о государственныхъ доходахъ и расходахъ.

Лишь съ 1822 г. стали представляться правильныя обзорныя финансы.

Въ 1826 г. исчезли камергеры и практика бирокъ. Въ 1832 г., кромѣ кассоваго отчета, былъ введенъ еще отчетъ о правильномъ обращеніи суммъ, полученныхъ для расхода по флоту. Эта форма отчета, въ которыхъ излагается соотвѣтствіе между цѣлью парламентскаго ассигнованія и предметомъ произведеннаго расхода, стала примѣняться ко всѣмъ статьямъ государственныхъ расходовъ.

Въ 1834 г. были упразднены должности Exchequer, а вмѣстѣ съ тѣмъ дорого стоявшія синекуры, запутанное дѣлопроизводство, непонятный языкъ и еще болѣе непонятная система счисления, которые со-

ставляли принадлежность хода дѣлъ въ Exchequer ¹⁾. Съ этого времени доходы страны стали поступать по счетамъ Exchequer въ Англійскій и Ирландскій Банки и уплата, производившаяся до этого времени въ самомъ Exchequer (отличная отъ производившагося чрезъ кассира по выдачѣ денегъ по арміи, флоту и артиллеріи) стала производиться однимъ лицомъ — кассиромъ гражданской службы.

Генераль-Контролеръ и его помощники заняли мѣсто контролера поступленій и клерка шкуръ. Онъ былъ защищенъ отъ политическихъ и партійныхъ воздѣйствій ограниченіемъ засѣдать въ Парламентѣ, подобно судьямъ, онъ занимаетъ должность *during good behaviour*, но можетъ быть удаленъ Короной по адресу обѣихъ Палатъ Парламента. Безъ его разрѣшенія деньги, находящіяся на счету Exchequer въ Англійскомъ или Ирландскомъ Банкѣ, не могли быть выданы. Всякій кредитъ, который онъ открывалъ тому или другому департаменту, запротокколировался въ его канцеляріи и это служило основаніемъ для общаго отчета.

Въ 1836 г. была учреждена должность Главнаго Кассира (*Paymaster General*), чрезъ котораго отнынѣ должны были быть производимы всѣ уплаты по арміи, флоту и гражданской службѣ.

Въ 1861 г. Палата Общинъ приняла предположеніе Комитета государственныхъ суммъ объ ежегодномъ назначеніи Комитета государственныхъ счетовъ для доклада счетовъ, поступающихъ въ Палату. Обь обязанностяхъ этого Комитета я еще скажу здѣсь нѣсколько словъ.

Въ 1854 г. былъ, наконецъ, точно установленъ финансовый годъ. До 1793 г. онъ начинался 11 октября, въ день Михаила Архангела; съ 1793 г. добавочные счета должны были быть заключены къ 5 января, а въ 1802 г. финансовое положеніе страны требовало представленія ихъ въ Парламентъ до 25 марта.

Въ 1832 г. лордъ Альторпъ, Канцлеръ Казначейства, просилъ объ ассигнованіи средствъ на годъ, закончивавшійся 31 марта, получивъ такимъ образомъ въ одинъ финансовый годъ пять четвертыхъ общей суммы; а въ 1834 г. вновь созданный Генераль-Контролеръ получилъ предложеніе представлять ежегодно отчетъ о суммахъ, поступающихъ въ Казначейство, объ ассигнованныхъ кредитахъ и о взятыхъ деньгахъ за финансовый годъ, оканчивающійся 5 апрѣля. Съ этого времени до 1854 г. Казначейство имѣло одинъ финансовый годъ, окончивавшійся 5 января, а Генераль-Контролеръ другой, заканчивавшійся 5 апрѣля, между тѣмъ какъ ассигновки давались до 31 марта

¹⁾ Въмѣсто 75 клерковъ, не считая курьеровъ и сторожей, новое учрежденіе состояло изъ Генераль-Контролера, его помощника, главнаго клерка, чиновника по счетной части и пяти клерковъ.

Въ 1854 г. послѣдній срокъ былъ установленъ, наконецъ, для всѣхъ финансовыхъ дѣлъ.

Въ 1866 г. счетное вѣдомство и Генераль-Контролеръ были упразднены статутомъ, на которомъ основывается настоящая система контроля ассигнованій и повѣрки счетовъ.

§ 4. Exchequer и Audit Act и современная практика.

Я изложилъ въ началѣ этой главы, что государственные доходы въ томъ видѣ, какъ они собираются департаментами, отвѣтственными за ихъ сборъ, вносятся въ консолидированный фондъ въ Англійскомъ Банкѣ. Этотъ фондъ не носитъ характеръ складочнаго мѣста, но существуетъ въ балансѣ. Банкъ можетъ пользоваться, подобно всякому банкиру, находящимся у него суммами его клиента.

Таможенные и внутренніе доходы и почтовое вѣдомство—это тѣ департаменты, въ которые постоянно стекаются доходы. Сборщики суммъ, поступающихъ отъ комиссаровъ лѣсовъ и земель, которые завѣдуютъ землями Короны, также состоятъ въ сношеніи съ Банкомъ.

Департаменты, въ которыхъ имѣются различныя случайные доходы, не являются специальными сборщиками и не состоятъ въ прямомъ сношеніи съ Банкомъ. Поскольку получаемыя ими деньги идутъ въ Казначейство, они проходятъ черезъ департаменскіе счета.

Сборщики трехъ указанныхъ департаментовъ посылаютъ ежедневно сообщенія о сборѣ вмѣстѣ съ счетомъ соответственныхъ департаментовъ въ Банкъ, оставляя, согласно указаніямъ, о которыхъ будетъ рѣчь выше, извѣстныя суммы для мѣстныхъ расходовъ. Департаменты вносятъ сумму, указанную въ счетѣ, ежедневно на счетъ Казначейства, т. е. въ консолидированный фондъ. Рано ли или поздно, но каждый пенни собранныхъ доходовъ, исключая, какъ только что указано, суммъ, оставленныхъ сборщиками для удовлетворенія мѣстныхъ нуждъ, идетъ въ консолидированный фондъ.

Доходы могутъ увеличиваться или уменьшаться въ зависимости отъ двухъ причинъ. Парламентъ можетъ увеличить или уменьшить обложеніе, или коммерческое и сельско-хозяйственное положеніе страны можетъ улучшиться или ухудшиться. Но мы не можемъ касаться здѣсь экономическихъ условій, вліяющимъ на доходность. Мы должны предположить, что, какъ это можетъ быть, балансъ Казначейства постояненъ и что расходы страны находятся въ одинаковомъ положеніи, и мы спросимъ, какимъ образомъ можно обратить доходы къ расходванію.

Прежде всего для всякаго расходования государственныхъ денегъ необходимо разрѣшеніе Парламента. Если же таковое разрѣшеніе предупреждено, какъ это бываетъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ и при извѣстныхъ обстоятельствахъ, напр., когда сборщики доходовъ отдають часть доходовъ на неотложныя нужды своего департамента, ихъ дѣйствія, для признанія законными, должны быть утверждены Парламентомъ въ теченіе года.

Разрѣшенія, данныя Парламентомъ, бываютъ двухъ родовъ: постоянныя и ежегодныя; вслѣдствіе этого и расходы страны дѣлятся на двѣ категоріи: къ первой относятся опредѣленныя издержки изъ консолидированнаго фонда; ко второй—суммы, ассигнуемыя ежегодно Парламентомъ, по инициативѣ Комитета Субсидій Палаты Общинъ, *supply service*. Я описалъ въ другомъ сочиненіи ¹⁾ тотъ порядокъ, которымъ Парламентъ вотируетъ эти ежегодныя ассигнованія. Здѣсь намъ предстоитъ рассмотреть, какимъ образомъ расходуются деньги, когда онѣ вотированы.

Государственныя нужды удовлетворяются выдачами, подъ надзоромъ Казначейства, изъ консолидированнаго фонда. Но ни Лорды Казначейства, политическіе представители административной власти, ни постоянные чиновники этого департамента не могутъ прикасаться къ этимъ суммамъ безъ содѣйствія должностнаго лица, стоящаго въ сторонѣ какъ отъ королевскаго, такъ и отъ политическаго воздѣйствія.

Это лицо—Генераль Контролеръ и Счетчикъ, созданное *Exchequer and Audit Act* омъ 1866 г. Онъ назначается патентомъ. Ни онъ, ни его помощникъ (*Assistant Comptroller and Auditor*) не могутъ быть членомъ ни одной, ни другой Палаты. Они занимаютъ должность *during good behaviour* и могутъ быть удалены Королемъ по адресу обѣихъ Палатъ Парламента. Они не могутъ совмѣщать ихъ должность съ другими занимаемыми по желанію Королевы. Ихъ жалованіе отпускается изъ консолидированнаго фонда, почему оно не подлежитъ ежегодному разсмотрѣнію Палаты Общинъ.

Служба Консолидированнаго Фонда.

Въ тѣхъ случаяхъ, когда необходимо покрытіе расходовъ изъ консолидированнаго фонда, Казначейство обращается съ требованіемъ къ этому должностному лицу объ отпускѣ кредита по счету Казначейства. Генераль-Контролеръ и Счетчикъ, удостовѣрившись, что это тре-

¹⁾ См. Англійскій Парламентъ. Гл. VII, отдѣлъ III.

бование основывается на законодательныхъ актахъ, которыми предусматриваются эти расходы, отдаетъ соответственный приказъ и такимъ образомъ открываетъ кассы Казначейства. Казначейство можетъ предложить Банку перевести требуемыя по его счету деньги на счетъ главнаго чиновника по счетной части, каковымъ обыкновенно является Раушмастер-General; а вмѣстѣ съ тѣмъ передать это удостовѣреніе о выдачѣ денегъ Контролеру и Счетчику ¹⁾, на обязанности котораго лежитъ протоколированіе выдачъ изъ Exchequer. Изъ этого составляется обыкновенно счетъ консолидированнаго фонда.

Выдачами изъ консолидированнаго фонда покрывается болѣе одной четверти національныхъ расходовъ. Онѣ детально изложены обыкновенно въ финансовыхъ смѣтахъ cadaго года. Распадаются онѣ на четыре статьи: 1) проценты и расходы по національному долгу, 2) уплата капитала, 3) пособія мѣстному обложенію. По этимъ тремъ статьямъ въ періодъ 1907—08 было ассигновано 40.566.000 ф. 4) Различные расходы.

По этой послѣдней рубрикѣ въ смѣтѣ указаннаго періода включена сумма въ 1.972.000 ф. Онѣ заключаетъ, между прочимъ, жалованіе судей, спикера, превратника Holywood House ²⁾, постоянныхъ духовныхъ лицъ на островѣ Ольдернеѣ и королевскаго профессора гражданскаго права въ Оксфордскомъ университетѣ ³⁾.

Остающіеся ³/₄ національныхъ расходовъ вотируются ежегодно Парламентомъ. Разсмотримъ, какъ эти расходы исчисляются, вотируются и выплачиваются.

Въ теченіе послѣднихъ двухъ мѣсяцевъ cadaго календарнаго года смѣты по военному, морскому вѣдомству и гражданской службѣ представляются соответствующимъ департаментомъ въ Казначействѣ. Здѣсь они рассматриваются и утверждаются, такъ какъ Казначейство охраняетъ народный кошелекъ, и Канцлеръ Казначейства, который долженъ просить Общины вотивовать деньги, дѣлается, благодаря этому, отвѣтственнымъ за требованія этихъ департаментозъ.

Важные вопросы о расходахъ на армію и флотъ рѣшаются имъ совмѣстно съ главами этихъ департаментозъ, нерѣдко въ Комитетѣ

¹⁾ Уплата дивиденда и процентовъ по національному долгу производится чрезъ посредство Англійскаго и Ирландскаго Банка, которые получаютъ около 180.000 ф. ежегодно для этой цѣли.

²⁾ Дворецъ въ Эдинбургѣ.

Прим. перевод.

³⁾ Должность профессора, учрежденная Генрихомъ VIII.

Прим. перевод.

Кабинета. Эти вопросы составляют предмет общей политики и эти сметы, по одобрении их политическими главами ведомств, подвергаются просмотру Казначейства в деталях.

Но Канцлер Казначейства может находиться в конфликте с главами расходующих департаментов. Военное ведомство, напр., может требовать больше средств, чем он считает необходимым или благоразумным просить у Парламента. В таком случае он может избрать один из двух путей. Он может возвратить сметы назад в тот департамент, откуда они поступили с требованием о подлежащем сокращении или он может, на основании данных добытых его канцелярией, оспаривать различные статьи расхода и стараться убедить Военный Секретариат, что меньшая сумма является вполне достаточной. Если обе стороны не придут к соглашению, он могут обратиться к Премьер-Министру и окончательное разрешение спора может быть предоставлено Кабинету. Здесь спор может закончиться одним из трех образов—или министр берет свое предположение обратно, или он подчиняется решению большинства Кабинета, или же образуется компромисс, в котором Канцлер Казначейства соглашается просить сумму большую, нежели та, которую он считал необходимой, в то время, как Статс-Секретарь по военным делам соглашается отказаться от некоторых издержек, которые он считал необходимыми для общественных дел.

Больше важная роль контроля Казначейства состоит в необходимости его согласия на учреждение новой должности или на увеличение жалования в гражданской службе, или на всякое изменение в установленных способах расходов, указанных в сметах. Выдача денег на эти цели без такого утверждения не может быть пропущена контролем счетов; и этот род надзора задерживает утечку государственных денег, могущую в общей сумме стать бременем для плательщика налогов.

Но предположим, что обе стороны пришли к соглашению. Сметы представляются в Палату Общин под известными подразделениями или главами, технически именуемыми «vote». Смета армии и флота распадается от 10 до 20 таких «vote», а смета гражданской службы приблизительно на 18.

Если Палата Общин одобряет эти сметы, то она вотирует их в Комитет Субсидий, откуда он поступают в Палату, которая для этой цели обращается в Комитет Путей и Средств и затем постановляет ассигнование сумм из консолидированного фонда. Такая революция Комитета Путей и Средств, предложенная Палатой и при-

нятыя ею, облакаются въ форму билля разъ или два въ теченіе сессіи. Такой билль, пройдя Палату Лордовъ и получивъ утвержденіе Короны, становится Актомъ путей и средствъ, или Актомъ консолидированнаго фонда и является парламентскимъ разрѣшеніемъ для расходованія государственныхъ суммъ въ теченіе сессіи до принятія Appropriation Act. Этотъ Актъ объемлетъ собой всѣ предыдущіе акты, излагаетъ подробно ассигнованія, утвержденныя Общинами въ Комитетѣ Субсидій, и распредѣляетъ для нихъ суммы изъ консолидированнаго фонда.

Во время нахождения на разсмотрѣніи Appropriation Act, Актъ консолидированнаго фонда иногда ихъ бываетъ и нѣсколько) принимается въ цѣляхъ удовлетворить неотложную нужду въ деньгахъ по арміи, флоту или гражданской службѣ.

Слѣдуетъ вкратцѣ сказать объ Актѣ консолидированнаго фонда, который проходитъ ежегодно до 1 апрѣля. Финансовый годъ заканчивается 31 марта и всѣ спеціальныя фонды предусмотрѣнные Appropriation Act'омъ прошлаго года не подлежатъ дальнѣйшей выдачѣ. Необходимо существованіе извѣстныхъ положеній, регулирующихъ положеніе дѣла во время конца сессіи, когда Палата Общинъ обсуждаетъ статьи субсидій и до принятія во всемъ объемѣ Appropriation Act. Для этой цѣли правительство получаетъ одинъ или два vote для арміи и флота и одинъ vote для различныхъ отраслей гражданской службы. Причина этого различія заключается въ томъ, что въ арміи и флотѣ имѣется только одинъ счетъ для каждаго рода службы и ассигнованныя деньги по одному vote могутъ быть временно обращены на нужды, указанныя въ другихъ съ указаніемъ всегда, чтобы къ концу года выдачи денегъ соотвѣтствовали votes, перечисленнымъ въ Appropriation Act. Vote гражданской службы и общей суммы доходовъ имѣетъ каждый отдѣльный счетъ въ Платежномъ департаментѣ (Pay-office) и такимъ образомъ могутъ быть получены суммы для расходованія по соотвѣствующимъ департаментамъ. Это дѣлается путемъ вотированія счета до 31 марта каждаго года, на основаніи котораго ассигнуются деньги, и выдается удостовѣреніе объ ихъ выдачѣ на соотвѣтственныя нужды.

Такимъ путемъ устанавливается веденіе дѣлъ до тѣхъ поръ, пока общая сумма ассигнованія не будетъ обсуждена, ассигнована и включена въ Appropriation Act. Теперь послѣ вопроса о парламентскомъ разрѣшеніи мы можемъ перейти къ актамъ, совершаемыхъ въ силу этого разрѣшенія.

Когда деньги ассигнованы для опредѣленныхъ цѣлей Коронѣ Парламентомъ, то первымъ шагомъ въ процессѣ ихъ расходованія является королевскій приказъ, излагающій предметъ ассигновки и предлагающій

Казначейству дать разрѣшеніе Англійскому Банку производить время отъ времени выдачу денегъ согласно условіямъ ассигнованія. Приказъ подписывается Королемъ собственноручно и контрастируется двумя Лордами Коммиссарами Казначейства.

Лорды-Коммиссары на этомъ основаніи испрашиваютъ у Генераль-Контролера и Счетчика открытія кредита на требуемыя суммы по счету Exchequer въ Банкѣ. Кредитъ открывается. Тогда Казначейство время отъ времени приказываетъ Банку перевести указанные въ королевскомъ приказѣ суммы на «счетъ субсидій» Генераль-Кассира и сообщать о такихъ переводахъ Генераль-Контролеру и Счетчику.

Затѣмъ департаменты ставятся въ извѣстность, что вотированныя Парламентомъ суммы или часть ихъ помѣщены на ихъ счетъ у Генераль-Кассира. Съ этого момента они становятся отвѣтственными за расходованіе этихъ денегъ согласно условіямъ ихъ вотирования.

Счетъ и Контроль.

Мы прослѣдили ходъ государственныхъ доходовъ изъ кармана плательщика въ руки тѣхъ, кому должна производиться уплата за извѣстныя общественныя услуги.

Мы видѣли, что всѣ поступления доходовъ, введенныхъ Парламентомъ должны лежать на счету Exchequer въ Англійскомъ и Ирландскомъ Банкѣ до тѣхъ поръ, пока Парламентъ не дастъ согласія на ихъ расходованіе, и что та часть поступленій, которая ассигновывается время отъ времени Парламентомъ Коронѣ не можетъ быть взята слугами Короны изъ Exchequer безъ разрѣшенія независимаго, не имѣющаго политическаго характера должностнаго лица, у котораго находятся ключи Exchequer.

Мы уже видѣли, какія принимаются мѣры предосторожности для того, чтобы деньги, выданныя на извѣстныя цѣли, именно на нихъ и были израсходованы, чтобы не только выдача, но и расходованіе денегъ, соответствовало вотированію.

Такія мѣры предосторожности осуществляются благодаря двойственнымъ правамъ Генераль-Контролера и Счетчика. Онъ не только контролируетъ выдачу денегъ, но получаетъ и провѣряетъ счета произведенныхъ расходовъ. Ежедневно ему представляются два счета — одинъ изъ Англійскаго Банка о поступленіяхъ по консолидированному фонду и о выдачахъ изъ него, а другой изъ департамента доходовъ о суммахъ, поступившихъ въ фондъ. Эти свѣдѣнія (представляемые также и въ Казначейство) позволяютъ ему провѣрять счета Банка относи-

тельно поступлений доходовъ. Онъ слѣдитъ также весьма близко за производствомъ расходовъ, имѣя для сего въ наиболѣе расходующихъ деньги департаментахъ специальныхъ чиновниковъ, контроль которыхъ идетъ можно сказать рядомъ съ производствомъ издержекъ. Въ меньшихъ департаментахъ такая провѣрка бываетъ или періодическая или ежемѣсячная.

По отношенію къ расходованію изъ консолидированнаго фонда и субсидій Парламентъ получаетъ ежегодно финансовыя счета и счета о согласованіи производства расходовъ съ предметомъ ассигнованій (Appropriation). Финансовыя счета представляются Парламенту ежегодно не позже 30 іюня. Они составляются въ Казначействѣ и содержатъ подробное перечисленіе выдачъ и поступлений, какъ въ отношеніи консолидированнаго фонда, такъ и субсидій. Что же касается до расходованія ихъ, то эти счета говорятъ лишь о цѣляхъ, для которыхъ эти деньги выдаются.

Счета согласованія расходованія съ ассигнованіемъ представляются Генераль-Контролеру и Счетчику департаментами, расходующими государственныя деньги. Они просматриваются имъ для того, чтобы онъ могъ удостовѣриться, израсходованы ли деньги согласно съ волеизъявленіемъ Парламента и соблюдены ли всѣ акты Парламента, приказы въ Совѣтѣ, королевскія распоряженія или другія постановленія, согласно которымъ произведенъ отдѣльный расходъ, не произведены ли прибавки содержанія и не введено ли новое содержаніе безъ предварительнаго со стороны Казначейства согласія. Такимъ образомъ Генераль-Контролеръ и Счетчикъ дѣйствуютъ въ защиту интересовъ Палаты Общинъ и Казначейства, смотря за тѣмъ, чтобы не только расходы были произведены согласно волеизъявленію Палаты, но и чтобы они были подвергнуты тому контролю, которымъ Парламентъ обложилъ Казначейство. Счетъ согласованія касается ассигнованія субсидій, но и ассигнованіе изъ консолидированнаго фонда также тамъ затрагиваются.

Расходы распределены среди многихъ департаментовъ и учреждений, и финансовыя счета за годъ, оканчивающійся 31 марта, не всѣ доходятъ до Генераль-Контролера и Счетчика къ 30 ноября, но въ февралѣ слѣдующаго года его отчетъ уже представляется Палатѣ въ трехъ томахъ, касаясь соответственно арміи, флота и гражданской службы.

Палата передаетъ отчеты Комитету публичныхъ счетовъ, который просматриваетъ ихъ и обращаетъ вниманіе, если это встрѣтится, на несоотвѣтствіе между произведенной выдачей и предметомъ ассигнованія или иныя неправильности, которыя могутъ встрѣтиться въ этомъ отчетѣ.

Доклады Комитета публичныхъ счетовъ касаются прежде всего протоколовъ Казначейства, предлагая расходующимъ департаментамъ слѣдить за указаніями, даваемыми Комитетомъ. Серьезное разногласіе между вотумомъ и расходомъ, несомнѣнно, обратятъ вниманіе оппозиціи и послужатъ предметомъ разсмотрѣнія Палаты.

Теперь мы можемъ резюмировать сказанное. Общины вотируютъ, а Парламентъ утверждаетъ, что извѣстныя суммы должны быть ассигнованы въ распоряженіе Короля на извѣстныя надобности. На обязанности Казначейства лежитъ надзоръ, чтобы ассигнованныя деньги выдавались на тѣ нужды, на которыя онѣ ассигнованы. Послѣ этого отвѣтственность за правильное расходованіе ложится на получившій деньги департаментъ.

Обязанности Генераль-Контролера и Счетчика по отношенію къ выдачѣ денегъ—министерскія, по отношенію къ расходованію ихъ—судебныя. Когда онѣ удостовѣряется, что деньги должны быть израсходованы на цѣли, предусмотрѣнныя Парламентомъ — онѣ служатъ интересамъ Казначейства; когда же деньги израсходованы, то онѣ судить, израсходованы ли они согласно съ намѣреніемъ Парламента или нѣтъ.

Когда онѣ представляетъ свой отчетъ Палатѣ Общинъ, то этимъ замыкается финансовый кругъ, и Палата, ассигновавшая деньги и опредѣлившая предметъ расходования, узнаетъ какъ выполнены ея намѣренія.

Остается намъ еще остановиться на нѣкоторыхъ вопросахъ.

Смѣты, заготовленныя въ ноябрѣ прошлаго года, могутъ оказаться недостаточными въ слѣдующемъ и это можетъ обнаружиться до конца финансоваго года. Если это случится, то представляются добавочныя смѣты или въ концѣ одной сессіи или въ началѣ слѣдующей для ассигнованія новыхъ субсидій, проведеніе Акта путей и средствъ и всѣ связанныя съ этимъ дѣла заканчиваются вмѣстѣ съ финансовымъ годомъ—31 марта.

При заключеніи счетовъ можетъ быть найдено, что расходы превызоли ассигнованіе, т. е., что департаментъ израсходовалъ болѣе на данный предметъ, нежели для этого было ассигновано Парламентомъ. Это является вопросомъ разслѣдованія Комитета публичныхъ счетовъ. По его представленію сумма, превосходящая ассигнованную, представляется Палатѣ и послѣдняя ее вотируетъ для покрытія дефицита.

Было указано, въ общихъ словахъ, что всѣ уплаты производятся черезъ Paymaster General. Но это дѣлается извѣстнымъ образомъ.

Во-первыхъ, Казначейство авансируетъ счетныя кассы арміи, флота и гражданской службы. Это дѣлается изъ фонда казначейской

кассы, фондъ, состоящій изъ не менѣе 700.000 и не болѣе 1.000.000 фун., распоряженіе которымъ регулировано статутомъ. Эти авансы вытребуются Казначействомъ обратно отъ различныхъ департаментовъ, которымъ были вотированы деньги на возвратъ этихъ платежей и счетъ ихъ представляется въ концѣ финансоваго года Казначействомъ Генераль-Контролеру и Счетчику.

Затѣмъ, подобнымъ же образомъ Казначейство обращается съ другими находящимся въ его распоряженіи фондомъ, называемомъ фондомъ непредвидѣнныхъ гражданскихъ расходовъ (Civil Contingencies Fund), располагающимъ опредѣленнымъ капиталомъ въ 120.000 фунтовъ. Авансы, выданные изъ этого фонда предварительно вотума Парламента, идутъ на покрытіе непредвидѣнныхъ расходовъ и выплачиваются соотвѣтственными департаментами, по требованію Казначейства, когда Парламентъ вотируетъ кредиты.

Въ-третьихъ, сборщики доходовъ получаютъ разрѣшеніе, согласно извѣстнымъ постановленіямъ, производить уплаты въ ихъ округъ изъ собранныхъ ими суммъ. Эти издержки могутъ быть необходимы для нуждъ собирающаго доходы департамента или они могутъ быть даны въ авансъ для другихъ нуждъ въ округъ и такимъ образомъ могутъ избавить отъ лишней пересылкѣ денегъ туда и обратно. Такіе авансы уплачиваются затѣмъ собирающему доходы департаменту и при возвратѣ вносятся въ консолидированный фондъ.

Предположимъ, что сборщикъ таможенныхъ пошлинъ въ данный день получаетъ 700 фунтовъ дохода, изъ которыхъ на расходы по его департаменту требуется 150 фунтовъ, а 100 фунтовъ для арміи. Онъ выдаетъ деньги на эти издержки и если Англійскій Банкъ не имѣетъ здѣсь своего отдѣленія, то онъ вноситъ остающіеся 450 фунтовъ въ мѣстный банкъ, получая вексель, подлежащій оплатѣ чрезъ 3 — 4 дня въ Лондонѣ. Послѣдній онъ пересылаетъ въ таможенное управленіе въ Лондонѣ вмѣстѣ съ удостовѣреніемъ объ израсходованіи 250 фунтовъ. 450 фунтовъ уплачивается таможеннымъ управленіемъ въ консолидированный фондъ. Двѣ другія суммы должны быть покрыты изъ денегъ, ассигнованныхъ Парламентомъ, въ одномъ случаѣ для арміи, а въ другомъ для сбора дохода и выданныхъ этимъ департаментомъ, согласно описаннымъ выше формальностямъ. При возвращеніи онъ уплачиваются въ консолидированный фондъ.

Такимъ образомъ всѣ доходы, рано или поздно, идутъ въ консолидированный фондъ и всѣ платежи въ концѣ концовъ утверждаются казначейскими постановленіями. Другой чертой, которую слѣдуетъ отмѣтить въ способѣ составлять и представлять національные счета—это то,

что послѣдніе исключительно кассовые счета. Налоги, подлежащіе къ поступленію за 1912—13 г., но не уплаченные до 2 апрѣля 1913 г., считаются какъ поступления 1913—14 гг. Обязательства, принятыя въ одномъ году и неоплаченные до слѣдующаго, ставятся въ счетъ издержекъ того года, когда онѣ погашаются.

Хотя для счета и контроля окончательная расплата разсматривается съ точки зрѣнія дѣйствительно произведеннаго расхода, тѣмъ не менѣе выдачи изъ консолидированнаго фонда по счетамъ различныхъ департаментовъ разсматриваются, какъ расходы на цѣли временнаго счета. Эта практика вмѣстѣ съ ежедневнымъ регистрированіемъ поступлений и выдачъ, даетъ возможность представить общую картину національныхъ доходовъ и расходовъ къ данному моменту, въ любой день, въ нѣсколько часовъ.

§ 5. Измѣненія въ характерѣ контроля Казначейства.

До революціи на Казначая (Treasurer) было возложено разсмотрѣніе способовъ собиранія доходовъ и расходовъ. Должностныя лица Exchequer принимали доходы и заботились о нихъ и надзирали за тѣмъ, чтобы выдача ихъ происходила лишь по настоящему удостовѣренію. Но всѣ они наблюдали лишь интересы Короля и, исключая случая отпуска субсидій, специально предоставленныхъ Карлу II, исполняли приказанія Короля.

Со времени революціи Treasury и Exchequer были призваны проводить въ исполненіе предукзанія Парламента по отношенію къ вотированнымъ на спеціальныя цѣли ассигнованіямъ.

Въ первой половинѣ XVIII столѣтія обязанности Казначейства исполнялись особенно тщательно. Представители арміи, флота и артиллеріи являлись въ Казначейство за вотированными Парламентомъ деньгами и эти суммы выдавались въ строгомъ согласіи съ вотумомъ Парламента и требованіями службы.

Съ того времени, какъ Король сталъ получать опредѣленную сумму на своя расходы, не считая наслѣдственныхъ доходовъ, его интересы, связанные съ дѣлами Казначейства, уменьшились и онъ пересталъ предсѣдательствовать въ Казначествѣ. Быстрая смѣна министерствъ, происходившаяся между 1760 и 1770 гг., и огромныя издержки, вызванныя участіемъ въ семилѣтней войнѣ и борьбой съ Американскими колоніями, ослабили, повидимому, контроль Казначейства и указали многія слабыя стороны существовавшей финансовой системы. Выдача и расходование

государственныхъ доходовъ перестали имѣть живой интересъ для Короля, а Казначейство не осуществляло своей отвѣтственности предъ Парламентомъ и націей. Такимъ образомъ съ 1760 г. или даже ранѣе и до 1780 г. финансовая служба была, повидимому, раемъ для лицъ, занимавшихъ синекуры, или безсовѣстныхъ расточителей государственныхъ денегъ.

Расходы по гражданской службѣ покрывались частью суммами изъ цивильнаго листа, частью платежами отъ тѣхъ, кто имѣлъ дѣло съ государственными департаментами, или процентами съ государственныхъ капиталовъ. Коммиссары публичныхъ счетовъ, назначенные въ 1780 г. нашли, что счетчики (Tellers) и контролеры авансовъ (Imprest) получали дохода отъ 10—15 тысячъ фунтовъ и ничего не дѣлали, возложивъ всю работу на своихъ помощниковъ.

Что касается до платежей по арміи, флоту и артиллеріи, то установился обычай выдавать по требованію Казначей сухопутныхъ войскъ и Казначей флота и артиллеріи суммы, вотированныя Парламентомъ для этихъ нуждъ. Деньги оставались на рукахъ этихъ должностныхъ лицъ, пока въ нихъ не обнаруживалось надобности, а задержка въ представленіи отчетности произведенныхъ расходовъ разсѣивала всякое подобіе казначейскаго контроля.

За время съ 1757 по 1763 гг., когда Генрихъ Фоксъ, лордъ Голландъ, былъ казначеемъ сухопутныхъ силъ, чрезъ его руки пришло болѣе 45 милліоновъ казенныхъ денегъ. Въ теченіе 15 лѣтъ послѣ оставленія имъ должности—475.000 ф. оставались не проконтролированными, благодаря ему или его замѣстителямъ. Эта сумма была задержана въ виду возможности возбужденія иска противъ лорда Голланда со стороны тѣхъ, кому надлежало получить эти деньги. Фактически это были деньги, вотированныя Парламентомъ и или не израсходованные, или не востребованные тѣми, кто долженъ былъ ихъ получить. При такой системѣ контролеры авансовъ, даже если бы они проявляли необыкновенную ревность къ исполненію своихъ обязанностей, могли встрѣтить препятствія на своемъ пути. Здѣсь, какъ и въ другихъ вопросахъ, поворотной точкой въ финансовой исторіи послѣднихъ двухъ вѣковъ является назначеніе коммиссаровъ публичныхъ счетовъ, которыми былъ представленъ рядъ докладовъ въ промежутокъ между 1780 и 1786 гг.

Актами, прошедшими въ 1782—1783 гг., были исправлены злоупотребленія Платежнаго департамента и министру не могло быть болѣе позволено извлекать выгоду изъ денегъ, ассигнованныхъ на общественныя нужды.

Въ это же самое время началось постепенное исчезновѣніе практики производства уплаты должностнымъ лицамъ платежами, извлекаемыми изъ кармановъ тѣхъ, которыя имѣли дѣла съ правительственными департаментами, и процентами съ денегъ, находившихся на дорогѣ изъ Exchequer къ тѣмъ, кому надлежало ихъ получить.

Измѣненія въ этомъ отношеніи начались созданиемъ фонда платежей, вносимыхъ отдѣльными лицами, изъ котораго стало выдаваться жалованье по департаменту, а затѣмъ передачей этого фонда въ счетъ Exchequer, когда жалованье стало опредѣленнымъ расходомъ консолидированнаго фонда или субсидій.

Улучшеніе системы выдачи денегъ и ихъ контроля сдѣлали болѣе труднымъ для должностныхъ лицъ извлекать пользу изъ казенныхъ денегъ, проходившихъ чрезъ ихъ руки. Единственными лицами, которыя могутъ теперь извлекать пользу изъ общественныхъ денегъ на ихъ пути изъ кармана плательщика налоговъ въ карманъ тѣхъ лицъ, которыя указаны Парламентомъ—являются акціонеры Англійскаго Банка, которые пользуются правительственными суммами взамѣнъ услугъ, оказываемыхъ, какъ банкирами, правленіемъ и компаніей Банка.

Гражданскій Листъ.

Платежи и проценты служили для уплаты вознагражденія должностнымъ лицамъ; но болѣе регулярная уплата жалованья была возложена на гражданскій листъ.

Гражданскій листъ есть терминъ, употребляемый иногда для обозначенія ежегоднаго дохода, ассигнованнаго монарху на извѣстные расходы, а иногда для обозначенія издержекъ, относимыхъ на счетъ этого дохода.

Первоначально, онъ обозначалъ общую сумму издержекъ на гражданскую службу, и на покрытіе ея Общины ассигновали въ 1689 г. 600.000 фунтовъ изъ общей цифры доходовъ страны, включая сюда и наслѣдственные доходы Короны, которые въ это время исчислялись приблизительно въ 300.000 фунтовъ ежегодно. Расходованіе изъ этого фонда шло на издержки по королевскому двору, дворцы, сады, жалованье представителямъ Короны за границей, судьямъ и гражданскимъ должностнымъ лицамъ въ странѣ вмѣстѣ съ пенсіями, данными въ это и въ предшествующее царствованіе.

Суммы, которыя предоставлялись Коронѣ для этой цѣли, нужно здѣсь указать:

	1701 Вильгельмъ III.	1713 Анна.	1726 Георгъ I.
Наслѣдственные и времен- ные акцизы	413,075	439,008	513,713
Почтовые доходы	75,258	92,008	95,243
Наслѣдствен. доходы мелкіе .	55,141	45,271	71,131
Добавочныя ассигнованія въ- совыя и грузовыя деньги .	297,070	213,679	279,142
Налогъ на содержаніе (6 пенс. съ фунта)	—	—	2,095
Ассигнованія изъ общаго фонда	—	—	120,000
Фунтовъ .	840,544	829,966	1.081,344

Изъ всѣхъ этихъ суммъ слѣдуетъ сдѣлать значительные вычеты. Финансисты XVIII вѣка усвоили себѣ обыкновеніе обращать извѣстныя поступленія налоговъ на опредѣленные надобности и уже остатокъ ихъ служилъ для покрытія другихъ расходовъ. Такимъ образомъ они брали ежедневно изъ акцизныхъ поступленій 3,700 фунтовъ и 700 фунтовъ изъ почтовыхъ доходовъ и обращали ихъ въ суммы общихъ доходовъ. Такимъ образомъ, доходы по цивильному листу 1713 г. при Аннѣ были не болѣе 590,000 фунтовъ, а при Георгѣ I въ 1726 г. не болѣе 813.844 фунт.

Когда на престолъ вступилъ Георгъ II, Парламентъ гарантировалъ ему ежегодно 800.000 фунтовъ, въ случаѣ, если наслѣдственные доходы вмѣстѣ съ ассигнованными Парламентомъ деньгами окажутся менѣе этой суммы; но Король готовъ былъ извлечь пользу изъ всякаго излишка, который могъ оказаться.

Когда на престолъ вступилъ Георгъ III, то доходы для цивильнаго листа были опредѣлены изъ трехъ источниковъ: наслѣдственные доходы, добавочные налоги, ассигнованные для цивильнаго листа Парламентомъ, и добавочныя суммы, которыя Парламентъ ассигновать для подкрѣпленія двухъ прежнихъ статей, если общая сумма не достигаетъ 800.000 фунтовъ.

Георгъ III отказался отъ своихъ правъ на наслѣдственные доходы съ земель Короны, акцизныхъ и почтовыхъ сборовъ. Парламентъ вза-мѣнъ этого гарантировалъ ему 800.000 фунт. ежегоднаго дохода. Король удержалъ за собой нѣкоторыя отрасли наслѣдственныхъ доходовъ въ Англіи и наслѣдственные доходы въ Шотландіи и Ирландіи, кромѣ сего, время отъ времени, сумма его доходовъ увеличивалась Парламен-

томъ. Но, не смотря на это, равно какъ и на дворцовую экономію, бывшую иногда весьма тягостной, гражданскій листъ нерѣдко былъ обремененъ долгами.

Такая его несостоятельность дала Парламенту возможность принять на себя регулированіе его расходовъ. Къ этому было приступлено въ 1782 г.; гражданскій листъ былъ раздѣленъ на отдѣлы, подлежащіе оплатѣ въ слѣдующемъ порядкѣ:

- 1) Пенсіи и содержанія Королевскаго Дома.
- 2) Жалованье Лорда-Канцлера, судей и спикера.
- 3) Жалованье министрамъ, состоящимъ при иностранныхъ дворахъ.
- 4) Счета дворцовыхъ поставщиковъ.
- 5) Жалованье дворцовыхъ служащихъ.
- 6) Пенсіи.
- 7) Различныя виды содержаній, оплачиваемыя по гражданскому листу.
- 8) Жалованья и пенсіи комиссаровъ и Канцлера Казначейства.

Казначейство получило практическій интересъ въ получкахъ и расходахъ по гражданскому листу. Его должностныя лица занимали въ этомъ спискѣ послѣднее мѣсто, а поѣтому въ случаѣ отсутствія надзора за доходностью и экономіей въ расходованіи, они могли не получить своего содержанія.

Въ 1816 г. различныя уплаты членамъ Королевскаго Дома были перенесены изъ гражданского листа въ консолидированный фондъ. Георгъ IV передалъ Парламенту наслѣдственные доходы въ Англіи и Ирландіи. Вильгельмъ IV вслѣдъ за тѣмъ передалъ и наслѣдственные доходы въ Шотландіи, кромѣ нѣкоторыхъ колониальныхъ доходовъ и доходовъ по Адмиралтейству. Взамѣнъ этого гражданскій листъ Вильгельма IV былъ освобожденъ отъ всѣхъ расходовъ общегосударственнаго характера, кромѣ суммы въ 23,000 фунтовъ на секретныя расходы. Эта практика сохранилась и въ послѣдующихъ царствованіяхъ. Уплата содержанія государственнымъ чиновникамъ теперь совершенно исчезла изъ гражданского листа и производится изъ консолидированнаго фонда, при чемъ размѣры содержанія и количество лицъ его получающихъ согласно различнымъ статутамъ стоитъ подъ государственнымъ контролемъ.

Платежи по Гражданскому Листу представляются теперь въ такомъ видѣ ¹⁾.

¹⁾ Кромѣ сего въ бюджетъ 1912—13 г.г. ассигнованы суммы на содержаніе различныхъ членовъ королевской фамиліи: Королевъ Александра—70,000 фунтовъ, принцесса Христина Шлезвигъ-Голштинская—6,000 ф., принцесса Луиза (герцогиня Аргайльская)—6,000 ф., герцогу Коннаутскому—25,000 ф., герцогиня Эдинбургская—

	Фунты стерл.
На личные расходы Ихъ Величествъ	110,000
Жалованія состоящимъ при Дворѣ и пенсіи	125,800
Издержки по Двору	193,000
На дѣла благотворенія по усмотрѣнію Короля	13,200
Работы	20,000
Различные расходы	8,000
	470,000

Согласно послѣдующимъ узаконеніямъ изъ консолидированнаго фонда производится выдача содержанія Принцу и Принцессѣ Уэльской, дочерямъ Короля и вдовствующей Королевѣ. Пенсіи, размѣръ которыхъ не превосходитъ 1,200 фунтовъ въ годъ и которые назначаются за общественную службу, заслуги въ области литературы или научныя открытія, не фигурируютъ болѣе въ гражданскомъ листѣ, а уплачиваются изъ консолидированнаго фонда.

Счета гражданского листа не провѣряются Генералъ Контролеромъ и Счетчикомъ за исключеніемъ пенсій. Существуетъ специальный счетчикъ гражданского листа, являющійся обыкновенно однимъ изъ главныхъ клерковъ Казначейства. За этимъ незначительнымъ исключеніемъ всѣ расходы страны провѣряются и контролируются Казначействомъ болѣе въ интересахъ Парламента и плательщиковъ налога, нежели Короны, такъ какъ Парламентъ опредѣляетъ не только, сколько нужно израсходовать денегъ, но и какимъ образомъ. Поэтому на обязанности Казначейства лежитъ путемъ провѣрки смѣтъ установить, что требованія, предъявленныя Парламенту королевскими министрами, не чрезмѣрны и что указанія Парламента о выдачѣ и расходованіи денегъ точно выполнены соответствующими департаментами. Если же въ этомъ отношеніи мы поставимъ вопросъ: «*Quis custodiet ipsos custodes*», то отвѣтъ будетъ точный и скорый—«Генералъ Контролеръ и Счетчикъ».

6,000 ф., герцогиня Албанской — 6,000 ф., принцесса Беатрисы Баттенбергской — 6,000 ф., герцогиня Мекленбург-Стрелицкой — 3,000 ф., дочери покойнаго Короля — 18,000 ф.

Примѣч. перевод.

Г Л А В А VIII.

Вооруженныя силы Короны.

Въ этой главѣ подлежатъ разсмотрѣнію сухопутныя и морскія войска Короны; ее слѣдуетъ раздѣлить на два отдѣла, изъ которыхъ въ первомъ будетъ разсмотрѣнъ тотъ порядокъ, которымъ эти войска собираются и подчиняются дѣйствию дисциплины и слѣдующій за тѣмъ status солдата или моряка, во второмъ будетъ изложено устройство тѣхъ департаментовъ центральной исполнительной власти, въ вѣдѣніи которыхъ состоитъ армія и флотъ. Въ обоихъ отдѣлахъ необходимо будетъ дать краткій историческій очеркъ. Отдѣлы могутъ соотвѣтственно названы 1) армія и флотъ, 2) военный Статсъ-Секретаріатъ и Адмиралтейство.

Двѣ черты присущи обоимъ родамъ службы и являются характерными въ нашей конституціи. Сухопутныя и морскія силы Короны пополняются путемъ добровольнаго вербованія, такъ какъ рекрутскій наборъ неизвѣстенъ англійской военной системѣ и министры, отвѣтственные предъ Королемъ и Парламентомъ за порядокъ и качество арміи и флота—гражданскія лица, которыя пользуются лучшими спеціальными совѣтами, но почти никогда не имѣютъ спеціального опыта въ одной изъ отраслей этой службы.

ОТДѢЛЪ I.

Армія и флотъ.

§ 1. Исторія вооруженныхъ силъ.

Наши вооруженныя силы мѣнялись въ своемъ характерѣ и ихъ исторія распадается на два періода, раздѣляемыхъ республикой. Въ

теченіе перваго изъ нихъ было два вида вооруженныхъ силъ, феодальное и національное ополченіе (*levy*), въ добавленіе къ нимъ Корона всегда стремилась имѣть еще третій родъ арміи, которая не была бы ограничена въ своей обязанности служить въ опредѣленное время, какъ феодальное *levy*, или въ опредѣленномъ мѣстѣ, какъ національное *levy*. Примѣръ республики показалъ націи, чѣмъ могла быть такая сила, какое дѣйствіе могла произвести постоянная армія и какъ она опасна могла быть для свободы народа.

Феодальное *levy*.

Феодальное ополченіе (*levy*), хотя являлось и не самымъ старымъ видомъ войска, можетъ быть разсмотрѣно первымъ. Это была сила, которую Король могъ собирать, призывая рыцарей, владѣвшихъ ленами къ исполненію той обязанности, которую налагало на нихъ владѣніе землей. Это было конное войско, долженствовавшее нести службу до сорока дней въ годъ. Когда оно созывалось, то созывалось, подобно *Comune consilium*: знатные бароны приглашались специальными грамотами, а остальные ленные владѣльцы получали приглашеніе чрезъ шерифа. Въ 1159 г. эта служба была замѣнена повинностью уплаты двухъ марокъ съ рыцарскаго лена. Съ этого времени уплата денегъ вмѣсто службы стала обычнымъ явленіемъ до конца XIV в., когда этотъ обычай прекратилъ свое существованіе. Въ 1661 г. была упразднена обязательность несенія военной службы, какъ условіе владѣнія ленами; послѣдніе долго сохраняли при всей обременительности эту чисто историческую связь съ военной службой и съ уничтоженіемъ ихъ феодальное *levy* стало невозможно.

Національное *levy*.

Саксонское *furd* было частью *trinoda necessitas*, которое осталось на всѣхъ земляхъ; это составляло обязанность каждаго землевладѣльца быть готовымъ къ призыву на защиту и на охрану. Эта оборонительная сила была организована Генрихомъ II въ силу военныхъ ассизовъ (*Assize of Arms*), которые были согласованы съ обстоятельствами времени Винчестерскимъ статутомъ (13 Эд. I). Оно существовало для поддержанія внутренняго порядка и для вооруженной защиты. Оно могло быть призвано для подавленія мятежей, преслѣдованія преступниковъ или для защиты страны въ случаѣ непріятельскаго вторженія. Отвѣтственность за сборъ и порядокъ несъ шерифъ; это было исключительно графское

войско, не обязанное нести службу за предѣлами графства, исключая непріятельскаго вторженія.

Намѣстникъ графства замѣнилъ шерифа въ исполненіи этой обязанности въ силу акта 3 и 4 Эд. VI, с. 5, который требовалъ отъ всѣхъ должностныхъ лицъ и жителей графства содѣйствія этому новому чиновнику въ его требованіяхъ о подавленіи мятежей и безпорядковъ. Въ четвертый годъ царствованія Маріи законы, относящіеся къ несенію военныхъ обязанностей, были соединены, но уже въ царствованіи Іакова I эти военные статуты были совершенно отмѣнены.

Тѣмъ не менѣе, хотя требованія о содержаніи арміи и ея вооруженіи были отмѣнены, общая обязанность военной службы осталась и назначеніе въ графства намѣстниковъ, на которыхъ возлагался надъ этимъ надзоръ, было окончательной причиной разрыва между Карломъ I и Долгимъ Парламентомъ.

Армія до республики.

Но levy для защиты не удовлетворяли требованія Королей, которые желали имѣть армію, подъ рукою всегда и вездѣ, и для сбора такой силы употреблялись различные способы. Пользовались обязательствомъ военной службы, какъ средствомъ для сбора людей, собранное тогда levy употреблялось не только для отраженія шотландскихъ вторженій, но и для иностранныхъ воиновъ. Такъ часто поступалъ Эдуардъ I, который платилъ levy за ихъ службу, и Эдуардъ II, который возложилъ эти издержки на общины и графства, изъ которыхъ пришли люди. Такая практика была объявлена незаконной цѣлымъ рядомъ статутовъ съ 1349 и 1402 гг. и тогда стало ясно законодательное постановленіе, что никто не можетъ быть принужденъ быть солдатомъ или стрѣльцомъ, если только онъ не владѣетъ на такомъ условіи землей или съ согласія Парламента и ни отъ кого не можетъ быть требуема такая служба внѣ предѣловъ графства, исключая случая непріятельскаго вторженія; добровольцы, которые несутъ королевскую службу за границей, должны содержаться на королевскій счетъ.

Арміи Генриха V состояли главнымъ образомъ изъ войскъ, нанятыхъ самимъ Королемъ или собранныхъ лордами на основаніи договора, заключеннаго съ Королемъ. Короли изъ дома Йорковъ и Тюдоровъ, выставляя предлогомъ угрожающее нашествіе шотландцевъ, посылали комиссаровъ по сбору войскъ по странѣ и призывали на службу людей безъ согласія Парламента и безъ всякаго вознагражденія со стороны Короны. Отсюда было легко сдѣлать шагъ и къ насильственной

вербовкѣ. Впрочемъ Тюдоры и Стюарты смотрѣли на нее, какъ на право Короны. Статутъ 16 Кар. I, с. 28 объявляетъ насильственную вербовку или принужденіе нести службу за границами страны незаконными, «исключая случаевъ, вызываемыхъ необходимостью защиты противъ вторженія или въ силу условій владѣнія леномъ».

Но даже если бы Король и могъ собирать войска и требовать средствъ на ихъ содержаніе, то оставался еще открытымъ вопросъ объ ихъ расквартированіи, продовольствіи и дисциплинѣ. Петиція о правахъ объявляетъ незаконнымъ расквартированіе войскъ по частнымъ квартирамъ и выдачу полномочій, «предоставляющихъ право и власть судить по военнымъ законамъ въ предѣлахъ страны».

Послѣ реставраціи и отмѣны военныхъ леновъ, національное levy осталось единственно законной вооруженной силой въ странѣ. Король можетъ набрать себѣ войско по договору или путемъ добровольнаго вербованія, если онъ можетъ содержать его или если Парламентъ дастъ ему необходимыя суммы, но введеніе дисциплины дѣлается практически невозможнымъ, такъ какъ, за исключеніемъ того случая, когда войска состоятъ на дѣйствительной службѣ на войнѣ, законъ не допускаетъ никакихъ отступленій отъ установленныхъ правилъ, охраняющихъ свободу личности.

Постоянная армія.

Общія выраженія противъ содержанія постоянной арміи весьма разнообразны по своему характеру. До республики требованіе военной службы считалось обременительнымъ по отношенію къ тѣмъ, отъ кого требовалась служба; для гражданина было весьма тягостно и несправедливо стать солдатомъ противъ своей воли. Кромвелль показалъ, что постоянная армія можетъ быть опасна для національной свободы. Отсюда возникаютъ возраженія противъ постоянной арміи не столько съ точки зрѣнія суроваго притѣсненія людей, ее составляющихъ, сколько въ виду ея возможности быть орудіемъ деспотизма. Солдатъ не есть болѣе гражданинъ, котораго притѣсняють, онъ опасность для государства.

Когда республиканская армія была распущена, Король получилъ дозволеніе сохранить гвардію для своей личной службы и гарнизоны въ укрѣпленныхъ мѣстахъ страны. Карль I и Іаковъ II воспользовались этимъ разрѣшеніемъ и содержали весьма значительное количество войска, и управленіе ихъ гвардіей и гарнизонами было опредѣлено постановленіями, на основаніи которыхъ преступленія, наказуемыя смертной казнью, должны были быть разсматриваемы обыкновенными судами. Но ихъ арміи служили предметомъ запросовъ и подозрѣній, и когда Корона

была предложена Вильгельму и Марин, то Декларация о правах и Билль о правах постановяють, что содержаніе постоянной арміи въ мирное время безъ согласія Парламента противорѣчитъ законамъ.

Существуетъ три препятствія къ содержанію постоянной арміи Короной безъ согласія Парламента. Въ мирное время она незаконна; изданіе необходимыхъ правилъ дисциплины ведетъ за собой отмѣну дѣйствія обыкновенныхъ законовъ; и при существующемъ порядкѣ ассигнованія средствъ деньги, необходимыя на содержаніе войскъ, не могутъ быть получены.

Но наша національная безопасность требуетъ постоянного войска. Поэтому въ предѣлахъ Соединеннаго королевства ежегодно съ 1689 г. съ небольшими перерывами содержаніе войска легализируется на годъ впередъ. Это дѣлалось ежегоднымъ Актомъ о мятежѣ (Mutiny Act), именуемомъ съ 1881 г. Актомъ объ арміи (Act of Army), которымъ вводится также дисциплинарный порядокъ, постоянный въ регулярныхъ войскахъ, а въ вспомогательныхъ въ извѣстное время и при извѣстныхъ условіяхъ.

§ 2. Составъ военныхъ силъ.

Военныя силы Короны состоятъ изъ регулярныхъ войскъ и мѣстныхъ и резервныхъ, о которыхъ я и буду сейчасъ говорить. Регулярныя войска дѣлятся на индійскія, колоніальныя и британскія.

Индійскія войска состоятъ главнымъ образомъ изъ индійскихъ туземцевъ и отчасти изъ британскихъ офицеровъ и служащихъ въ Индіи. Послѣдніе подчинены дѣйствию акта 1881 г.; первые—военнымъ правиламъ, изданнымъ индійскимъ правительствомъ.

Колоніальными войсками могутъ быть: 1) «войска, собранныя по приказу Его Величества за предѣлами Соединеннаго королевства и Индіи»—это главнѣйшая часть войскъ, подчиненная акту объ арміи—и 2) войска, собранныя правительствомъ колоніи; они подчинены колоніальнымъ законамъ; они подлежатъ дѣйствию закона объ арміи, когда состоятъ на службѣ вмѣстѣ съ регулярными войсками и по скольку колоніальные законы недостаточны для опредѣленія ихъ управленія и дисциплины.

а) Регулярныя войска.

Но для насъ наибольшій интересъ представляютъ британскія войска, которыя дѣлятся на армію и флотъ.

Армія состоитъ изъ кавалеріи, артиллеріи, пѣхоты и инженерной части, кромѣ того имѣется такъ называемый «департаментскій корпусъ».

какъ напрямѣръ армейскій служебный корпусъ и армейскій медицинскій корпусъ. Королевскія морскія силы состоятъ изъ пѣхоты и артиллеріи, впервые набранныхъ въ 1755 г. Способъ ихъ вербованія и условія службы тѣ же, что и въ сухопутныхъ войскахъ и когда онѣ не находятся на кораблѣ, то ихъ дисциплина установлена актомъ объ арміи. Эти войска состоятъ подъ надзоромъ Адмиралтейства; число ихъ не установлено въ актѣ объ арміи, подобно регулярнымъ войскамъ, но опредѣляется въ тѣхъ постановленіяхъ Палаты Общинъ, которыя дѣлаются на основаніи рѣшеній Комитета Снабженій.

Переходимъ къ регулярной арміи. Ея число опредѣляется въ актѣ объ арміи на каждый годъ, которымъ, послѣ изложенія причинъ о необходимости содержанія войска, опредѣляется то число людей, изъ котораго войско должно состоять, «исключая дѣйствительно состоящихъ въ военной службѣ въ предѣлахъ индійскихъ владѣній Ея Величества».

Что такое ограниченіе численности практически можетъ имѣть большое значеніе показываютъ тѣ споры, которые возникли въ 1878 г., когда индійскія войска были пересланы на Мальту и право Короны распоряжаться этими войсками въ мирное время за границами Индіи было оспариваемо.

Высказывалось, что опредѣленные въ своемъ количествѣ военныя силы признаны Парламентомъ необходимыми для «безопасности Соединеннаго королевства и защиты владѣній Ея Величества», что индійскія войска были признаны добавочной силой, «несущей въ дѣйствительности службу въ предѣлахъ индійскихъ Ея Величества владѣній» и что разъ Королева можетъ пользоваться этими войсками въ любомъ мѣстѣ ея владѣній, согласно съ условіями Акта о мятежѣ, то не является возраженій, почему она не можетъ собрать въ предѣлахъ своихъ индійскихъ владѣній армію, не ограниченную въ количествѣ статутомъ, армію, которую «она можетъ передвигать и распоряжаться безъ всякаго по этому вопросу касательства къ Парламенту».

Практическимъ ограниченіемъ такого рода пользованіемъ индійской арміей явилась статья акта объ индійскомъ управленіи, которая запрещаетъ обращеніе индійскихъ доходовъ на военныя операціи за границами Индіи, исключая случаевъ крайней необходимости, безъ согласія Парламента. Такимъ образомъ министерство, которое пользуется индійскими войсками за предѣлами Индіи должно или просить Парламентъ изыскать для этого денежныя средства, или дозволить сдѣлать это индійскому правительству и должно вмѣстѣ съ тѣмъ представить оправданіе своихъ дѣйствій.

Очевидно, что введеніе этихъ войскъ въ Соединенное королевство

въ мирное время незаконно, такъ какъ актъ объ арміи приостанавливаетъ дѣйствіе Билля о правахъ по отношенію къ тому лишь количеству войскъ, которое опредѣлено этимъ актомъ. Право же Короны распоряжаться свободно этими войсками въ другомъ, кромѣ Соединеннаго королевства, мѣстѣ должно считаться открытымъ вопросомъ, особенно съ тѣхъ поръ, какъ высшіе юридическіе авторитеты разошлись по этому вопросу въ 1878 г. Мы должны рассмотретьъ теперь, какимъ образомъ Корона собираетъ санкціонированное Парламентомъ количество войскъ.

До 1783 г. это дѣлалось путемъ соглашенія между Короной и командирами полковъ. Послѣдніе получали право набирать рекрутовъ и обязаны были содержать опредѣленное количество солдатъ въ полку. Каждый изъ нихъ получалъ часть ассигнованной Парламентомъ суммы и уже отъ себя вступалъ въ договоры съ вербуемыми солдатами. Эта практика была отмѣнена въ 1783 г., когда правительство само непосредственно взяло на себя наборъ рекрутовъ и уплату жалованія войскамъ.

Условіе службы нижнихъ чиновъ съ этого времени измѣнялось. До признанія Парламентомъ существованія постоянной арміи наборъ производился на время войны. Послѣ этого онъ сталъ пожизненъ, если только Корона не увольняла солдата въ отставку. Съ 1847 г. служба была ограничена. Пѣхота стала набираться на десять лѣтъ, кавалерія на двѣнадцать, но солдатъ могъ продолжить срокъ своей службы до двадцати одного или двадцати четырехъ лѣтъ.

Срокъ службы, на который теперь вербуется солдатъ, составляетъ двѣнадцать лѣтъ, но бываетъ и меньшій, когда это устанавливается Королемъ. Постановленія объ увеличеніи этого срока или измѣненіи условій службы, о нарушеніи службы вслѣдствіе дурного поведенія, о переходѣ изъ одного рода оружія въ другой измѣнялись время отъ времени, пока не были окончательно установлены Актомъ объ арміи 1881 г. Вербованіе есть извѣстнаго рода договорное соглашеніе между солдатомъ и Короной, и солдатъ обязанъ соблюдать тѣ условія, на которыхъ онъ вербованъ, хотя бы они и были измѣнены послѣдующимъ статутомъ.

Такое соглашеніе происходитъ не въ силу принятія «королевскаго шиллинга», но въ силу засвидѣтельствованія предъ мировымъ судьей. Набирающее рекрутовъ лицо предлагаетъ тому человѣку, который заявляетъ о своемъ желаніи вербоваться, бумагу, излагающую условія вербованія и время и мѣсто, куда онъ долженъ явиться предъ должностнымъ лицомъ. Явившійся сюда, онъ отвѣчаетъ на извѣстные вопросы, поставлен-

ные въ договоры, подлежащія засвидѣтельствуванію, при чемъ должностное лицо старается, чтобы онъ понялъ ея содержаніе. Затѣмъ онъ подписываетъ заявленіе въ доказательство вѣрности своихъ отвѣтовъ и приноситъ присягу на вѣрность, съ этого момента онъ дѣлается солдатомъ. Засвидѣтельствованіе стало требоваться съ 1694 г. въ удостовѣреніе того, что рекрутъ понимаетъ основанія соглашенія; но онъ можетъ просить еще объ освобожденіи, если онъ измѣнитъ свое намѣреніе, въ теченіе трехъ мѣсяцевъ, при уплатѣ денежнаго взноса не свыше 10 фун. Послѣ этого онъ обязанъ состоять на службѣ все условленное время, но Корона въ силу своей прерогативы можетъ освободить его во всякое время, а равнымъ образомъ и подлежащее начальство можетъ сдѣлать то же самое въ силу данныхъ ему статутомъ полномочій.

Офицеръ въ арміи и флотѣ назначается съ момента полученія патента, этимъ онъ ставитъ себя въ распоряженіе Короны, онъ не можетъ безъ дозволенія оставить свою должность и можетъ быть уволенъ Короной, когда это ей угодно.

Вопросъ о правѣ самовольнаго отказа возникъ по дѣлу офицера, состоявшаго на службѣ у Остъ-индской компаніи въ 1769 г., и офицера флота въ 1887 г. Въ первомъ случаѣ лордъ Мансфильдъ сказалъ: «по общему вопросу мы всѣ того мнѣнія, что военный офицеръ, состоящій на службѣ у Остъ-индской компаніи, не имѣетъ права когда бы то ни было и при какихъ бы то ни было обстоятельствахъ отказываться отъ своей должности, если ему это захочется».

Другой недавній случай касается лейтенанта флота Холля (Hall). Холль, состоявшій на службѣ на одномъ изъ королевскихъ кораблей, просилъ разрѣшенія у Адмиралтейства оставить свою службу и, получивъ отказъ, покинулъ свой корабль, отослалъ своему капитану патентъ съ заявленіемъ о своемъ намѣреніи оставить морскую службу и возвратился домой на пассажирскомъ пароходѣ. По его прибытіи въ Англію онъ былъ арестованъ капитаномъ Кумингомъ и подвергнутъ заключенію до вызова на военный судъ, долженствовавшаго обсудить это дѣло, согласно акту о морской дисциплинѣ. Капитану Кумингу былъ поставленъ вопросъ, почему приказъ *habeas Corpus* не былъ выданъ и Холль не былъ освобожденъ. Судъ по этому поводу высказался, что лейтенантъ Холль не мѣгъ оставить исполненіе своихъ обязанностей такъ, какъ онъ это сдѣлалъ, и что онъ правильно былъ подвергнутъ заключенію.

„Нѣтъ необходимости для насъ рѣшать весьма серьезный вопросъ о томъ, дѣлаетъ ли одинъ лишь фактъ принятія должности самъ по себѣ и при всѣхъ обстоятельствахъ офицера подсуднымъ военному суду

за отказъ принять участіе въ какой-либо особенной службѣ. Нѣкоторые изъ насъ и въ настоящее время того мнѣнія, что нѣтъ. Но мы оставляемъ этотъ вопросъ открытымъ для обсужденія и рѣшенія, если въ этомъ впослѣдствіи явится необходимость. Но мы опредѣленно стоимъ на томъ мнѣніи, что разъ офицеръ принимаетъ назначеніе на должность на одномъ изъ кораблей Ея Величества, и принимаетъ участіе въ исполненіи своихъ обязанностей, онъ подчиненъ дѣйствию акта о морской дисциплинѣ и не можетъ по собственному желанію отказаться отъ своей должности и можетъ быть судимъ военнымъ судомъ за любое изъ преступленій, перечисленныхъ этимъ актомъ“.

Мѣстныя и резервныя силы.

До введенія въ силу акта 1907 г. резервныя и вспомогательныя войска составляли два отдѣльныхъ рода войскъ, сливавшихся иногда вмѣстѣ. Резервныя войска были установлены Актомъ о резервныхъ войскахъ 1882 г. и состояли частью изъ тѣхъ людей, которые служили въ регулярной арміи, а отчасти изъ резервной милиціи, состоящей изъ милиціонеровъ, которые изъявили желаніе завербоваться въ качествѣ запаснаго милиціонера на установленный періодъ.

Вспомогательныя войска состояли изъ милиціи, йоменовъ и добровольцевъ.

Политика военного статсъ-секретаріата при Хольданѣ отчасти нашедшая свое изложеніе въ законодательствѣ 1907 г., имѣла задачей раздѣлить войска на двѣ части: первая регулярная армія — боевая сила, вторая — мѣстныя и резервныя войска, которыя должны объединить въ себѣ существующій резервъ, милицію, йоменовъ и добровольцевъ. Актъ о мѣстныхъ и резервныхъ войскахъ 1907 г. объединяетъ различныя формы мѣстныхъ и вспомогательныхъ войскъ въ графскихъ округахъ, числомъ 93, главой которыхъ является Лордъ Намѣстникъ, на котораго согласно этому акту на основаніи плановъ и приказовъ Военнаго совѣта возлагается задача образованія мѣстныхъ войскъ.

Затруднительно описывать эту систему, которая теперь только развивается, но мы изложимъ тѣ измѣненія, которыя внесены въ организацію старыхъ вспомогательныхъ силъ и что сталось съ ними послѣ акта о мѣстныхъ и резервныхъ войскахъ. Милиція представляла собой всеобщее ополченіе, завѣдываніе которымъ вмѣстѣ съ назначеніемъ Намѣстниковъ графства, были послѣднимъ пунктомъ спора между Карломъ I и Долгимъ Парламентомъ. Парламентъ раставраціи призналъ право Короля на командованіе милиціей, онъ же требовалъ назначенія

Намѣстниковъ въ графства съ правомъ назначать офицеровъ, собирать людей и организовывать ихъ обученіе. Въ силу этихъ актовъ, снабженіе людьми, лошадьми и оружіемъ возлагалось на обязанность владѣльцевъ леновъ, а надзоръ былъ порученъ Лорду-Намѣстнику.

Когда появились Акты о мятежахъ, то милиція не была подчинена ихъ дѣйствию и это войско потеряло свое значеніе до возстановленія его въ 1757 г. Въ этомъ году старые законы были измѣнены и забота о милиціи стала заботой мѣстной. Статутъ возложилъ обязанность на каждое графство имѣть наготовѣ известное число людей: списокъ всѣхъ мужчинъ въ приходѣ отъ 18 до 60 лѣтъ посылался Лорду-Намѣстнику графства. Доля, причитающаяся на каждый округъ, была установлена, и тѣ, которые должны были служить, опредѣлялись жребіемъ.

Послѣ мира 1815 г. повинность была облегчена. Съ 1829 г. статутъ приостановилъ порядокъ метанія жребія, хотя Король приказомъ въ Совѣтѣ могъ ввести его въ дѣйствіе, и въ 1852 году милиція была реорганизована на новыхъ основаніяхъ.

Съ этого времени она стала набираться путемъ добровольнаго вербованія, жребій примѣняется въ томъ случаѣ, если первымъ путемъ не будетъ собрано количество людей, опредѣленное Парламентомъ. Въ 1855 г. завѣдованіе этимъ дѣломъ было изъято изъ вѣдѣнія Секретаря по внутреннимъ дѣламъ, который всегда завѣдывалъ этими войсками до приведенія въ военное положеніе, и передано тому Статсъ-Секретарю, который на основаніи Army Regulation Act 1871 г. сталъ отвѣтственнымъ за осуществленіе коронныхъ правъ, касательно управленія, содержанія и обученія милиціи. За Лордомъ-Намѣстникомъ графства сохранилось только право назначать на первыя должности. Актъ о милиціи 1882 г. заключаетъ въ себѣ тѣ постановленія, которыя касались этого рода войска.

Каковы же обязанности милиціи? Вербованіе происходитъ такимъ же образомъ, какъ и для регулярныхъ войскъ. Рекрутъ обязанъ пройти курсъ первоначальнаго воинскаго ученія, установленнаго правилами, и послѣдующихъ ученій срокомъ отъ 21 до 28 дней. Король приказомъ въ Совѣтѣ можетъ призвать милицію на военное положеніе въ случаѣ большой опасности, угрожающей странѣ, но милиціонеры не могутъ быть принуждаемы къ несенію службы внѣ предѣловъ Соединеннаго Королевства.

Парламентъ, если онъ не засѣдаетъ, долженъ быть созванъ въ теченіе десяти дней послѣ такого призыва милиціи. Когда милиціонеры принимаютъ участіе въ военныхъ операціяхъ или обучаются совместно

съ регулярными войсками, они подчиняются правиламъ военного законодательства. Офицеры милиціи подчинены имъ всегда.

Слѣдуетъ указать на признанныя статутами обязанности милиціи, по сколько касающіеся ее акты остаются неотмѣненными, хотя милиція, какъ таковая, уже перестала существовать. Принудительное вербованіе по жребію остается все еще приостановленнымъ по статуту и власть, предоставленная актомъ 1882 г. вербовать для милиціи, не должна быть примѣняема. Актъ о резервныхъ войскахъ 1882 г. распространенъ въ своемъ дѣйствіи актомъ 1907 г. на вербованіе людей, неслужившихъ въ регулярныхъ войскахъ, и Король имѣетъ право приказомъ въ Совѣтѣ перевести батальоны милиціи въ составъ спеціальнаго резерва. Это касается большей части существующихъ батальоновъ и поэтому они сохраняютъ свой характеръ, какъ часть спеціальнаго резерва.

Йомены и добровольцы были точно также корпусами добровольныхъ войскъ, неограниченными въ своемъ количествѣ, которыхъ Корона могла быть уполномочена статутомъ принять на свою службу и которые должны были явиться къ исполненію своей обязанности въ Великобританіи въ случаѣ дѣйствительнаго или предполагаемаго непріятельскаго вторженія. Йомены—конное войско, добровольцы составляли легкую кавалерію, артиллерію и инженерныя войска, но главнымъ образомъ стрѣлковъ. Йомены должны обучаться извѣстное количество дней въ году и въ это время они подчинены военнымъ законамъ. Добровольцы подчинялись этимъ законамъ тогда, когда они несли службу вмѣстѣ съ регулярными войсками или съ милиціей, подчиненной тому же положенію. Йомены могутъ быть призваны для подавленія безпорядковъ, добровольцы—нѣтъ. Ни йоменовъ, ни добровольцевъ въ Ирландіи не существуетъ.

Йомены въ теченіе трехъ лѣтъ послѣ акта 1907 г. остались въ прежнемъ положеніи, а затѣмъ, если они завербовались на условіяхъ изложенныхъ въ актѣ, составили въ графствахъ конныя части войскъ. Добровольцы или тѣ изъ нихъ, которые выразили желаніе присоединиться къ новымъ условіямъ, перешли въ разрядъ мѣстныхъ войскъ.

Эти условія подробно изложены въ актѣ, которымъ регулируются существующія въ настоящее время вооруженныя силы. Мы имѣемъ, во-первыхъ, регулярную армію, въ описанномъ выше видѣ. За регулярной арміей стоитъ резервъ, образованный, согласно акту о резервныхъ войскахъ 1882 г. изъ завербованныхъ въ его составъ людей, служившихъ ранѣе въ регулярной арміи и спеціальнаго резерва по акту 1907 г., который въ значительной степени вошелъ въ составъ прежней милиціи.

Въ этотъ резервъ завербованы одни съ условіемъ, что они могутъ, а другіе, что не могутъ быть призваны на службу внѣ предѣловъ Соединеннаго Королевства. Но призывъ подъ знамена резервныхъ войскъ, кромѣ спеціального резерва, влечетъ за собой немедленный созывъ Парламента, если онъ въ это время не засѣдаетъ, для изложенія предъ обѣими Палатами тѣхъ причинъ по которымъ призваны резервы.

Кромѣ резервныхъ, имѣются еще мѣстныя войска, обязанныя служить въ любой части Соединеннаго Королевства, но не за его предѣлами. Это войско образуется въ каждомъ графствѣ комиссіей, спеціально для этой цѣли существующей подъ предсѣдательствомъ Лорда-Намѣстника съ правомъ издавать административныя распоряженія, подъ общимъ руководствомъ и надзоромъ Военнаго Совѣта. Само это войско, помимо спеціальныхъ постановленій акта 7 Эдуар. VII, с. 9 относительно управленія, содержанія и дисциплины, регулируется королевскими приказами, издаваемыми по совѣту военнаго Статсъ-Секретаря. Въ лицѣ этой арміи, въ составъ которой вошли добровольцы, какъ милиція вошла въ составъ спеціального резерва и Номены, возродилась, огромная территориальная армія, вполне организованная для національной защиты.

с) Дисциплина въ арміи.

Войска, находившіяся на дѣйствительной службѣ съ раннихъ дней нашей исторіи, подчинялись военнымъ постановленіямъ, издаваемымъ самимъ Королемъ или уполномоченнымъ имъ лицомъ. Они были приводимы въ исполненіе судомъ Констэбля или Маршала, который, какъ говоритъ Нале:

«разсматриваетъ проступки и дѣйствія солдатъ, противныя военнымъ законамъ и правиламъ; въ цѣляхъ всегдашней готовности къ бою во время войны Короли по совѣту Констэбля и Маршала составили книгу правилъ и приказовъ для поддержанія должнаго порядка и дисциплины въ своихъ офицерахъ и солдатахъ совмѣстно съ наказаніями за преступленія: такая книга получила имя военнаго устава (Martial Law)».

Это судопроизводство велось, очевидно, офицерами въ силу приказаній Короны и осталось безъ измѣненія послѣ исчезновенія должности Великаго Констэбля; отсюда возникли суды для разсмотрѣнія установленныхъ такимъ образомъ преступныхъ дѣяній, которыя извѣстны подъ именемъ военныхъ судовъ (courts-martial).

Но военныя постановленія, какъ выше только что сказано, имѣли силу только во время войны. Когда военная сила была признана за-

конной Актомъ о мятежѣ, то стало необходимымъ обезпечить дисциплину и порядокъ при всѣхъ условіяхъ службы, какъ въ военное время, такъ и въ мирное. Наказаніе за неповиновеніе было предусмотрено лишь въ военное время, а дезертирство послѣ заключенія договора служить Коронѣ, хотя и считалось преступленіемъ, но дезертиръ могъ быть наказанъ лишь обыкновенными судами.

Цѣлью первыхъ Актовъ о мятежѣ было служить дополненіемъ права издавать постановленія въ военное время; они объявляли мятежъ и дезертирство наказуемымъ смертной казнью и предоставили Коронѣ по статуту право передавать вѣдѣнію военныхъ судовъ эти преступления въ войскахъ, не находящихся на дѣйствительной службѣ. Они не надѣляли Короля правомъ сверхъ предоставленной ему прерогативы издавать военныя постановленія, составляющія специальный кодексъ преступленій и наказаній и примѣнимыя одинаково и въ мирное и въ военное время. Но Акты о мятежахъ 1715 г. и послѣдующихъ лѣтъ уже предоставили Королю власть издавать военныя постановленія для войскъ Соединеннаго Королевства и другихъ владѣній въ мирное время, а послѣ 1803 г. эта власть была распространена на войска, находящіяся внѣ предѣловъ владѣній Короны.

Такимъ образомъ прерогатива Короны была расширена и соединена въ одно цѣлое въ статутныхъ правахъ, сообщаемыхъ Актами о мятежахъ,—въ силу этихъ правъ и были изданы военныя постановленія, имѣвшія силу до 1879 г.

Въ этомъ году опредѣленія Акта о мятежѣ и военныхъ постановленій были соединены въ кодексъ военныхъ законовъ. Этотъ кодексъ былъ измѣненъ въ 1881 г. и съ этихъ поръ переиздается ежегодно на одинъ годъ впередъ подъ именемъ Акта объ арміи. Необходимо отмѣтить черты этого Акта:

1) Въ вступленіи излагается статья Билля о правахъ, направленная противъ собиранія или содержанія постоянной арміи въ мирное время, а затѣмъ приводятся доводы въ пользу необходимости для безопасности Соединеннаго королевства и защиты коронныхъ владѣній Его Величества продолженія содержанія на службѣ и войскъ въ опредѣляемомъ количествѣ (для 1913 г. 168,282), а равно и матросовъ.

2) Затѣмъ онъ воспроизводитъ постановленія средневѣковыхъ статутовъ о томъ, что никто не можетъ быть принужденъ къ лишенію жизни или какого-либо члена своего тѣла или подвергнутъ въ мирное время какому-либо иному наказанію въ предѣлахъ королевства по военнымъ законамъ или инымъ какимъ-либо образомъ, кромѣ суда своихъ равныхъ и согласно извѣстнымъ и установленнымъ законамъ страны

«и переходитъ затѣмъ къ изложенію необходимости» заставить вышеуказанныя войска и другихъ лицъ, подчиненныхъ военнымъ законамъ, исполнять свои обязанности въ цѣляхъ сохраненія дисциплины «и что лица, дѣйствующія во вредъ порядку и военной дисциплинѣ, должны быть подвергнуты болѣе строгому и быстрому наказанію, нежели это допускается обыкновенными формами закона».

3) Далѣе онъ подтверждаетъ дѣйствіе Акта объ арміи 1881 г. о назначенныхъ срокахъ для всѣхъ владѣній Короны.

4) Дѣйствіе этого Акта распространяется на всѣхъ лицъ, подчиненныхъ военнымъ законамъ, а таковыя не ограничены указаннымъ въ вступленіи числомъ. Сюда относятся и моряки, когда они «и неподчинены законамъ, относящимся къ управленію морскими силами Его Величества», британскія войска, находящіяся на службѣ въ Индіи, и, согласно установленнымъ условіямъ статутомъ времени и обстоятельствъ, другія вооруженныя силы Короны въ предѣлахъ королевскихъ владѣній и внѣ ихъ.

§ 3. Составъ флота и его дисциплина.

Флотъ, подобно арміи, не служилъ предметомъ подозрѣнія со стороны законодательныхъ учрежденій. Существованіе его считалось признаннымъ. Установленіе его численнаго состава произвольнымъ способомъ вербованія никогда не было признано незаконнымъ, хотя примѣненіе этой прерогативы подверглось бы безусловно сомнѣнію, если бы она была восстановлена въ настоящее время. Количество морскихъ силъ опредѣляется поэтому требованіемъ Адмиралтейства, утвержденнымъ Канцлеромъ Казначейства и вотируемымъ Палатой Общинъ.

Какъ и солдатъ, матросъ обязывается служить Коронѣ опредѣленное время, но можетъ быть уволенъ и до окончанія этого срока.

Морской офицеръ, подобно офицеру арміи, принявъ отъ Короля должность, отдаетъ себя въ распоряженіе Короны; онъ можетъ быть уволенъ со службы, но не можетъ оставить ее по собственному желанію.

Дисциплина во флотѣ первоначально устанавливалась приказами, издаваемыми время отъ времени адмираломъ въ силу королевскихъ приказовъ или королевскими распоряженіями. Первымъ Лордомъ Великимъ Адмираломъ Англій былъ Thomas Beauford въ 1408 г. До этого времени командованіе различными флотами не поручалось одному лицу, да и флотъ, собственно говоря, не имѣлъ правильной организаціи. Пять портовъ (Cinque Ports) ¹⁾ были обязаны защищать проливъ, а кромѣ

¹⁾ (Примѣч. перев.). Этими именами назывались 5 приморскихъ городовъ Кента и Суссекса: Dover, Hastings, Hythe, Romney и Sandwich.

того флотъ собирався и его экипажъ набирался и обучался, когда это требовалось обстоятельствами.

Объ юрисдикціи Лорда Адмирала и его судѣ мы еще будемъ говорить впослѣдствіи, она совершенно отличается отъ кодекса правилъ, установленныхъ для поддержанія дисциплины.

При Тюдорахъ флотъ сталъ постоянной силой, принадлежащей Коронѣ и управляемой ею. Въ царствованіе Карла I обязанности Лорда Великаго Адмирала были впервые возложены на комиссію. Матросы, находившіеся въ составѣ флота, подчинялись во всемъ приказамъ, отданнымъ адмираломъ по командѣ, подъ надзоромъ капитановъ, дѣйствовавшихъ согласно даннымъ имъ инструкціямъ, никогда не видѣнными и не одобрявшимися Парламентомъ.

Первая попытка организаціи дисциплины во флотѣ принадлежитъ Долгому Парламенту; во время республики были составлены соотвѣтствующіе ордонансы и учрежденіе военно-морского суда.

Послѣ реставраціи, Парламентъ сохранилъ за собою надзоръ за морской дисциплиной. Въ 1661 г. прошелъ актъ объ установленіи дисциплины во флотѣ. Актъ этотъ перечислилъ преступныя дѣянія, опредѣлялъ за нихъ наказаніе и предоставляетъ власть Лорду Великому Адмиралу собирать военный судъ, ограничивая его юрисдикцію вѣдѣніемъ преступленій, совершенныхъ въ открытомъ морѣ или на большихъ рѣкахъ лицами, состоящими на дѣйствительной службѣ въ королевскомъ флотѣ. Въ 1748 и 1749 гг. эти правила были измѣнены въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ и распространены на экипажъ потерпѣвшаго кораблекрушеніе судна и на преступленіе на берегу не принадлежащихъ Коронѣ владѣній. Время отъ времени вносились измѣненія въ этотъ кодексъ дисциплины и судопроизводства для флота, но въ своемъ цѣломъ онъ оставался, какъ постоянный статутъ. Парламентъ никогда не смотрѣлъ съ опасностью на постоянное существованіе флота, и этимъ можно объяснить различіе между временнымъ характеромъ Акта о мятежѣ и постояннымъ Актомъ о морской дисциплинѣ. Законъ который дѣйствуетъ теперь въ флотѣ—Актъ о морской дисциплинѣ 1866 г. Часть первая этого Акта состоитъ изъ военныхъ постановленій (*articles of war*), а поэтому матросъ, подобно солдату, можетъ считаться лицомъ, подчиненнымъ военному закону.

§ 4. Лица, подчиненныя дѣйствию военныхъ законовъ.

Солдатъ и матросъ одинаково подчинены обыкновеннымъ законамъ страны. Въ предѣлахъ юрисдикціи обыкновенныхъ судовъ они могутъ

быть судимы и наказываемы за преступления противъ законовъ уголовныхъ, принуждаемы къ выполнению принятыхъ на себя обязательствъ, согласно гражданскому праву, и не могутъ ссылаться на какое-то ни было изъятіе ихъ изъ дѣйствія общихъ законовъ въ виду нахождения ихъ на военной службѣ.

Но уголовные законы страны слѣдуютъ за ними въ тѣ мѣста, гдѣ они не могутъ распространяться на другихъ подданныхъ Короны, такъ какъ они могутъ быть примѣняемы военными судами въ предѣлахъ дѣйствія англійскихъ судовъ и внѣ ихъ.

Это право примѣненія общихъ уголовныхъ законовъ ограничено правилами, что извѣстныя преступления не могутъ быть вѣдаемы военными судами, если они совершены внѣ Соединеннаго королевства, но въ предѣлахъ владѣнія Короны, если только преступникъ состоитъ на дѣйствительной службѣ или преступленіе совершено въ разстояніи 100 миль или болѣе отъ подлежащаго гражданскаго суда, и что ни въ коемъ случаѣ военный судъ не можетъ замѣнить собою подсудность этихъ дѣлъ гражданскимъ судамъ.

Въ добавленіе къ обязанностямъ, налагаемымъ уголовными законами въ виду примѣненія военныхъ законовъ къ большому количеству дѣяній, нежели это имѣетъ мѣсто въ законахъ гражданскихъ, Актъ объ арміи и Актъ о морской дисциплинѣ устанавливають для солдатъ и матросовъ извѣстныя нормы и правила наложенія наказанія за ихъ неисполненіе, отличныя по характеру отъ правилъ и процесса обыкновеннаго закона.

Солдаты и матросы являются поэтому лицами подчиненными военному закону. Они могутъ быть подвергнуты аресту или заключенію по обвиненію въ нарушеніи ими этого закона, и если состоятъ ниже извѣстнаго чина въ той или другой службѣ, то могутъ быть подвергаемы за маловажныя проступки наказанію въ суммарномъ порядкѣ офицерами.

По преступлениямъ противъ военнаго закона они подсудны военнымъ судамъ; разсматриваемыя такимъ образомъ преступления и порядокъ ихъ разсмотрѣнія подробно изложены въ указанныхъ мной Актахъ. Но компетенція военныхъ судовъ точно опредѣлена въ своихъ правахъ статутомъ, и съ этой точки необходимо отмѣтить отношеніе ихъ къ общимъ судамъ.

Лица, творящія судъ по кодексу военныхъ законовъ, могутъ выйти за предѣлы своей юрисдикціи двумя путями. Они могутъ примѣнить военный законъ къ лицамъ этому закону не подчиненнымъ, или они могутъ примѣнить его неправильно къ тѣмъ, кто ему подсуденъ, какъ

напр., солдатъ будетъ судимъ военнымъ судомъ за убійство, совершенное въ Соединенномъ королевствѣ, или приговоръ военного суда будетъ подтвержденъ офицеромъ, не имѣющимъ на это права.

Возстановленіе въ нормальныхъ предѣлахъ такого чрезмѣрнаго проявленія юрисдикціи дѣлается приказомъ Prohibition, Certiorari и Habeas Corpus, издаваемыхъ Высшимъ Судомъ. Веденіе процесса или приведеніе въ исполненіе приговора можетъ быть остановлено приказомъ Prohibition, приговоръ можетъ быть отмененъ или дѣло передано въ Высшій Судъ на основаніи приказа Certiorari; тотъ, кто лишень своей свободы несправедливо, можетъ возвратитъ ее себѣ полученіемъ Habeas Corpus. Кромѣ того суды даютъ возможность искать возмѣщенія убытковъ тѣмъ лицамъ, которыя ихъ понесли благодаря примѣненію военныхъ законовъ внѣ сферы ихъ примѣненія.

Такого рода случаи могутъ быть раздѣлены на три группы: 1) гражданское лицо судится и наказывается на основаніи военныхъ законовъ, 2) лицо, подчиненное дѣйствию военного закона, наказывается безъ обсужденія этого дѣла или процессъ наказанія не входитъ въ сферу примѣненія этой юрисдикціи, и 3) подсудность примѣнена правильно, но жалобщикъ ссылается на то, что законъ примѣненъ по отношенію къ нему или безъ достаточнаго основанія или несправедливо и злонамѣрено.

Относительно нихъ всѣхъ слѣдуетъ высказать общее правило. Когда офицеръ въ исполненіе своего дискреціоннаго права или своей обязанности представляетъ предъ военнымъ трибуналомъ лицо, подсудное военному суду, судъ не входитъ въ разсмотрѣніе справедливости обвиненія, даже хотя бы во время процесса была доказана его неосновательность.

Капитанъ Суттонъ получилъ приказъ отъ своего командира эскадры Джонстона въ виду непріятели перерѣзать канатъ и вступить въ бой съ французскимъ флотомъ. Онъ не исполнилъ этого приказанія и Джонстонъ предаль его военному суду. На немъ было доказано, что это не было предумышленно, а случилось благодаря положенію корабля, которое дѣлало исполненіе приказанія физически невозможнымъ. Онъ былъ почетно оправданъ. Затѣмъ онъ возбудилъ процессъ противъ Джонстона и получилъ право взыскать съ него 6.000 фун. вознагражденія. Но это рѣшеніе было кассировано въ судѣ Канцлера на томъ основаніи, что отвѣтчикъ имѣлъ «вѣроятно основательныя причины» возбудить противъ истца процессъ. Но судъ пошелъ далѣе и высказалъ далѣе мнѣніе, что даже если бы процессъ въ военномъ судѣ былъ начатъ безъ достаточной причины, обыкновенные суды не могли вмѣшиваться въ распоряженіе офицера. дѣйствовавшаго согласно дисциплинѣ.

Остается еще рассмотреть положеніе лица, подчиненнаго военнымъ законамъ, противъ котораго начать процессъ не только безъ достаточной причины, но и съ злымъ умысломъ. Въ данномъ случаѣ положеніе закона таково.

Общее правило, которое охраняетъ свидѣтелей отъ возбужденія процесса за сообщенія позорящаго характера, сдѣланныя во время ихъ показаній, приложимы и къ показаніямъ, даваемымъ предъ военнымъ судомъ. И далѣ обыкновенные суды не должны вмѣшиваться даже и тамъ, гдѣ дискреціонная власть офицера въ своемъ проявленіи была проникнута злонамѣренными мотивами.

Лордъ Paulet, во исполненіе своего долга, составилъ донесенія, касающіяся полковника Dawkins, которыя должны были попасть въ руки главнокомандующаго. Полковникъ Dawkins возбудилъ процессъ о диффамаци, доказывая, что эти донесенія были не только ложны, но и зложелательны. Ссылками на отлагательство разсмотрѣнія дѣла со стороны отвѣтчика, указывалось, что этимъ не отрицается истина приведенныхъ доказательствъ. Однако большинство суда высказалось въ томъ смыслѣ, что даже еслибы эти донесенія были ложны и злонамѣрены—они не давали повода къ возбужденію процесса, такъ какъ были сдѣланы во исполненіе военныхъ обязанностей. При этомъ было указано на большое значеніе въ данномъ случаѣ той статьи военныхъ постановленій, которая говоритъ, что офицеръ, считающій себя оскорбленнымъ можетъ принести жалобу главнокомандующему. Поэтому это есть средство къ восстановленію нарушенія или невыполненія военной обязанности. Эта статья можетъ быть поставлена въ связь съ вопросомъ о томъ, могутъ ли суды изыскивать средства къ восстановленію правъ, нарушенныхъ военнымъ процессомъ въ случаѣ злонамѣреннаго ихъ характера, если Акты объ арміи и Актъ о морской дисциплинѣ этого не предусматриваютъ.

ОТДѢЛЪ II.

Военный статсъ-секретаріатъ и Адмиралтейство.

§ 1. Управление арміей до 1855 г.

До крымской войны и до реформъ военной администраціи, которыя явились слѣдствіемъ этой войны, завѣдываніе арміей и всѣмъ для нея необходимымъ находилось въ вѣдѣніи различныхъ вѣдомствъ. Эта система была весьма неудобна въ военное время и въ своемъ распре-

дѣленіи обязанностей и власти была основана на томъ, чтобы сдѣлать армию безопасной для конституціи.

Главнокомандующій былъ отвѣтственъ предъ Короной за дисциплину въ арміи, за назначенія, повышенія, награды и наказанія. Секретарь по военнымъ дѣламъ (Secretary of war), который не былъ Статсъ-Секретаремъ и далеко не всегда былъ членомъ Кабинета, былъ отвѣтственъ предъ Парламентомъ за деньги, вотированныя на армию, за личную и имущественную неприкосновенность гражданъ со стороны солдатъ и за соблюденіе солдатами правилъ военной дисциплины, которыя были объединены и утверждены въ Актѣ о мятежѣ.

Статсъ-Секретарь по внутреннимъ дѣламъ былъ отвѣтственъ за резервныя войска и за войска, остающіяся въ странѣ.

Статсъ-Секретарь военный и колоній былъ отвѣтственъ за численность арміи, за общую по отношенію къ ней политику и за передвиженіе войскъ на иностранной и колоніальной службѣ.

Артиллерійское управленіе было отдѣльнымъ департаментомъ, представляемымъ обыкновенно въ Парламентѣ Генераль-Фельдцейхмейстеромъ (Master General), отвѣтственнымъ за защиту страны и за снаряженіе и вооруженіе арміи и флота.

Интендантство составляло департаментъ Казначейства.

Управленіе Генеральнаго Штаба, установленнаго королевскимъ приказомъ въ 1714 г., вѣдало обмундированіе въ пѣхотѣ и кавалеріи.

Такимъ образомъ солдатъ получалъ провіантъ изъ Казначейства, а вооруженіе изъ артиллерійскаго управленія, въ то время какъ Генеральный Штабъ былъ отвѣтственъ за его форменную одежду: статсъ-секретарь по внутреннимъ дѣламъ былъ отвѣтственъ за его передвиженіе на родинѣ, колоніальный секретарь вѣдалъ его передвиженіемъ за границей, военный секретарь заботился о томъ, чтобы онъ получалъ содержаніе и чтобы розги, которыми онъ наказывался Главнокомандующимъ, примѣнялись согласно военному закону.

Смѣшеніе властей было обязано отчасти желанію Короны удержать за собой въ качествѣ источника политическаго вліянія тѣ прерогативы, которыми она пользовалась по отношенію къ постоянной арміи, но главнымъ образомъ временнымъ и не ясно установленнымъ мѣропріятіямъ на основаніи которыхъ страна допускала существованіе арміи какъ части конституціи. Всякія попытки министровъ соединить эти разрозненныя части подвергались возраженіямъ съ обѣихъ сторонъ. Корона не желала подчинить свои прерогативы парламентскому контролю, а Общины возражали противъ допущенія, чтобы армія представляла собой нѣчто большее, чѣмъ временную необходимость.

Принимая однако во внимание, что въ теченіе 200 лѣтъ съ небольшими перерывами Парламентъ легализировалъ существованіе постоянной арміи, устанавливалъ правила ея дисциплины, вотируетъ суммы на ея содержаніе, заботился о томъ, чтобы деньги эти были израсходованы именно на тѣ цѣли, на которыя онѣ ассигнованы, мы можемъ считать армію постояннымъ институтомъ и спросить, кто же отвѣтственъ за ея численность, за поддержаніе въ ней дисциплины, за испрашиваніе у Парламента необходимыхъ средствъ и за ихъ надлежащимъ расходованіемъ?

Для яснаго представленія себѣ объ объединенной теперь организациіи военнаго Статсъ-Секретаріата, мы должны ознакомиться съ тѣми политическими департаментами, которые вошли въ его составъ. Таковыхъ четыре: артиллерійское управленіе, интендантство, бывшее частью Казначейства, управленіе Секретаря по военнымъ дѣламъ и управленіе Статсъ-Секретаря, поскольку они вѣдали военными дѣлами. вмѣстѣ съ тѣмъ мы должны отмѣтить тѣ разнообразныя затрудненія, которыя создавались для объединенія наличиемъ должности Главнокомандующаго.

а) Артиллерійское управленіе (*Ordnance Board*).

Артиллерійское управленіе слѣдуетъ разсмотрѣть первымъ, какъ самое старое изъ всѣхъ военныхъ департаментовъ. Ordnance обозначаетъ мѣры для защиты страны крѣпостями, гарнизонами и различными снарядами, необходимыми какъ для арміи, такъ и для флота. Исключительное право содержать для защиты такія средства защиты, какъ замки и укрѣпленія, составляло неотъемлемую часть королевской прерогативы; для укрѣпленій нужны были люди, аммуниція и огнестрѣльные оружія, снабженіе которыми и составляло часть дискреціонной власти, предоставленной Королю въ дѣлѣ національной защиты. Управленіе стояло совершенно независимо отъ вѣдомства Секретаря по военнымъ дѣламъ, и самостоятельно отвѣтственно предъ Парламентомъ за отпускаемые ему средства. Во главѣ его стоялъ Главный Начальникъ, одинъ изъ главныхъ членовъ правительства въ теченіе XVIII вѣка и главный его совѣтникъ по военнымъ дѣламъ. Онъ былъ главнымъ начальникомъ артиллеріи и инженерныхъ войскъ и предсѣдателемъ въ артиллерійскомъ управленіи, обязанности котораго были и весьма расширены съ тѣхъ поръ, какъ онѣ были установлены при Карлѣ II.

Обязанности эти состояли, во-первыхъ, въ порученіи ихъ управленію королевскихъ укрѣпленій, построенныхъ для защиты страны, и въ воору-

женіи и снабженіи необходимыми припасами ихъ и флота. По мѣрѣ того какъ армія принимала характеръ постоянной организаци и расходы на ея содержаніе возрастали, обязанности управленія становились болѣе сложными и важными. Управленіе стало создавать предпріятія за свой собственный счетъ—плавильни для пушекъ, производство лафетовъ и повозокъ, выдѣлку пороха и мелкаго оружія. По порученію отъ Короны оно вѣдало укрѣпленные районы, а въ царствованіе Анны и послѣ нея оно получило по статуту право пріобрѣтать земли для цѣлей національной защиты.

На этотъ же департаментъ была возложена обязанность съемки Соединеннаго Королевства. Частныя лица, которыя пользуются этой работою для своихъ дѣловыхъ занятій и удовольствій, должны помнить, что они обязаны существованію этихъ съемокъ нуждамъ военной топографіи.

Итакъ обязанности управленія обнимали собой устройство и завѣдываніе крѣпостями, распоряженіе пріобрѣтенной для этой цѣли земель, пріобрѣтеніе, заготовку и разсылку военнаго снаряженія, выдѣлку различныхъ предметовъ для нуждъ арміи и съемку на планъ Соединеннаго королевства, которая нынѣ передана Главному Управленію земледѣлія.

Эти обязанности перешли въ 1855 г. къ военному Статсъ-Секретаріату, управленіе, въ качествѣ отдѣльнаго департамента прекратило свое существованіе и парламентскія полномочія по статуту были возложены «на главнаго Статсъ-Секретаря, которому Королева поручила печати военнаго департамента».

в) Секретарь по военнымъ дѣламъ.

Должность Секретаря по военнымъ дѣламъ появляется при Карлѣ II. До начала настоящаго столѣтія обязанности его были плохо опредѣлены и эта неопредѣленность создалась благодаря различнымъ точкамъ зрѣнія, съ которыхъ смотрѣли на армію Корона и Парламентъ.

Въ царствованія Карла II, Іакова II и Вильгельма III Секретарь по военнымъ дѣламъ назначался патентомъ, а не врученіемъ ему печати, однако дѣйствовалъ въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ, какъ Статсъ-Секретарь. Его контрасигнированіе удостовѣряло королевскую подпись даже на такихъ бумагахъ, которыя не касались арміи.

Но по мѣрѣ развитія правительства кабинета, увеличивалась и власть Статсъ-Секретарей: этого совершенно не было съ секретаремъ по военнымъ дѣламъ. Такое различіе имѣетъ свое основаніе. Соединенная

дѣтельность политическихъ лидеровъ въ правительствѣ Кабинета и занятіе должности, связанное съ поддержкой парламентскаго большинства, обратили Статсъ-Секретаря изъ передаточной инстанціи рѣшеній Короны или Тайнаго Совѣта въ независимаго главу департамента, отвѣтственнаго предъ Парламентомъ, а равно и предъ Королемъ за исполненіе своихъ обязанностей. Но Секретарь по военнымъ дѣламъ не подлежалъ полной отвѣтственности предъ Парламентомъ, которая придавала особое значеніе положенію Статсъ-Секретаря. Условія его должности давали ему право утверждать, что онъ былъ слугою Короля или начальствовавшего надъ войсками въ это время; что онъ былъ обязанъ исполнять приказанія своего начальника и не обязанъ давать отчетъ Парламенту въ томъ, что онъ сдѣлалъ. Но ни Король, и ни тѣ, кто проявляли непокойство за свободу народа, не старались подчинить Секретаря по военнымъ дѣламъ парламентской отвѣтственности. Одинъ не желалъ видѣть подчиненіе своей военной прерогативы разсмотрѣнію Парламента, другіе были рады отдѣлаться отъ этой должности и вообще отъ арміи. Выдающіеся государственные люди первой половины восемнадцатаго вѣка видѣли въ подчиненіи Секретаря по военнымъ дѣламъ отвѣтственности предъ Парламентомъ признаніе постоянной арміи необходимой частью конституціи.

Въ продолженіи большей части XVIII вѣка обязанности Секретаря состояли въ сообщеніи королевскаго волеизъявленія въ дѣлахъ военной администраціи, въ приготовленіи къ королевской подписи и контрастигированіи патентовъ на должности, на которыя казначейство выплачивало чрезъ военнаго казначея деньги, вотированныя Парламентомъ на содержаніе арміи. Но въ 1783 г. эта должность въ первый разъ была подчинена опредѣленной парламентской отвѣтственности. *Burke's Act* требуетъ отъ Секретаря по военнымъ дѣламъ ежегоднаго составленія смѣты для представленія ихъ въ Парламентъ, передачу вотированныхъ суммъ военному казначею и составленіе счетовъ о произведенныхъ ежегодно расходахъ.

Въ 1793 и 1794 г. послѣдовало два дальнѣйшихъ измѣненія въ военной администраціи, которыя имѣли важное значеніе для должности Секретаря по военнымъ дѣламъ.

Въ 1793 г. была учреждена должность Главнокомандующаго, а въ 1794 г. былъ назначенъ третій Статсъ-Секретарь для военныхъ дѣлъ.

Появленіе постояннаго Главнокомандующаго обозначаетъ передачу Королемъ личнаго командованія арміей; означало это также и то, что во всѣхъ дѣлахъ, касающихся внутренней дисциплины и порядка арміи, королевская воля будетъ съ этого времени сообщаться не чрезъ Секре-

таря по военнымъ дѣламъ, но чрезъ Главнокомандующаго. Съ этого времени возникло двойное завѣдываніе дѣлами арміи: Главный Военный Штабъ (Horse Guards) рядомъ съ Статсъ-Секретаріатомъ.

Какія дѣла собственно получили военный Статсъ-Секретарь отъ Секретаря—трудно опредѣлить.

Лордъ Пальмерстонъ описываетъ ихъ, какъ «дѣла политическаго характера, исполняемая въ военномъ вѣдомствѣ». По всей вѣроятности, секретарь по военнымъ дѣламъ предоставлялъ Кабинету предположенія о количествѣ и распредѣленіи войскъ; эти вопросы донинѣ предрѣшались Статсъ-Секретаремъ, который оставилъ Секретарю лишь заготовленіе смѣтъ, согласно полученной имъ инструкции отъ кабинета. Но нѣтъ никакого сомнѣнія также, что присутствіе въ кабинетѣ должностнаго лица, отвѣтственнаго за дѣла военнаго вѣдомства, Секретарь по военнымъ дѣламъ исполнялъ нерѣдко тѣ обязанности, которыя подлежали собственно вѣдѣнію Статсъ-Секретаря. Такъ, напримѣръ, въ 1759 г. Секретарь по военнымъ дѣламъ велъ переговоры съ Франціей объ обмѣнѣ плѣнныхъ, въ 1782 г. онъ отказалъ гражданскимъ властямъ въ присылкѣ войскъ для производства экзекуцій въ мѣстности, гдѣ ожидались безпорядки. Фактически онъ могъ расширить свои функціи, какъ это и видно въ указанномъ случаѣ, или могъ снимать съ себя отвѣтственность и отказываться въ знаніи чего-либо, касающагося арміи, кромѣ того, что требовалось актомъ Бэрка.

Но столкновеніе между Главнокомандующимъ и Секретаремъ, между Главнымъ Военнымъ Штабомъ и Секретаріатомъ было неизбежно. Актъ Бэрка возложилъ на Секретаря извѣстныя обязанности и отвѣтственность предъ Парламентомъ. Главнокомандующій считалъ, что весь контроль въ военныхъ дѣлахъ ему принадлежитъ, какъ представителю короля въ военной администраціи. Онъ былъ склоненъ считать Секретаря по военнымъ дѣламъ своимъ подчиненнымъ, обязаннаго слѣдить за исполненіемъ постановленій закона въ отношеніяхъ между солдатами и гражданами и вести счета по арміи. Лордъ Пальмерстонъ, бывшій Секретаремъ по военнымъ дѣламъ въ 1810 г., считалъ, что его завѣдываніе военными финансами и счетами давало ему право отдавать приказы и постановленія, которые Главнокомандующій David Dundas признавалъ вмѣшательствомъ въ свою компетенцію. Одинъ утверждалъ, а другой отрицалъ, что военный Секретаріатъ былъ независимъ отъ Главнаго Военнаго Штаба. Лордъ Пальмерстонъ изложилъ свою точку зрѣнія въ обоснованномъ историческими доказательствами меморандумѣ, и дѣло было доложено Кабинету. За военнымъ Секретаріатомъ было признано завѣдываніе финансами, но Принцъ-Регентъ высказалъ желаніе, чтобы

Секретарь по военнымъ дѣламъ не издавалъ новыхъ приказовъ или постановленій безъ предварительныхъ сношеній съ Главнокомандующимъ. Если же со стороны послѣдняго встрѣчались возраженія, то споръ улаживался передачей дѣла Первому Лорду Казначейства, Канцлеру или Статсъ-Секретарю по военнымъ и колониальнымъ дѣламъ.

Этотъ споръ интересенъ съ исторической точки зрѣнія, какъ показатель медленнаго приспособленія королевской прерогативы по отношенію къ арміи къ теоріи министерской отвѣтственности.

Съ этого времени оба департамента работали совмѣстно безъ дальнѣйшихъ столкновеній. До крымской войны Секретарь по военнымъ дѣламъ продолжалъ составлять и представлять въ Парламентъ смѣты, провѣрялъ статьи расходовъ на военныя нужды, былъ отвѣтственъ за постановленія, за точное соблюденіе военныхъ законовъ и за неприкосновенность гражданскихъ правъ, т. е. онъ былъ обязанъ слѣдить за тѣмъ, чтобы тѣ условія при которыхъ устанавливался наборъ солдатъ не сопровождались несправедливой строгостью и чтобы солдаты не причиняли ущерба ни личнымъ ни имущественнымъ правамъ гражданъ.

Въ февралѣ 1855 г. военный Статсъ-Секретарь получилъ полномочія исполнять обязанности Секретаря по военнымъ дѣламъ, а съ 1863 г. по упраздненіи этой должности онъ остался за Статсъ-Секретаремъ.

с) *Интендантство.*

Немногое слѣдуетъ сказать объ этомъ департаментѣ. До крымской войны Казначейство сохраняло въ своихъ рукахъ снабженіе арміи провизіей, фуражемъ, топливомъ и освѣщеніемъ. Дома и за границей чиновники интендантства, дѣйствуя подъ контролемъ комиссаровъ Казначейства, заключали контракты на доставку указанныхъ предметовъ, снабжали ими войска, уплачивали за нихъ изъ суммъ, вотирированныхъ Парламентомъ, и составляли отчетъ въ полученныхъ и израсходованныхъ деньгахъ.

Созданный въ этомъ отношеніи порядокъ дѣйствовалъ лучше, чѣмъ это можно было предполагать, но при общемъ стремленіи централизовать военные департаменты, которое создалось во время крымской войны интендантство перешло въ военный Статсъ-Секретаріатъ.

д) *Статсъ-Секретарь.*

Военный Статсъ-Секретарь является крупнымъ лицомъ въ государствѣ, соединившемъ въ себѣ обязанности многихъ департаментовъ.

Эта должность возникла въ 1794 г.; въ 1801 г. съ ней было соединено завѣдываніе колоніальными дѣлами и до іюня 1854 г. носитель ея былъ также отвѣтственъ за нихъ, какъ и за численность войскъ, ихъ распределение и вопросы общей политики касательно арміи.

Положеніе этой должности представляло ненормальность. Занимавшее ее лицо имѣло дѣло сразу съ двумя отраслями государственнаго управления: колоніальной администраціей и военной политикой, несомнѣстными другъ съ другомъ и ставилось еще къ тому же въ затруднительное положеніе, благодаря сложности военной организаціи. Въ добавленіе ко всему изложенному еще и Статсъ-Секретарь по внутреннимъ дѣламъ имѣлъ голосъ въ вопросахъ, касавшихся арміи. Онъ вѣдалъ дѣла по внутренней защитѣ, патенты на всѣ должности, кромѣ войскъ индійскихъ и колоніальныхъ заготовлялись въ Статсъ-Секретариатѣ по внутреннимъ дѣламъ и контрагнировались Статсъ-Секретаремъ. Когда солдатамъ нужно было оружіе, Главнокомандующій излагалъ свое требованіе Секретарю по военнымъ дѣламъ, послѣдній просилъ Статсъ-Секретаря внутреннихъ дѣлъ сообщить о нуждахъ Главнокомандующаго артиллерійскому управленію и такимъ образомъ къ назначенному сроку армія получала то, что ей было нужно. Въ мирное время Статсъ-Секретарь по военнымъ и колоніальнымъ дѣламъ проявлялъ свое отношеніе къ арміи въ представленіи Королю совѣта его министровъ о количествѣ войскъ, сообщеній рѣшеній Главнокомандующему, заботѣ о защитѣ колоніальныхъ владѣній и сношеній съ офицерами, состоящими на службѣ въ колоніяхъ. Въ военное время онъ былъ отвѣтственъ за всѣ принимаемыя мѣропріятія, кромѣ внутренней защиты и ему принадлежало право вступать въ сношенія съ иностранными военачальниками. Секретарь по военнымъ дѣламъ, который, весьма естественно, долженъ былъ быть его подчиненнымъ, дѣйствовалъ совершенно независимо отъ Статсъ-Секретаря. Назначеніе военнаго Статсъ-Секретаря было весьма важно съ точки зрѣнія конституціи, такъ какъ впервые общая политика правительства по отношенію къ арміи была передана въ руки опредѣленнаго лица, занимавшаго министерскую должность и отвѣтственнаго предъ Парламентомъ. Секретарь по военнымъ дѣламъ, какъ мы видѣли, не считалъ себя отвѣтственнымъ за что-либо другое, кромѣ содержанія и дисциплины солдатъ и соблюденія ими законовъ страны.

Неясный и частичный характеръ власти, которую Статсъ-Секретарь по военнымъ и колоніальнымъ дѣламъ проявлялъ въ военныхъ вопросахъ, отражался и въ его отвѣтственности предъ Парламентомъ. Раздѣленіе обязанностей между столькими департаментами вело къ большому невыгодамъ и неудобствамъ въ военное время, и трудно было

сказать, который именно изъ департаментовъ, и вообще какой-либо изъ нихъ, слѣдовало упрекать за тѣ ошибки, которыя являлись не столько слѣдствіемъ ихъ образа дѣйствій, сколько ихъ устройства.

Въ 1854 г. былъ назначенъ четвертый Статсъ-Секретарь для военныхъ дѣлъ и ему были поручены обязанности тѣхъ департаментовъ, о которыхъ я говорилъ выше. Въ 1855 году ему были переданы обязанности Секретаря по военнымъ дѣламъ, затѣмъ въ вѣдѣніе Секретаріата перешло интендантство, а съ упраздненіемъ въ это время Board of Ordnance и его обязанности сосредоточились въ этомъ же департаментѣ. Въ этомъ же году Управление Генеральнаго Штаба, завѣдовавшее обмундированіемъ и Военный медицинскій департаментъ вошли въ составъ Секретаріата, а въ слѣдующемъ году было издано распоряженіе о томъ, чтобы военные счета провѣрялись въ этомъ же самомъ Секретаріатѣ контролерами, отвѣтственными предъ Коммиссарами Контроля.

Такимъ образомъ военный Статсъ-Секретарь, при помощи парламентскаго Помощника Статсъ-Секретаря и постоянного штата сталъ непосредственно отвѣтственнымъ за администрацію арміи. Главнокомандующій пользуется все еще независимой военной властью, но Статсъ-Секретарь отвѣтственъ предъ Парламентомъ за ея примѣненіе.

§ 2. Управление арміей съ 1855 г. по 1870 г.

Однако поспѣшная централизація 1855 г. не закончила измѣненій въ завѣдываніи военными дѣлами. Она возложила на одно лицо обязанности трехъ департаментовъ, оставивъ также не урегулированными ихъ отношенія къ Главнокомандующему, какъ это было и во времена Секретаріата. Вскорѣ стало выясняться, что Статсъ-Секретарь не въ состояніи нести обязанности по соединеннымъ департаментамъ, наблюдать за изготовленіемъ и производствомъ необходимыхъ предметовъ для вооруженія и нести общую отвѣтственность за политику военной администраціи. Тогда началась работа по децентрализаціи не въ смыслѣ возстановленія независимыхъ департаментовъ, отдѣльная дѣятельность и отвѣтственность которыхъ парализовывала военныя операціи во время крымской войны, но въ видахъ болѣе равномѣрнаго распредѣленія обязанностей между компетентными лицами такимъ образомъ, чтобы Статсъ-Секретарь, оставаясь отвѣтственнымъ за все, что имѣетъ отношеніе къ войскамъ Имперіи, былъ по возможности освобожденъ отъ многочисленныхъ мелочей департаментской работы. Прежде всего въ 1868 г. былъ назначенъ главный контролеръ (Controller-in-Chief), который долженъ былъ бытъ постояннымъ чиновникомъ, отвѣтственнымъ предъ Статсъ-

Секретаремъ за денежныя средства и транспортъ войскъ. Затѣмъ въ 1869 г. Секретарь Cardwell нашелъ, что является необходимость въ парламентской помощи въ лицѣ субъ-Статсъ Секретаря, представляющаго Статсъ-Секретаріатъ въ другой Палатѣ. Въ этомъ же году онъ пытался достигъ этого, получая такую помощь въ лицѣ одного изъ лордовъ Казначейства, названнаго въ это время «военнымъ лордомъ». Но въ 1870 г. сдѣлалось необходимымъ предпринять дальнѣйшіе шаги по распредѣленію работъ Секретаріата и выясненію отношеній Статсъ-Секретаря и Главнокомандующаго.

Хотя съ 1855 по 1870 г. отвѣтственность Статсъ-Секретаря по всѣмъ вопросамъ, касавшимся арміи, и была вполнѣ признана, однако въ управленіи чувствовался извѣстный дуализмъ. До 1861 г. при назначеніи Статсъ-Секретаря издавался особый патентъ, по которому командованіе войсками, ихъ дисциплина и назначеніе въ нихъ сохранялись за Главнокомандующимъ, «подчиненнымъ отвѣтственности Статсъ-Секретаря». Два департамента—Главный Военный Штабъ и военный Статсъ-Секретаріатъ были раздѣлены, и чиновники перваго были отвѣтственны предъ Главнокомандующимъ.

Чтобы ввести Главнокомандующаго въ составъ организациіи военнаго Статсъ-Секретаріата и въ то же самое время установить такое распредѣленіе труда, которое облегчило бы Статсъ-Секретаря и увеличило бы внимательное его отношеніе къ работамъ департаментовъ, Cardwell обратился къ статутному распредѣленію обязанностей на три департамента.

Таковыми департаментами были: 1) Военный, состоявшій въ вѣдѣніи Главнокомандующаго, который занималъ свою должность независимо отъ партійныхъ перемѣнъ. Ему были подчинены всѣ дѣла по командѣ и дисциплинѣ, о назначеніяхъ и повышеніяхъ, надзоръ за резервными и вспомогательными войсками; 2) Артиллерійскій, представляемый Surveyor General, отвѣтственнымъ за интендантскую часть, транспортъ, военныя снаряженія и сооруженія и казармы; и 3) Финансовый, представляемый финансовымъ секретаремъ, отвѣтственнымъ за изготовленіе смѣтъ, счета израсходованныхъ средствъ, и предположенія о распредѣленіи суммъ отпущенныхъ по различнымъ ассигнованіямъ. Оба эти должностныя лица выбирались Статсъ-Секретаремъ непосредственно и могли быть избраны въ Палату Общинъ.

§ 3. Военный Статсъ-Секретаріатъ съ 1870 г.

а) Обязанности Статсъ-Секретаря.

Съ этого времени не возникало вопроса объ отдѣльной отвѣтственности или независимости Главнокомандующаго. Задача, которую пред-

стояло рѣшить, заключалась въ наилучшемъ распредѣленіи занятій Статсъ-Секретаріата и въ изысканіи наилучшихъ средствъ обезпеченія представленія Статсъ-Секретарю наилучшихъ совѣтовъ по вопросамъ, касающимся арміи, такъ какъ Статсъ-Секретарь по военнымъ дѣламъ былъ отвѣтственъ за дѣйствія, различныя по характеру и иногда даже противорѣчивыя между собой.

Онъ долженъ былъ рѣшать, что собственно можно было назвать политическими вопросами, касающимися арміи, веденія войны, послышки войскъ въ различныя части королевскихъ владѣній, отношеній солдатъ къ гражданамъ, поддержанія дисциплины. Онъ отвѣтственъ за укрѣпленія и интендантство и ихъ готовность. Онъ долженъ слѣдить за ходомъ изобрѣтеній въ области орудій разрушенія, и заботиться о томъ, чтобы все вооруженіе и аммуниція соотвѣтствовали новѣйшимъ требованіямъ и были въ достаточномъ количествѣ. Онъ долженъ разрѣшать вопросы, касающіеся тѣхъ большихъ фабрикъ, въ которыхъ государство изготовляетъ военные запасы. Онъ отвѣтственъ за финансы арміи, т. е. за ежегодныя ассигнованія и за издержки болѣе, чѣмъ на 30 милліоновъ.

Его должность предъявляла бы ему больше требованій, если бы онъ обладалъ специальными знаніями, или былъ бы способенъ посвятить свое исключительное вниманіе такимъ обязанностямъ. Но это не выполнимо. Мы требуемъ отъ нашихъ государственныхъ людей, также какъ и отъ нашихъ войскъ, извѣстной гибкости, отъ послѣднихъ требуется служба при всякихъ условіяхъ и во всякомъ климатѣ, первые должны быть готовы въ самый краткій срокъ взять на себя управленіе любымъ правительственнымъ департаментомъ.

Статсъ-Секретарь по военнымъ дѣламъ не выбирается Премьеромъ въ виду его военного опыта или научныхъ познаній. Ораторскія способности и репутація дѣлового человѣка—необходимыя условія, все остальное является дѣломъ случая.

Министръ слишкомъ обремененъ дѣлами, чтобы посвятить исключительное вниманіе какому-либо одному изъ нихъ. Онъ—членъ Парламента, обыкновенно Палаты Общинъ, и долженъ заботиться о томъ, чтобы быть угоднымъ избирателямъ. Какъ членъ Кабинета, онъ долженъ слѣдить за текущими политическими вопросами и можетъ быть приглашенъ содѣйствовать своимъ коллегамъ при дебатахъ.

b) *Раздѣленіе труда.*

Какъ же Статсъ-Секретарь призванъ исполнять свои обширныя и разнообразныя обязанности?

Лордъ Кардуэлль, во время образованія различныхъ департаментовъ для важнѣйшихъ отраслей военной службы, сконцентрировалъ работу въ рукахъ трехъ административныхъ лицъ, отвѣтственныхъ предъ нимъ. Это были—Главнокомандующій, Генераль-Инспекторъ артиллеріи (Surveyor-General) и Финансовый Секретарь; обязанности ихъ уже были описаны.

Помощникъ Статсъ-Секретаря представлялъ военное вѣдомство въ той Палатѣ, членомъ которой Статсъ-Секретарь не состоялъ, между тѣмъ какъ Финансовый Секретарь былъ, а Генераль-Инспекторъ долженъ былъ быть членами Палаты Общинъ.

Должность Генераль-Инспектора не соответствовала намѣреніямъ лорда Кордуэля. Онъ надѣялся, что должность эта будетъ занята опытнымъ и извѣстнымъ солдатомъ, который помогалъ бы Статсъ-Секретарю и Палатѣ Общинъ изложеніемъ своего профессиональнаго мнѣнія по военнымъ дѣламъ. Но въ теченіе 18 лѣтъ существованія этой должности она лишь два разъ была занята солдатами, извѣстными по своимъ достоинствамъ, и въ одномъ изъ этихъ случаевъ занимавшее ее лицо не состояло членомъ Парламента. Въ 1887 г. было найдено, что Генераль-Инспекторъ рѣдко могъ быть лицомъ, широко образованнымъ въ специальной области своего вѣдомства и, что онъ былъ лишь парламентскимъ представителемъ военного элемента, отвѣтственнымъ за нѣкоторыя отрасли управленія.

Поэтому эта должность была упразднена и приказъ въ Совѣтъ 21 февраля 1888 г., когда Стэнупъ владѣлъ печатами военного вѣдомства, раздѣлилъ обязанности департамента на двѣ части: военныя и гражданскія, обѣ подчиненныя административному контролю Статсъ-Секретаря, отвѣтственному за осуществленіе правъ королевской прерогативы въ арміи.

Въ силу этого приказа Главнокомандующій одинъ былъ сдѣланъ отвѣтственнымъ за предложенные Статсъ-Секретарю совѣты по военнымъ дѣламъ, въ то время какъ на Финансоваго Секретаря были возложены всѣ дѣла, касающіяся расходованія суммъ и ихъ контроля, равно какъ надзора за вырабатывающими военныя припасы фабрики и заведенія.

Докладъ комиссіи лорда Гартингтона 20 марта 1890 г. (Report on Civil and Professional Administration of the Naval and Military Departments) содержитъ въ себѣ тѣ основныя начала, на которыхъ основана настоящая система управленія арміей. Здѣсь было указано, что обязанности, возложенныя на Главнокомандующаго, были столь тяжелы и разнообразны, что дѣлали невозможнымъ практическое ихъ выполненіе. Онъ одинъ былъ отвѣтственъ предъ Статсъ-Секретаремъ за совѣты по всѣмъ воен-

нымъ вопросамъ; должностныя лица, которымъ было довѣрено завѣдываніе отдѣльными важными отраслями военной службы, требующими значительнаго расходованія денегъ, были отвѣтственными предъ Главнокомандующимъ; на Главнокомандующаго же были возложены обязанности, до сего времени принадлежавшія Генераль-Инспектору артиллеріи, равно какъ и заготовленіе смѣтъ.

Должностное лицо, въ которомъ была сконцентрирована вся отвѣтственность за военныя дѣла, которое одно было совѣтникомъ Статсъ-Секретаря въ военныхъ дѣлахъ, которое было обременено многими важными административными обязанностями и пользовалось правомъ непосредственнаго доступа къ монарху, занимало положеніе, стремившееся къ уменьшенію конституціонной отвѣтственности Статсъ-Секретаря.

Комиссія рекомендовала сохранить должность Главнокомандующаго, какъ постоянную часть военной системы, но совѣты Статсъ-Секретарю должны представляться извѣстными главными военными должностными лицами, исполнительныя обязанности которыхъ не столь обременительны, чтобы мѣшать ихъ работѣ какъ совѣщательному органу,—вмѣстѣ съ тѣмъ Главнокомандующій долженъ уступить свое мѣсто Начальнику Штаба, который явился бы совѣтникомъ по всѣмъ вопросамъ военной политики.

Въ 1895 г., на основаніи приказа въ Совѣтъ, эти пожеланія комиссіи были введены въ дѣйствіе. Должность Главнокомандующаго была сохранена, но обязанности ея облегчены и отвѣтственность ея передожена отчасти на другихъ лицъ.

Главы четырехъ крупныхъ отраслей военной службы были сдѣланы отвѣтственными за изготовленіе смѣтъ соответствующихъ департаментовъ и за совѣты поданные Статсъ-Секретарю по вопросамъ, касающимся этихъ департаментовъ. Распределеніе этихъ обязанностей представилось въ слѣдующемъ видѣ: на Главнокомандующаго былъ возложенъ общій контроль надъ всѣми военными силами въ предѣлахъ королевства и внѣ его и общее завѣдываніе военнымъ департаментомъ Статсъ-Секретаріата. На него возлагалось завѣдываніе расположеніемъ войскъ, составленіе плановъ мобилизаціи, наступательныхъ и оборонительныхъ дѣйствій, собраніе справокъ о положеніи военныхъ силъ за границей, назначенія, производства, награды по арміи. Онъ сталъ главнымъ совѣтникомъ Статсъ-Секретаря по военнымъ вопросамъ.

На Генераль-Адъютанта была возложена военная дисциплина, военное образованіе и подготовка вербовка солдатъ и ихъ освобожденіе отъ службы.

На Генераль-Квартирмейстера возложена была забота о провіантѣ,

фуражѣ, топливѣ, освѣщеніи, о транспортировкѣ на сушѣ и на морѣ и завѣдываніе всѣми припасами, не имѣющими боевого характера.

На Генераль-Инспектора артиллеріи возложено было наблюденіе за снабженіемъ военными припасами и экипировкой, рассмотрѣніе вопросовъ о перевооруженіи и выработки образцовъ, завѣдываніе артиллеріей.

Генераль-Инспекторъ укрѣпленій получилъ завѣдываніе крѣпостями, казармами, складами для военныхъ припасовъ, военными желѣзными дорогами и телеграфами, равно какъ и землями, принадлежащими военному вѣдомству.

Въ общемъ, можно сказать, что на Генераль-Адъютанта возложена забота о солдатахъ, какъ вооруженной силѣ, Генераль-Квартирмейстеръ занятъ ихъ питаніемъ и перевозкой, Генераль-Инспекторъ артиллеріи—ихъ вооруженіемъ, а Генераль-Инспекторъ укрѣпленій заботится объ ихъ приютѣ въ военное и мирное время.

Измѣненія 1895 г. показали отсутствіе планомѣрности въ нашей военной политикѣ, возможности Статсъ-Секретарю получить лучшій совѣтъ, приспособленности департаментской организаціи къ встрѣчѣ неожиданныхъ военныхъ дѣйствій.

Должность Главнокомандующаго съ его важнымъ положеніемъ и разнообразными обязанностями служила препятствіемъ къ дѣйствительнымъ исполненіямъ обязанностей. Ему принадлежалъ общій надзоръ, а поэтому и общая отвѣтственность; другія военныя должностныя лица, на обязанности которыхъ лежало представленіе совѣта Статсъ-Секретарю по дѣламъ ихъ департаментовъ, не были ни независимыми отъ Главнокомандующаго, ни подчиненными ему—«supervision»—«надзоръ» былъ слишкомъ общимъ и неяснымъ терминомъ и въ 1901 г. лордъ Уольслей, который былъ накануне оставленія должности Главнокомандующаго, представилъ Премьеру записку, излагавшую трудность его положенія, которую можно характеризовать однимъ выраженіемъ этой записки:—«Главнокомандующій не имѣетъ дѣйствительнаго контроля, въ то время какъ главы департаментовъ не несутъ полноты отвѣтственности». Совершенно вѣрно, какъ это было указано лордомъ Лансдоуномъ, понятіе надзора можно толковать какъ предоставленіе Главнокомандующему права вмѣшательства, когда онъ найдетъ нужнымъ, что его положеніе главнаго военнаго совѣтника Статсъ-Секретаря въ соединеніи съ его правомъ надзора давало его должности то значеніе, котораго, по его мнѣнію, ему не доставало.

Но хотя заявленіе Лорда Вольслея и вызывали нѣкоторыя дѣйствія, выразившіяся, напр., въ изданіи приказа въ Совѣтѣ, на основа-

ни котораго нѣкоторыя должностныя лица ¹⁾ были поставлены подъ контроль Главнокомандующаго, тогда какъ до этого они были лишь подъ его надзоромъ, однако затрудненія, которыя создавались существованіемъ этой должности, не были устранены.

Упомянутыя выше начальствующія лица вмѣстѣ съ нѣкоторыми другими собирались ранѣе, обыкновенно разъ въ недѣлю, подъ предсѣдательствомъ Статсъ-Секретаря на засѣданія Совѣта Военнаго Секретаріата на разсмотрѣніе вопросовъ предлагаемыхъ для обсужденія Статсъ-Секретаремъ или кѣмъ-либо изъ членовъ; въ это же время другой совѣщательный органъ—Army Board подъ предсѣдательствомъ Главнокомандующаго разсматривалъ смѣтныя предположенія, вопросы о производствѣхъ въ арміи и, во время войны, подробности мобилизаціи.

Оба эти учрежденія подверглись реформамъ въ періодъ времени между 1895 и 1903 гг., какъ въ своемъ составѣ, такъ и въ исполненіи обязанностей, но коммиссія, назначенная для обслѣдованія вопросовъ, связанныхъ съ южноафриканской войной, ясно высказалась въ пользу того мнѣнія, что «недостатокъ совѣщательныхъ правъ» все еще является существеннымъ недостаткомъ въ административной организаціи Военнаго Статсъ-Секретаріата, что состоящіе при немъ совѣщательныя комитеты и бюро слишкомъ многочисленны и неопредѣленны въ своихъ функціяхъ и что совѣтъ Военнаго Статсъ-Секретаріата нуждается въ опредѣленіи своего характера и своихъ обязанностей.

Въ началѣ 1904 г. назначенный осенью предшествовавшаго года комитетъ военнаго вѣдомства (War Office Committee) издалъ рядъ докладовъ, воспроизводившихъ въ сущности въ краткой формѣ пожеланія коммиссіи Гартингтона 1890 г. Главнѣйшимъ изъ этихъ пожеланій, которое и получило осуществленіе, было образованіе Военнаго Совѣта (Army Council), соответствующаго по характеру коммиссіи Адмиралтейства. Должность Главнокомандующаго была упразднена и создана должность Начальника Штаба, на котораго были возложены обязанности по военной информации, мобилизаціи войскъ, обученія строю.

Такимъ образомъ совершилась крупная реформа въ управленіи арміей. На основаніи патента 6 февраля 1904 г. всѣ права, осуществленіе которыхъ, основанное на королевской прерогативѣ, принадлежало Статсъ-Секретарю или Главнокомандующему, теперь было передано Совѣту, состоящему изъ трехъ гражданскихъ членовъ—Статсъ-Секретаря, парламенскаго Помощника Статсъ-Секретаря и Финансоваго Сек-

¹⁾ Такими лицами были: Генераль-Адъютантъ, Генераль-Директоръ мобилизаціи и Военный Секретарь.

ретаря и четырех военных членовъ. Вся отвѣтственность равно какъ и распредѣленіе различныхъ обязанностей между членами Совѣта была возложена на Статсъ-Секретаря.

На Начальника Штаба были возложены только что указанныя обязанности, на Генераль-Адъютанта дисциплина въ войскахъ, наборъ рекрутовъ, ихъ отпускъ, медицинская и санитарная часть; на Генераль-Квартирмейстера вопросы, связанные съ снабженіемъ съѣстными припасами, фуражемъ, топливомъ, освѣщеніемъ, обмундировкой и перевозкой, на Главнаго Начальника артиллеріи прежнія совмѣстныя обязанности Генераль-Инспектора артиллеріи и фортификаціи. Докладъ усиленно указываетъ на то, что члены Совѣта не должны всецѣло погружаться во всѣ мелочи управления и рекомендуетъ установленіе такого порядка веденія дѣлъ, который предоставилъ бы каждому члену Совѣта надзоръ за отдѣльной отраслью дѣлъ вмѣстѣ съ правомъ производства соотвѣтственныхъ расходовъ, но въ то же время предоставилъ имъ возможность имѣть свободное время для разсмотрѣнія общихъ вопросовъ политики, подлежащихъ обсужденію Совѣта.

Слѣдуетъ отмѣтить, что Статсъ-Секретарь, хотя и является теперь членомъ Совѣта, также какъ Первый Лордъ Адмиралтейства, состоитъ членомъ этой коллегіи,—онъ, подобно Первому Лорду, является главой вѣдомства и несетъ отвѣтственность предъ Парламентомъ за дѣла, касающіяся арміи. Реформы 1904 г. имѣли благоприятное дѣйствіе, потому что онѣ собираютъ вмѣстѣ важнѣйшихъ должностныхъ лицъ военныхъ и финансовыхъ въ одномъ Совѣтѣ и такимъ образомъ обезпечиваютъ общность политики по отношенію къ военной системѣ, выработываемой путемъ сужденій въ учрежденіи, несущемъ общую отвѣтственность за совѣты, предлагаемые Статсъ-Секретарю, самому принимающему участіе въ этихъ преніяхъ.

Политическій глава этихъ департаментовъ долженъ быть дѣйствительнымъ главой. Это съ давнихъ поръ установилось въ Адмиралтействѣ и является слѣдствіемъ парламентской отвѣтственности Статсъ-Секретаря. Лицо, могущее сказать: «это вопросъ политики военной или финансовой, которую Кабинетъ принялъ и которую я намѣренъ предложить и защищать въ Парламентѣ» безусловно является господиномъ положенія. Совѣту военныхъ и морскихъ знатоковъ дѣла можно придать большое значеніе, но рѣшеніе политическихъ вопросовъ отъ нихъ не зависитъ.

с) Статсъ-Секретарь и Парламентъ.

Теперь намъ предстоитъ разсмотрѣть дѣйствіе современной системы и отношенія Статсъ-Секретаря къ Парламенту и арміи.

Отношенія его къ Парламенту таковы. Во-первыхъ, онъ долженъ ежегодно испрашивать у Парламента согласіе на существованіе постоянной арміи и на введеніе въ дѣйствіе правилъ, поддерживающихъ дисциплину въ арміи и ассигнованіе средствъ на содержаніе арміи. Затѣмъ онъ долженъ отвѣчать на запросы Парламента о примѣненіи прерогативъ Короны по отношенію къ арміи.

Съ помощью Финансоваго Секретаря онъ разсматриваетъ финансовыя предположенія главъ департаментовъ, представляемыхъ въ Совѣтъ, и долженъ стремиться согласовать требованія арміей денегъ съ требованіемъ Казначейства объ экономіи. Присутствіе военныхъ членовъ при обсужденіи этихъ вопросовъ объ ассигнованіи, за которые отвѣтственъ весь Военный Совѣтъ, имѣетъ цѣлью предупредить тотъ острый антагонизмъ, который существовалъ раньше между представителями службы и министрами, отвѣтственными предъ Парламентомъ за издержки на армію. Но въ концѣ концовъ смѣты по различнымъ отраслямъ зависятъ отъ рѣшенія Кабинета, которыя согласовываются съ предполагаемыми желаніями большинства Палаты Общинъ и страны. Казначейство любитъ экономію ради самого себя; Кабинетъ любитъ экономію, потому что экономія популярна, но въ это же время онъ вмѣстѣ съ Статсъ-Секретаремъ несетъ отвѣтственность за положеніе арміи, а слѣдовательно, за безопасность Имперіи. Въ концѣ концовъ Палата иногда думаетъ, что смѣты чрезмѣрно расточительны, тогда какъ армія считаетъ ихъ недостаточными. Поэтому не можетъ быть сомнѣнія, что Палата изъясняетъ болѣе готовности ассигновать испрашиваемыя суммы, когда такое требованіе предъявляется гражданскимъ лицомъ, по обсужденіи его въ Казначействѣ и Кабинетѣ, чѣмъ въ случаѣ, если бы такое требованіе было предъявлено специалистомъ военнаго дѣла, который очевидно могъ бы считать, что деньги будутъ израсходованы правильно, если онѣ будутъ израсходованы по его вѣдомству.

Слабой стороной существующей системы является отсутствіе гласности по отношенію къ первоначальнымъ заявленіямъ, сдѣланнымъ военными главами департаментовъ, или къ основаніямъ къ уменьшеніямъ заявленныхъ требованій Военнымъ Совѣтомъ или Кабинетомъ. Смѣты въ окончательномъ видѣ представляютъ собой компромиссъ не по отношенію къ тому, что военныя власти считаютъ справедливымъ истратить, но по отношенію къ тому, какъ онѣ намѣрены израсходовать суммы, которыя Кабинетъ испрашиваетъ. Быть можетъ, если бы первоначальныя требованія и основанія сокращенія дѣлались извѣстными, то это могло бы расширить понятіе отвѣтственности. Хотя нельзя не отмѣтить, что ассигнованіе суммъ въ большемъ размѣрѣ, нежели это

испрашивается министрами Короны, противорѣчило бы конституціонной практикѣ Палаты Общинъ.

Статсъ-Секретарь несетъ отвѣтственность за осуществленіе королевской прерогативы, и все, что совершается по отношенію къ арміи, совершается съ его одобренія. За осуществленіе этихъ правъ онъ отвѣтственъ предъ Парламентомъ. Онъ долженъ отвѣчать предъ Парламентомъ за дисциплину въ войскахъ, за ихъ отношеніе къ гражданамъ, равно какъ за ихъ распредѣленіе, подготовку и расходы на ихъ содержаніе. Палата Общинъ можетъ выразить министру неодобреніе или непосредственно путемъ порицанія, или косвенно отказавъ ему въ одобреніи того предположенія, которое онъ считаетъ необходимымъ для веденія дѣлъ въ своемъ вѣдомствѣ; но пока онъ занимаетъ эту должность, онъ отвѣтственъ за осуществленіе королевской прерогативы по отношенію къ арміи и долженъ заботиться о томъ, чтобы прерогатива осуществлялась Коронаю, а не Парламентомъ. Никто не пожелаетъ, чтобы армія была слугою большинства Палаты Общинъ, такъ какъ невозможно представить управленіе самого неспособнаго министра, которое было бы такъ плохо, какъ управленіе неопредѣленнаго числа безотвѣтственныхъ политиканствующихъ лицъ.

Исключительно Статсъ-Секретарь долженъ охранять дискреціонную прерогативу Короны въ назначеніи и увольненіи офицеровъ, производствахъ, повышеніяхъ и награжденіяхъ. Эта прерогатива осуществлялась чрезъ Главнокомандующаго подъ отвѣтственностью Статсъ-Секретаря, такъ какъ считалось необходимымъ, чтобы этого рода права находились въ рукахъ не политическаго должностнаго лица, такого, напр., какъ Главнокомандующій, потому что нахожденіе въ рядахъ англійской арміи, не лишаетъ, подобно принципу, принятому въ арміи другихъ европейскихъ государствъ, политическихъ правъ гражданина. Солдаты могутъ осуществлять избирательныя права, и лица, состоящія на военной службѣ, могутъ засѣдать въ Парламентѣ. Очевидно, что при такихъ обстоятельствахъ Король или министръ Короны такъ или иначе могли бы пользоваться правомъ назначенія, повышенія и удаленія въ отставку для политическихъ или партійныхъ цѣлей. Исторія XVIII в. показываетъ возможность этой опасности. Въ настоящее время условіемъ для полученія перваго офицерскаго чина является военное образованіе, кромѣ того постоянная готовность общественнаго мнѣнія заняться разсмотрѣніемъ злоупотребленія, въ случаѣ его возникновенія, является надежной охраной въ данномъ случаѣ.

d) Статсъ-Секретарь и арміи.

Въ отношеніяхъ Статсъ-Секретаря къ арміи мы должны отмѣтить ту перемѣну, которая создалась послѣ возникновенія Военнаго Совѣта. До этой перемѣны замѣчалась ясная разница въ положеніяхъ Перваго Лорда Адмиралтейства и Военнаго Статсъ-Секретаря. Первый Лордъ былъ первымъ и главнымъ лицомъ въ коллегіи, которая являлась коллективнымъ представителемъ Лорда Высокаго Адмирала, стоящимъ во главѣ флота; между тѣмъ, Статсъ-Секретарь не былъ въ аналогичномъ положеніи по отношенію къ арміи. Во главѣ войскъ стоялъ Главнокомандующій. Онъ имѣлъ непосредственный доступъ къ Монарху; въ продолженіи долгаго времени онъ былъ независимъ отъ гражданскихъ департаментовъ, хотя съ 1870 г. отъ него требовалась согласованность дѣйствій съ политическимъ вождемъ арміи. Такимъ образомъ Адмиралтейская коллегія стояла въ болѣе тѣсныхъ отношеніяхъ къ той службѣ, во главѣ которой она стояла, чѣмъ военный Статсъ-Секретариатъ.

Равнымъ образомъ Статсъ-Секретарь не былъ обезпеченъ хорошимъ специальнымъ совѣтомъ въ военныхъ дѣлахъ. До приказа въ Совѣтѣ 1895 г. не было другого военного лица, кромѣ Главнокомандующаго, отвѣтственнаго за совѣтъ, данный гражданскому министру. Статсъ-Секретарь въ настоящее время является предсѣдательствующимъ и отвѣтственнымъ членомъ Совѣта, на которомъ какъ гражданскіе, такъ и военные его члены въ одинаковой степени обязаны, по мѣрѣ своихъ силъ и знаній, дать наилучшій совѣтъ Статсъ-Секретарю и нести вмѣстѣ съ нимъ, хотя и въ меньшей степени отвѣтственность за состояніе арміи. Никакое начальствующее лицо въ арміи не является нынѣ соперникомъ Статсъ-Секретаря.

§ 4. Адмиралтейство.

При разсмотрѣніи правительственныхъ департаментовъ представляется возможность нарисовать болѣе цѣльную картину Адмиралтейства, нежели Военнаго Статсъ-Секретариата, потому что Адмиралтейство стоитъ совершенно особенно, тогда какъ Статсъ-Секретарь по военнымъ дѣламъ является лишь однимъ изъ группы Статсъ-Секретарей Его Величества. Кромѣ того Статсъ-Секретариатъ по военнымъ дѣламъ объемлетъ въ настоящее время нѣсколько различныхъ департаментовъ и исторія его сложна въ зависимости отъ возникавшихъ конституціонныхъ вопросовъ, отъ которыхъ исторія Адмиралтейства свободна. Такимъ образомъ мы

коснемся здѣсь лишь практической работы департамента и отличія ея отъ работы Военнаго Статсъ-Секретаріата.

Адмиралтейство, подобно Военному Совѣту, организовано на основаніи патента, какъ коллегія, состоящая изъ пяти комиссаровъ, изъ которыхъ всѣ или же какіе-либо двое могутъ совершенно равноправно исполнять обязанности Великаго Адмирала Соединеннаго Королевства и земель, къ нему принадлежащихъ, колоній и другихъ владѣній Короны. На этихъ комиссаровъ возложены обязанности по постройкѣ, вооруженію и снабженію всѣмъ необходимымъ флота, отдачѣ приказовъ о назначеніи, надзорѣ за арсеналами, доками и морскими госпиталями и заключеніе всѣхъ необходимыхъ контрактовъ, касающихся флота. Но организація вѣдомства, изложенная въ патентѣ, не соотвѣтствуетъ дѣйствительной работѣ.

Приказъ въ Совѣтѣ прибавилъ двухъ секретарей—одного парламентскаго и одного постоянного, которыхъ нѣтъ въ патентѣ. Практика Board касательно отношеній его членовъ была утверждена приказомъ въ Совѣтѣ 1872 г., сдѣлавшаго Перваго Лорда отвѣтственнымъ предъ Короной и Парламентомъ за всю работу Адмиралтейства.

Board состоитъ изъ слѣдующихъ лицъ, какъ это указано въ приказѣ Совѣта 10 августа 1904 г.: Первый Лордъ, четыре морскихъ лорда, изъ которыхъ третій является также «контролеромъ флота» и «отвѣтственнымъ» передъ Первымъ Лордомъ лицомъ за все, что касается матеріальной стороны флота, и гражданскій лордъ. Парламентскій и постоянный секретари—важныя административныя должности, но они не состоятъ членами правящей коллегіи.

Департаментъ имѣетъ болѣе характеръ совѣта съ высшимъ и отвѣтственнымъ главой, чѣмъ административнаго Board. Члены этого Совѣта были объявлены приказомъ въ Совѣтѣ 10 августа 1904 г. отвѣтственными за порученныя имъ дѣла.

Окончательная отвѣтственность за исправное положеніе флота лежитъ на парламентскомъ главѣ, и въ концѣ концовъ на Парламентѣ. Но недавно въ 1890 г. было указано, что Первый Лордъ долженъ спрашивать совѣтъ у морскихъ лордовъ и что каждый лордъ отвѣтственъ за дѣла своего департамента. Цитированный выше приказъ въ Совѣтѣ долженъ считаться усиливающимъ индивидуальную и общую отвѣтственность коллегіи.

Такъ какъ дѣятельность послѣдней изложена уже въ отдѣлѣ V главы III, то нѣтъ нужды о ней говорить снова.

Коллегія собирается разъ въ недѣлю, или чаще, если это нужно, для двухъ цѣлей—для изьявленія формальнаго согласія на представ-

ляемая ей дѣла и для обсужденія вопросовъ общей политики, связанной съ судостроительной программой.

Цѣлью реформъ въ арміи въ 1904 г. было уравниеніе положенія Перваго Лорда Адмиралтейства съ Статсъ-Секретаремъ по военнымъ дѣламъ. Теперь каждый изъ нихъ имѣетъ собирающуюся еженедѣльно или чаще, если онъ ее пожелаетъ созвать, коллегію компетентныхъ совѣтниковъ, отвѣтственную за поданный ею совѣтъ.

Въ другихъ отношеніяхъ положеніе обоихъ министровъ почти одинаково: каждый изъ нихъ является обыкновенно гражданскимъ лицомъ, каждый состоитъ членомъ Кабинета и Парламента, каждый вѣдаетъ въ одно и то же время и общія государственныя дѣла и спеціальныя дѣла департамента. Обязанности Перваго Лорда можно разсматривать въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ болѣе обременительными изъ обѣихъ, такъ какъ постоянныя измѣненія техническихъ взглядовъ, какъ касательно постройки, вооруженія и боевой способности корабля, такъ и сооружения подводныхъ разрушительныхъ средствъ затрагиваетъ вопросы общей политики и расходованія денегъ, отъ чего свободно военное вѣдомство.

Но, правда, съ другой стороны Статсъ-Секретарь по военнымъ дѣламъ долженъ заботиться о томъ, чтобы путемъ добровольнаго вербованія создать регулярную армію и резервъ, долженствующіе дѣйствовать, какъ вооруженная сила, на всемъ пространствѣ Имперіи и территоріальныя войска для защиты береговъ; и эти войска должны быть снабжены всѣми новѣйшими приспособленіями для наступленія и обороны.

Несеніе обязанностей по обѣимъ должностямъ гражданскими главами требуетъ не только административныхъ способностей, но и инстинкта въ выборѣ предлагаемаго имъ совѣта. Эти коллегія и совѣты могутъ только выразить свое мнѣніе; и хотя условія натовтовъ, создавшихъ коллегію Адмиралтейства и Военный Совѣтъ, какъ кажется, ставятъ членовъ этихъ учрежденій въ одинаковое положеніе, однако власть должна необходимо находиться въ рукахъ того лица, которое по отношенію къ своимъ коллегамъ является представителемъ Кабинета и за дѣйствія котораго Кабинетъ отвѣчаетъ предъ Парламентомъ.

Пока существовало Главное Артиллерійское Управленіе, оно обслуживало оба департамента. Когда оно прекратило свое существованіе отдѣльнаго департамента, Статсъ-Секретаріатъ по военнымъ дѣламъ, принявшій на себя его обязанности продолжать изготовлять огнестрѣльное оружіе для флота, и всѣ припасы обоихъ департаментовъ сохраняются вмѣстѣ. Совмѣстная охрана припасовъ прекратилась съ 1891 г., но взаимныя наблюденія надъ артиллеріей остались прежнія.

§ 5. Имперскій Комитетъ Обороны.

Важнѣйшіе вопросы, касающіеся обоихъ вѣдомствъ, подлежатъ обсужденію въ Имперскомъ Комитетѣ Обороны. Возникновеніе этого Комитета связано съ пожеланіемъ, высказаннымъ комиссіей Гартингтона. Среди членовъ этой комиссіи возникла мысль о такомъ соединеніи обоихъ департаментовъ, которое могло бы обезпечить извѣстную совмѣстную выработку политики и дѣятельность въ военное время. Одно изъ такихъ предположеній сводилось къ созданію Министра Обороны, который былъ бы высшимъ и отвѣтственнымъ главой обоихъ департаментовъ; другое проектировало передать надзоръ за каждымъ департаментомъ специалистамъ, и имѣть одного гражданскаго министра, на обязанности котораго лежало бы главнымъ образомъ завѣдываніе расходами и счетами обѣихъ службъ, и который былъ бы посредникомъ между обоими департаментами. Но оба эти проекта вызывали противъ себя серьезныя возраженія, такъ какъ, съ одной стороны, ни одинъ ни другой департаментъ не имѣли бы при этомъ непосредственнаго представительства, отвѣтственнаго за свои требованія и интересы,—а, съ другой стороны, какъ это видно изъ второго проекта, отвѣтственность за армію и флотъ возлагалась на лицъ, не состоящихъ членами ни Кабинета, ни Парламента, и на министра ложилась лишь отвѣтственность по финансовымъ дѣламъ. Осуществленіе такого предположенія внесло бы переворотъ въ выработанную теорію и практику, которыя требуютъ, чтобы каждая важная отрасль государственнаго управленія имѣла бы своего непосредственно предъ Парламентомъ отвѣтственнаго главу. Въ концѣ концовъ указанная Комиссія рекомендовала «образованіе Морскаго и Военнаго Совѣта, подъ предсѣдательствомъ Премьеръ-Министра, состоящаго изъ главъ обоихъ департаментовъ и ихъ совѣтниковъ-специалистовъ. Главную цѣлью этого Комитета должно было быть разсмотрѣніе смѣтъ для болѣе яснаго распредѣленія необходимыхъ издержекъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ онъ долженъ былъ обсуждать «неразрѣшенные вопросы, возникшіе между обоими департаментами и тѣ дѣла о совмѣстной морской и военной политикѣ, которыя по мнѣнію главъ обоихъ вѣдомствъ требовали извѣстнаго совмѣстнаго обсуждения».

Послѣ этого былъ образованъ указаннаго характера Комитетъ, отличавшійся отъ другихъ Комитетовъ Кабинета тѣмъ, что его засѣданіямъ велись протоколы, обязательные для одного и другого вѣдомства.

Но значеніе такого Комитета и его польза стали очевидными съ теченіемъ времени и особенно во время южно-африканской войны. Это

обстоятельство вызвало извѣстные въ немъ измѣненія въ 1902 г., описанныя въ докладѣ комиссиі по обслѣдованіи войны.

Съ того времени, какъ Бальфуръ замѣстилъ лорда Салисбюри, Премьеръ-Министръ аккуратно предѣдательствуетъ на засѣданіяхъ этого Комитета. Статсъ-Секретарь по военнымъ дѣламъ, Первый Лордъ Адмиралтейства, глава Генеральнаго Штаба арміи, Первый Морской Лордъ и главы военной и морской артиллеріи обязательно присутствуютъ на его засѣданіяхъ. Представители другихъ департаментовъ, Канцлеръ Казначейства, Статсъ-Секретари по иностраннымъ, колоніальнымъ и индійскимъ дѣламъ или представители самоуправляющихся колоній приглашаются, если это бываетъ необходимо, съ правомъ совѣщательнаго голоса.

Смѣты не представляютъ уже болѣе главнѣйшаго предмета сужденій. На первомъ мѣстѣ стоятъ нужды обороны Имперіи, и рѣшенія Комитета по вопросамъ, связаннымъ съ этимъ предметомъ, руководятъ департаментами въ характерѣ и размѣрѣ ихъ расходованій.

Дальнѣйшія измѣненія его организациі явились результатомъ пожеланій Комитета по реорганизациі Статсъ-Секретариата по военнымъ дѣламъ. Назначеніе постоянного Секретаря для веденія протоколовъ засѣданій Комитета обороны дало ему болѣе устойчивости, такъ какъ прежняя дѣятельность его, носившая характеръ Комитета Кабинета, была лишена извѣстной твердости.

Остается указать на основныя черты дѣятельности Комитета. Онъ вѣдаетъ прежде всего вопросы обороны Имперіи, а затѣмъ смѣтами военными и морскими. Комитетъ состоитъ изъ Премьеръ-Министра и политическихъ и профессиональныхъ начальниковъ военныхъ и морскихъ департаментовъ, представители другихъ вѣдомствъ могутъ быть приглашаемы съ правомъ совѣщательнаго голоса. Сужденія его секретны и конфиденціальны, и въ двухъ отношеніяхъ онъ отличается отъ Комитета Кабинета: при немъ имѣется секретарская часть для веденія протоколовъ, и эти протоколы переходятъ отъ одного состава администраціи къ другому для наведенія нужныхъ справокъ.

ГЛАВА IX.

Корона и Церковь.

ОТДѢЛЪ I.

Введеніе.

Церковь, какъ организованное общество, безусловно должно подчиняться Парламенту, такъ какъ послѣдній можетъ найти ученіе того или иного религіознаго общества незаконными, издать законы, запрещающіе публичное проповѣдованіе такого ученія, считая его деморализующимъ общество. Согласно положенію господствующей Церкви, главой ея является Король не потому, что онъ исполняетъ какія-либо духовныя обязанности, но потому, что Церковь есть національная Церковь, и владѣніе Коронаю обусловлено само по себѣ принадлежностью къ господствующей Церкви. Въ саксонскія времена Церковь представляла націю. Король и альдермены присутствовали въ церковныхъ совѣтахъ. Завоеватель запретилъ епископамъ и архидіаконамъ разбирать свѣтскія дѣла. Но вмѣстѣ съ тѣмъ Вильгельмъ издалъ правила, которыми власть церковная ставилась до извѣстной степени подъ надзоръ Короля.

Положеніе это сдѣлалось обязательнымъ со времени Реформаціи.

ОТДѢЛЪ II.

Реформированная Церковь.

§ 1. Реформація.

Реформація есть общій терминъ для тѣхъ трехъ различныхъ формъ перемѣнъ, которыя произошли въ XVI в. въ доктринахъ англійской церкви, ея устройствѣ и ея положеніи въ обществѣ.

Мы не имѣемъ непосредственной цѣли входить въ разсмотрѣніе измѣненій доктрины. Англійская церковь перестала состоять въ непосредственномъ общеніи съ Римскою церковью, отмѣнена была римская литургія и разрѣшены спорные пункты въ Articles of Religion. Намъ нѣтъ нужды входить въ разсмотрѣніе сущности этого измѣненія; объ утвержденіи Парламентомъ основъ этого измѣненія мы будемъ еще говорить ниже.

Нашего вниманія не остановятъ социальныя перемѣны, вызванныя закрытіемъ монастырей и разрѣшеніемъ духовенству вступать въ бракъ.

Наиболѣе важное значеніе здѣсь для насъ представляютъ измѣненія въ церковной конституціи.

Генрихъ VIII былъ объявленъ «единственнымъ Верховнымъ Главой на землѣ Англійской Церкви». Актъ, который передавалъ ему этотъ титулъ, былъ отмѣненъ Маріей и не былъ возстановленъ Елизаветой. Но ея Актъ о Верховенствѣ (Act of Supremacy) постановляетъ и требуетъ отъ всѣхъ лицъ, занимающихъ духовныя или свѣтскія должности, принесенія присяги въ томъ, что Королева есть верховная властительница надъ лицами и дѣлами какъ духовными, такъ и свѣтскими, исключая собой какое бы то ни было иностранное главенство. Слова «верховный глава» (Supreme Head) и «верховенство» (Supremacy) не возлагаютъ духовной власти на Корону; они, въ противоположность приписываемому папѣ верховенству, указываютъ на то, что Король является главой національной Церкви во всѣхъ вопросахъ, касающихся основнаго ея устройства.

Мы можемъ ознакомиться съ тѣми принципами, въ силу которыхъ Церковь получила мѣсто въ государственномъ устройствѣ, разсмотрѣвъ тѣ статуты, которые основаны на этомъ конституціонномъ измѣненіи и ихъ дѣйствія.

Но не смотря на то, что актъ, объявлявшій Короля главой Церкви, былъ отмѣненъ, основанія къ признанію такого главенства могутъ быть найдены не только въ Актѣ о Верховенствѣ, но и въ рядѣ другихъ актовъ, которыми вводилось это конституціонное измѣненіе. Они раздѣляются на слѣдующіе:

- 1) Признаніе высшей судебной власти Короны;
- 2) признаніе подчиненія духовнаго сословія общему законодательному порядку;
- 3) утвержденіе Парламентомъ чина литургіи и Articles of Religion въ томъ видѣ, какъ это было формулировано Соборомъ.

§ 2. Судебная власть Короны.

Актъ, запрещавшій обращаться съ апелляціями въ Римъ, былъ принятъ въ 1533 г. Онъ предоставляетъ духовенству самому рѣшать возникающіе въ его средѣ спорные вопросы и воспроизводитъ затѣмъ статуты прежнихъ царствованій противъ притязаній со стороны Римскаго Престола и указываетъ на неудобства перенесенія дѣлъ и рѣшеніе въ Римъ въ виду многихъ хлопотъ, издержекъ и трудности представленія свидѣтельскихъ показаній. Онъ постановляетъ, что дѣла, касающіяся духовныхъ завѣщаній, брака, развода, десятины, пожертвованій и церковныхъ доходовъ, входятъ въ кругъ королевской юрисдикціи; что никакіе вызовы, предписанія о передачѣ дѣла изъ одного суда въ другой или запреты не должны касаться правъ духовныхъ лицъ совершать таинства и пр. церковную службу, и что передача дѣлъ на разсмотрѣніе Рима, введеніе какой-либо римской формы процесса должно подлежать наказанію.

Затѣмъ Актъ предусматриваетъ порядокъ пересмотра дѣлъ. Дѣла, начатыя въ судѣ архидіакона или его судей, могутъ быть отсюда переносимы къ епископу или его помощнику, а отсюда на судъ архіепископа. Дѣла, начатыя въ судѣ архидіакона въ архіепископской епархіи, переходятъ отсюда въ архіепископскій судъ консисторіи, а затѣмъ къ архіепископу. Рѣшеніе архіепископа является окончательнымъ во всѣхъ дѣлахъ, кромѣ тѣхъ, гдѣ послѣднее слово предоставлено Королю; въ этихъ случаяхъ апелляція можетъ быть подана Собору.

Этотъ Актъ былъ измѣненъ Актомъ о подчиненіи духовенства, который, предусматривая недостатокъ правосудія въ какомъ-либо изъ архіепископскихъ судовъ, постановляетъ, что апелляція должна быть представлена Королю въ Канцлерскомъ Отдѣленіи и что онъ долженъ по всякой апелляціи назначить комиссію изъ поименованныхъ въ приказѣ подъ Большой Печатью лицъ «выслушанія и окончательнаго рѣшенія спорнаго вопроса и связанныхъ съ нимъ обстоятельствъ».

Составленный такимъ образомъ судъ делегатовъ выслушиваетъ апелляціи и даетъ свое рѣшеніе, безъ объясненія причинъ, если за него выскажется большинство; если же его нѣтъ, то издается приказъ о дополнительномъ приглашеніи для увеличенія числа членовъ суда.

Въ 1832 году Парламентъ взялъ разсмотрѣніе церковныхъ апелляцій у Короны въ Канцлерскомъ Отдѣленіи и передалъ ихъ Коронѣ въ Совѣтъ, предоставивъ Коронѣ право издавать указы касательно слушанія этихъ апелляцій.

Въ 1833 г. былъ образованъ Судебный Комитетъ Тайнаго Совѣта, судъ, который выслушивалъ церковныя и другія апелляціи и, въ качествѣ Комитета Совѣта, представлялъ Коронѣ въ Совѣтѣ доклады для рѣшенія. Объ этомъ апелляціонномъ судѣ мы еще будемъ имѣть случай говорить послѣ.

Точно также мы будемъ еще говорить впоследствии и вообще о церковныхъ судахъ: здѣсь достаточно указать, что законы церкви составляютъ часть законовъ страны, что Корона выбираетъ и назначаетъ архіепископовъ и епископовъ, которые являются исполнителями закона лично или чрезъ своихъ представителей, и что обжалованіе ихъ рѣшеній приносится Коронѣ въ Совѣтѣ.

§ 3. Подчиненность духовенства и созывъ Собора.

Подчиненіе духовенства выражается въ признаніи Соборами, что они могутъ быть созываемы лишь королевскою грамотой, что они не могутъ издавать никакихъ церковныхъ правилъ безъ дозволенія Короля. и что изданныя правила могутъ имѣть силу послѣ изъявленія на нихъ королевскаго согласія, а обязательными для мірянъ они могутъ стать лишь послѣ утвержденія ихъ Королемъ въ Парламентѣ.

Основныя начала подчиненности были изложены въ статутѣ ¹⁾, который вмѣстѣ съ тѣмъ предусматривалъ назначеніе Королемъ комиссіи для пересмотра каноническихъ правилъ. Въ это же время тѣ правила, которыя признавались церковью и не противорѣчили закону, были признаны временно дѣйствующими.

Этотъ актъ касался права созыва Соборовъ и ихъ законодательной власти; сначала мы рассмотримъ порядокъ созыва, пророгаціи и роспуска Соборовъ, а затѣмъ уже познакомимся съ ихъ законодательными правами.

Созывъ, пророгація и роспускъ обѣихъ палатъ Собора происходятъ одновременно съ созывомъ, пророгаціей и роспускомъ Парламента и представляютъ слѣдующую картину. Во-первыхъ, издается приказъ въ Совѣтѣ о посылкѣ грамотъ архіепископамъ обѣихъ провинцій, а затѣмъ слѣдуетъ уже призывная грамота, адресованная каждому архіепископу. Вотъ ихъ примѣры:

Приказъ въ Совѣтѣ.

. 26 іюня 1886 г.

Въ присутствіи Ея Величества Королевы въ Совѣтѣ.

Въ настоящій день приказано Ея Величествомъ, по совѣту Ея Тайнаго Совѣта Высокопочтенному Лорду Великому Канц-

¹⁾ 25 Генр. VIII. с. 19.

леру части Соединеннаго Королевства, именуемой Великобританіей, разослать, согласно отданному Ея Величествомъ приказу, въ установленной закономъ формѣ грамоты объ избраніи новыхъ членовъ духовнаго Собора; означенныя грамоты должны быть возвращены въ пятницу 6-го августа 1886 г.

Призывная грамота.

Викторія, Божіей милостью, Королева Соединеннаго Королевства Великобританіи и Ирландіи, Защитница Вѣры. Преосвященнѣйшему отцу, нашему вѣрному и любимому Совѣтнику,, тою же Милостью Архіепископу Кэнтерберійскому, Примаసు Англійи и Митрополиту, привѣтъ; въ виду возникновенія нѣкоторыхъ трудныхъ и неотложныхъ вопросовъ, касающихся Насъ. безопасности и защиты Англійской Церкви, мира и спокойствія, общественнаго благосостоянія и защиты нашего королевства и нашихъ подданныхъ. Мы приказываемъ вамъ, памятуя о той вѣрѣ и любви, которая привязываетъ васъ къ Намъ, ознакомившись должнымъ образомъ съ актомъ о пожалованіи, пригласить по возможности въ самомъ непродолжительномъ времени, установленнымъ закономъ образомъ, всѣхъ епископовъ вашей провинціи и настоятелей вашихъ каедральныхъ церквей, а также архидіаконовъ, капитулы и коллегіи и все духовенство каждой епархіи явиться къ вамъ въ каедральномъ соборѣ св. Павла въ Лондонѣ, въ среду двадцать второго слѣдующаго сентября, или въ другомъ мѣстѣ, если это окажется болѣе удобнымъ, для разсмотрѣнія и рѣшенія вопросовъ, касающихся помѣстій, и тѣхъ, которые въ вашихъ интересахъ могутъ быть тутъ болѣе тщательно обсуждены. И такъ какъ вы любите Насъ, наше королевство, честь и благосостояніе нашей названной Церкви, то вы никоимъ образомъ не станете игнорировать сего. Засвидѣтельствовано нами въ Вестминистерѣ дня въ годъ нашего царствованія.

Въ исполненіе этой грамоты архіепископъ Кэнтерберійскій посылаетъ порученіе Лондонскому епископу, воиспроизводя содержаніе грамоты и приказывая, чтобы онъ

тотчасъ поставилъ въ извѣстность всѣхъ поименованныхъ викарныхъ епископовъ нашего каедральнаго собора Христа въ Кэнтербери, находящагося въ предѣлахъ Кэнтерберійской провин-

ціи, а чрезъ нихъ увѣдомилъ настоятелей каедральныхъ и коллегіальныхъ церквей и ихъ различныхъ капитуловъ, и архидіаконовъ, и другихъ лицъ, носящихъ духовный санъ, явиться къ намъ въ указанный день лично, а каждый капитулъ каедральной и коллегіальной церкви въ лицѣ одного и духовенство каждой епархіи въ провинціи въ лицѣ двухъ представителей.

При этомъ присоединяется угроза церковнаго наказанія за отказъ присутствовать на Соборѣ и требуется присылка извѣщеній отъ отдѣльнаго епископа объ указанныхъ имъ лицахъ и отъ декана провинцій— Лондонскаго епископа заявленія о готовности исполнить приказаніе. Въ Йоркской провинціи архіепископъ обращается самъ непосредственно къ своимъ викаріямъ и къ духовенству.

Епископы поручаютъ деканамъ своихъ епархіи явиться лично и произвести выборъ двухъ представителей отъ капитула, а архидіаконамъ также явиться лично и созвать духовенство, которое въ Кэнтерберійской провинціи представляется двумя представителями отъ каждой епархіи, а въ Йоркской провинціи двумя представителями отъ каждаго архидіаконства.

Вызовы посылаются деканами и архидіаконами, согласно даннымъ порученіямъ, отвѣты на нихъ возвращаются, и такимъ образомъ Соборъ окончательно созванъ.

Соборы пророгируются и роспускаются указами, изданными съ приложеніемъ къ нимъ Большой Печати.

Нельзя не отмѣтить того обстоятельства, что приходское духовенство болѣе широко представлено въ Йоркской провинціи, чѣмъ въ Кэнтерберійской.

Законодательныя права и процессъ законодательства.

Въ каждомъ Соборѣ епископы образуютъ верхнюю палату; деканы, архидіаконы, представители капитуловъ, представители отъ каждой епархіи въ Кэнтербери, или отъ каждаго архидіаконства въ Йоркѣ составляютъ нижнюю палату.

Архіепископъ провинціи предсѣдательствуетъ въ верхней палатѣ; нижняя выбираетъ своего предсѣдателя (prolocutor).

Законодательныя права Собора заключаются въ изданіи, измѣненіи и отмѣнѣ церковныхъ правилъ; и дѣйствіе этихъ правилъ, въ случаѣ неутвержденія ихъ Парламентомъ, обязательно лишь для одного духовенства. Когда же представляется необходимымъ, чтобы выраженные желанія Собора стали частью общихъ законовъ страны, одинаково

обязательныхъ какъ для свѣтскихъ, такъ и для духовныхъ, то имѣются два пути для осуществленія этого.

1) Обѣ палаты Собора, собравшись въ засѣданіе Синода, могутъ принять резолюціи, которыя затѣмъ послѣдовательно принимаются и облекаются въ форму статута Парламентомъ. Такъ было сдѣлано по отношенію къ служебнику въ томъ видѣ, какъ мы его видимъ въ настоящее время съ момента его установленія въ 1662 г. и касательно сокращенной формы богослуженія, допущенной съ 1872 г.

2) Соборъ можетъ принять извѣстныя церковныя правила, которыя затѣмъ уже утверждаются Парламентомъ. Примѣромъ, который я могу предложить въ этомъ отношеніи, является временное утвержденіе существующихъ церковныхъ правилъ въ Актѣ о подчиненіи духовенства. Такое утвержденіе можетъ сдѣлать необходимымъ иногда разсмотрѣніе судами церковныхъ правилъ и постановленій, принятыхъ и имѣвшихъ силу до реформаци. Такъ напр., въ дѣлѣ *Escott v. Mastin* былъ возбужденъ вопросъ объ дѣйствительности крещенія, совершеннаго миряниномъ, и правильность его основывалась на общей практикѣ Западной Церкви съ IV вѣка и особенно на постановленіяхъ архіепископа Пекгэма въ 1281 г.

Но Соборъ можетъ издать правила, которыя, независимо отъ того, распространены ли они Парламентомъ на мирянъ или нѣтъ, обязательны для духовенства. Процессъ ихъ изданія представляетъ слѣдующую картину.

Первымъ моментомъ въ этой дѣятельности является сообщеніе Короной Собору *letters of business*. Они могутъ быть составлены по петиціи Собора или исходить непосредственно отъ Короны. Они являются выраженіемъ со стороны Короны согласія на обсужденіе указанныхъ въ нихъ вопросовъ, или параллельно съ парламентскимъ законодательствомъ или отдѣльно съ цѣлью измѣненія церковныхъ правилъ. Эти *letters*, когда они имѣютъ въ виду одно церковное законодательство, сопровождаются разрѣшеніемъ (*licence*) въ формѣ патента, предоставляющаго право составить или измѣнить каноническое правило, о которомъ идетъ рѣчь. Это разрѣшеніе содержитъ въ себѣ: 1) указаніе на Актъ подчиненія духовенства, 2) разрѣшеніе на проектированное измѣненіе, 3) условіе, чтобы новое правило не противорѣчило ученію, порядкамъ и обрядамъ церкви, 4) условіе, что новое или измѣненное правило не можетъ имѣть силы до того, пока оно не будетъ дозволено или утверждено послѣдующимъ патентомъ.

Примѣромъ этого процесса могутъ служить дѣла Собора 1887 г.

62-е каноническое правило 1603—4 г. позволяло совершеніе брака лишь съ 8 ч. утра до полудня; правило это получило одну только

церковную санкцію, и нарушение его не было наказуемо по гражданскимъ законамъ до акта 1823 г., введившимъ тяжелое наказаніе за совершеніе брака въ иное, кромѣ указаннаго въ 62-омъ правилѣ время. Въ 1886 г. законодательная власть продлила это время, узаконивъ для этого промежутка съ 8 час. утра до 3 час. дня.

Въ 1887 г. Соборы обоихъ провинцій пожелали измѣнить 62-ое правило въ соответствии съ актомъ 1886 г. 10 февраля глава Кэнтерберійской провинціи сообщилъ, что онъ получилъ отъ Короны letters of business вмѣстѣ съ разрѣшеніемъ Собору измѣнить 62 и 102 каноническія правила и представить одобренныя измѣненія на утверженіе Ея Величества. Предположенныя измѣненія были обсуждены въ обоихъ палатахъ Соборовъ обѣихъ провинцій и по выработкѣ въ окончательной редакціи представлены чрезъ Статсъ-Секретаря по внутреннимъ дѣламъ Королевѣ.

Королевское согласіе было дано въ видѣ дозволенія опубликовать новыя правила, изложеннаго въ актѣ съ приложеніемъ къ нему Большой Печати:

Викторія, Божьей милостью Королева Соединеннаго Королевства Великобританіи и Ирландіи, Защитница Вѣры. Всѣмъ, кому настоящій приказъ вѣдать надлежитъ, привѣтъ. Во исполненіе подписаннаго собственноручно Нами письма отъ 9 сентября пятидесятаго года Нашея царствованія, къ Архіепископу Кэнтерберійскому, Предсѣдателю Собора Кэнтерберійской провинціи, названный Архіепископъ и остальные Епископы названной провинціи или большинство изъ нихъ, въ числѣ которыхъ былъ и предсѣдатель, и остальное духовенство этого Собора письменно установили и представили Намъ новыя, измѣненныя правила, гласящія слѣдующее:

(Затѣмъ слѣдуютъ правила, изложенныя на латинскомъ и англійскомъ языкахъ).

Да будетъ теперь извѣстно, что Мы, въ силу нашей Королевской Прерогативы и Верховной власти въ церковныхъ дѣлахъ, по нашей особой милости, даемъ наше королевское согласіе на представленныя новыя и измѣненныя правила, и даемъ вмѣстѣ съ тѣмъ Преосвященнѣйшему отцу, нашему вѣрному и любимому совѣтнику Эдуарду Уайту (White), Архіепископу Кэнтерберійскому, Предсѣдателю Собора Кэнтерберійской провинціи и остальнымъ Епископамъ и духовенству наше королевское разрѣшеніе обноро-

довать и исполнять указанные новыя и измѣненныя правила, не смотря ни на какія другія дѣла и обстоятельства.

Въ удостовѣреніе чего Мы и приказали изготовить патентъ. Засвидѣтельствовано Нами въ Вестминстерѣ 16 сентября въ 51 годъ нашего царствованія.

По приказу за собственноручной подписью Королевы

(Клеркъ Короны).

Опубликованіе правила происходитъ въ присутствіи обѣихъ палатъ и читается Предсѣдателемъ. Затѣмъ оно подписывается членами обѣихъ палатъ.

Члены Собора время отъ времени возбуждали вопросъ о томъ, что дарованіе двухъ королевскихъ разрѣшеній, одного «составить», а другого «опубликовать» является нарушеніемъ законодательныхъ правъ Церкви въ томъ видѣ, какъ они опредѣлены Актомъ о подчиненіи духовенства. Они поддерживали тотъ взглядъ, что права прерогативы Короны исчерпываются дарованіемъ одного разрѣшенія и что, по полученіи его, Соборъ получаетъ полномочіе законодательствовать, какъ ему угодно по дозволенному предмету, и опубликовывать такой законодательный актъ безъ всякаго дальнѣйшаго королевскаго вмѣшательства.

Но такое представленіе объ Актѣ не нашло себѣ сочувствія у коронныхъ совѣтниковъ-юристовъ. Первое дозволеніе есть всегда временное дозволеніе составить церковное правило, подлежащее утвержденію Короны, второе дозволеніе есть выраженіе такого окончательнаго одобренія.

Можетъ случиться, что министры Короны найдутъ церковное законодательство по предположенному Соборомъ предмету нежелательнымъ. Въ такомъ случаѣ никакое разрѣшеніе не можетъ быть даровано. Возможенъ также и такой случай, что послѣ того какъ такое законодательство разрѣшено, форма его даетъ основанія для возраженій, или Соборы обѣихъ провинцій не найдутъ возможнымъ согласиться между собой на правила, которыя они предложили. Тогда разрѣшеніе и опубликованіе можетъ быть удержано. Такъ, напр. это имѣло мѣсто въ 1861 и 1865 гг. по отношенію къ измѣненію 29-го правила. Существующая практика требуетъ, повидимому, установленія извѣстныхъ преградъ послѣшному или неосмотрительному законодательству. Міряне могутъ быть весьма серьезно заинтересованы въ такомъ законодательствѣ, и не имѣютъ никакого голоса въ этого рода дѣлахъ, исключая указаннаго мной выше контроля королевскихъ министровъ.

Неисполненіе церковныхъ правилъ, обязательныхъ для одного духовенства, наказуемо церковными наказаніями, о которыхъ я не буду говорить здѣсь. Ихъ дѣйствіе можетъ затрогивать и интересы мірянъ, поскольку съ ними будетъ связана поддержка министра въ его отказѣ дозволить свѣтскимъ лицамъ принимать участіе въ извѣстныхъ обрядахъ Церкви.

Несоблюденіе церковныхъ правилъ, обязательныхъ для мірянъ, наказуемо лишеніемъ причастія и отлученіемъ отъ церкви.

Отлученіе отъ церкви, соединенное ранѣе съ серьезными гражданскими наказаніями и правоограниченіями, было лишено этого значенія по закону 53 Георг. III, с. 127. Какъ способъ придать большую силу приказамъ и постановленіямъ церковнаго суда, оно перестало существовать съ этого времени; но какъ нѣкоторое духовное наказаніе за преступленіе церковнаго характера оно можетъ быть соединено съ тюремнымъ заключеніемъ на срокъ не свыше шести мѣсяцевъ. Отлученному можетъ быть также отказано въ причастіи, и если онъ умретъ не примирившись съ церковью, то надъ нимъ не будетъ исполненъ обрядъ церковнаго погребенія.

§ 4. Акты объ Единообразіи; Молитвенникъ и Духовный Уставъ.

Ученіе и обряды Англійской Церкви изложены въ Духовномъ Уставѣ (Articles of Religion) и Служебникѣ (Book of Common Prayer). Поддержка ученія, противорѣчащаго какой-либо изъ статей Устава, лишаетъ духовное лицо согласно закону 13 Елиз. с. 12, 2, тѣхъ преимуществъ, которыми оно пользуется, и мѣста. По законамъ I Елиз. с. I и 14 Кар. II, с. 4 всѣ духовныя лица должны руководствоваться изложенными въ Служебникѣ формами. Всякій, готовящійся принять посвященіе, долженъ заявить о полной своей солидарности съ изложеннымъ въ Уставѣ и Служебникѣ ученіемъ и принять присягу на вѣрность.

Ученіе и обряды Англійской Церкви санкціонированы статутомъ Парламентъ не сочинялъ вѣроученія и не составлялъ обрядовъ культа, онъ лишь ихъ утвердилъ и установилъ наказаніе за уклоненіе отъ нихъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ. Такимъ образомъ для того чтобы узаконить укороченную вечернюю и утреннюю службу, былъ необходимъ Актъ объ Единообразіи 1662 г. Это было исполнено послѣ полученія доклада о предположенномъ измѣненіи отъ Кэнтерберійскаго и Йоркскаго соборовъ, актомъ 1872 г.

Такимъ образомъ Англійская Церковь, подобно господствующей въ Шотландіи пресвитеріанской, отличается отъ другихъ религіозныхъ

обществъ тѣмъ, что условія состоятъ ея членами одобряются законодательными учрежденіями и не могутъ быть измѣнены безъ законодательнаго акта. Въ этомъ отношеніи церковный законъ есть законъ государства. Онъ не можетъ быть измѣненъ по одному желанію членовъ Церкви. Даже Соборъ при предоставленіи ему самыхъ широкихъ полномочій со стороны Короны, не можетъ отмѣнить или измѣнить какую-либо статью Устава или богослужебное правило. Для исполненія сего необходимо обращеніе къ Коронѣ въ Парламентѣ.

О Т Д Ъ Л Ъ Ш.

Церковныя должности, духовныя лица и церковныя имущества.

При разсмотрѣніи церковныхъ должностей и имущества я предполагаю органичиться изложеніемъ тѣхъ вопросовъ, по которымъ Церковь сталкивается съ центральнымъ правительствомъ; поэтому я ставлю своей задачей не изложеніе вообще церковныхъ законовъ, но отношеніе Церкви къ государству.

§ 1. Церковныя должности.

Въ цѣляхъ собранія совѣщательнаго учрежденія, законодательства и суда Англійская Церковь раздѣлена на двѣ провинціи, сѣверную и южную—Йоркскую и Кэнтерберійскую. Первая содержитъ десять епископій, включая сюда и архіепископство Йоркское. Вторая содержитъ двадцать семь епископій, считая архіепископство Кэнтерберійское и четыре Уэльскихъ епископій.

Вслѣдъ за провинціями идутъ епархіи, на пространствѣ которой дѣйствуетъ власть и юрисдикція епископа; центромъ церковной власти тутъ является кафедральный соборъ, въ которомъ настоятель, или деканъ, и капитулъ помогаютъ епископу въ совершеніи божественной службы и даютъ ему совѣты по духовнымъ и свѣтскимъ дѣламъ епархіи.

Въ свою очередь епархія въ цѣляхъ чисто административныхъ и судебныхъ дѣлится на архидіаконства, состоящія изъ низшихъ административныхъ дѣлений—сельскихъ деканствъ (deanery).

Размѣры архидіаконствъ и сельскихъ деканствъ могутъ быть измѣнены и число ихъ можетъ быть увеличено или уменьшено на основа-

ніи проектовъ, составленныхъ комиссарами по церковнымъ дѣламъ и утвержденныхъ Короной въ Совѣтѣ.

Церковную единицу составляетъ приходъ, который въ южной части страны соответствуетъ общинѣ (township) саксонскихъ временъ. Гражданскія обязанности сельскаго прихода, завѣдываніе нецерковными приходскими имуществами и благотворительными дѣлами, приведеніе въ исполненіе нѣкоторыхъ актовъ и различныхъ мѣстныхъ дѣлъ передано нынѣ выборному органу—приходскому совѣту (parish council).

Здѣсь слѣдуетъ упомянуть о церквахъ изъятыхъ изъ общаго порядка церковнаго управленія (peculiar). Peculiar въ смыслѣ подвѣдомственности церковному суду соответствуютъ liberty въ дѣлахъ свѣтскихъ. Они являются фрагментами, изъятыми въ судебномъ отношеніи изъ общаго территоріальнаго подчиненія своего округа и переданнымъ отдѣльнымъ духовнымъ лицамъ. Въ 1832 г. число такихъ церквей составляло приблизительно 300, принадлежа отчасти Коронѣ, «отчасти архіепископамъ, епископамъ, настоятелямъ и капитуламъ, архидіаконамъ, пребендаріямъ, и даже приходскимъ священникамъ»; въ этой области были допущены «аномаліи такого характера, что это едва поддается описанію¹⁾».

На практикѣ всѣ эти церкви въ судебномъ отношеніи не пользуются особенной самостоятельностью.

§ 2. Духовныя лица.

Въ отношеніи своихъ духовныхъ обязанностей служители Церкви дѣлятся на: епископовъ, священниковъ или дьяконовъ.

Въ дѣлахъ внутренняго управленія и церковной дисциплины должностными лицами являются архіепископы, епископы, настоятели съ капитулами или безъ нихъ, архидіаконы, сельскіе деканы, ректоры, вибаріи и другія лица, пользующіяся правомъ полученія духовныхъ званій и отвѣтственныхъ за заботу о душахъ, отличныя отъ ректора и викарія въ порядкѣ ихъ назначенія.

Духовныя функціи могутъ быть оставлены въ сторонѣ; епископъ интересуется насъ лишь постольку, поскольку онъ является органомъ управленія и суда въ своей епархіи; священникъ, поскольку онъ пользуется правомъ повышенія въ званіяхъ и отличается отъ свѣтскаго лица въ своемъ положеніи.

¹⁾ Докладъ Коммиссіи о церковныхъ судахъ.

Административныя функціи для насъ важны здѣсь съ точки зрѣнія ихъ отношеній къ центральному правительству. Судопроизводство составляетъ предметъ главы о судахъ.

Духовныя полномочія архіепископа не отличаются отъ епископскихъ, но епископъ обязанъ повиноваться архіепископу своей провинціи и разсматривается какъ Тайнымъ Совѣтомъ, такъ и архіепископомъ подчиненнымъ юрисдикціи послѣдняго.

Мнѣ уже пришлось въ другомъ мѣстѣ говорить о формѣ назначенія, избранія, утвержденія и посвященія. Изъ двухъ архіепископовъ первенство принадлежитъ архіепископу Кэнтерберійскому. Онъ примасъ и митрополитъ всей Англійи. Ему принадлежитъ исключительное право коронованія царствующаго Короля или Королевы. Онъ же, повидимому, долженъ короновать и королеву-супругу. На это право заявлялось притязаніе со стороны архіепископа Йоркскаго, но при коронаціи короля Эдуарда VII судъ высказался, что, хотя коронованіе королевы Александры и было предоставлено архіепископу Йоркскому, однако это является актомъ милости ¹⁾. Власть архіепископа Кэнтерберійскаго въ предоставленіи льготъ и разрѣшеній простирается на обѣ провинціи. Вопросы юрисдикціи, кромѣ имѣющихъ инспекторскій характеръ, войдутъ въ главу о судахъ ²⁾.

Инспекторскія права архіепископа или епископа выражаются повидимому въ правѣ произвести разслѣдованіе съ цѣлью изданія приказа или декрета, или возбужденія дальнѣйшаго процесса на основаніяхъ результатовъ этихъ разслѣдованій. Они не распространяются на процессъ и приговоръ по преступленіямъ противъ церковныхъ законовъ.

Въ силу своего сана епископъ пользуется властью, которая создаетъ права и обязанности. Онъ посвящаетъ въ духовный санъ; такимъ образомъ онъ сообщаетъ посвященному лицу право на занятіе духовныхъ должностей и подчиняетъ его дѣйствию церковныхъ законовъ. Онъ освящаетъ; такимъ образомъ онъ придаетъ зданію характеръ храма. Онъ конфирмуетъ; конфирмованное лицо дѣлается такимъ образомъ чрезъ причастіе участникомъ Тайной Вечери. Ему принадлежатъ административныя обязанности, являющіяся слѣдствіемъ осуществленія этихъ правъ. Онъ принимаетъ обязательное участіе не только въ посвященіи, но и въ инвеститурѣ (institution) посвященнаго лица ректора или викарія и имѣетъ дискреціонную власть по достаточному основанію отказать

¹⁾ «Это не было вопросомъ права; оно подлежало рѣшенію Его Величества и было актомъ милости, а не права».—См. «Times» 15 янв. 1902 г.

²⁾ 25 Ген. VIII, с. 2.

въ этомъ. Онъ объѣзжаетъ разъ въ три года свою епархію и можетъ ознакомиться съ поведеніемъ духовныхъ лицъ и положеніемъ церковныхъ дѣлъ. Изданіе касающихся этого рода вопросовъ приказовъ основывается на судебныхъ правахъ епископовъ, о чемъ рѣчь будетъ далѣе.

Епископъ суффраганъ, или помощникъ, назначается и пользуется правами, какъ объ этомъ будетъ сказано выше. Въ другомъ мѣстѣ я уже описывалъ избраніе, конфирмацію и посвященіе епископа.

Настоятель, или деканъ (dean)¹⁾, назначается патентомъ подъ Большою Печатью, такимъ же образомъ и каноники, образующіе капитулъ, исключая тѣхъ мѣстъ, гдѣ назначеніе ихъ принадлежитъ епископу. Въ теоріи деканъ и капитулъ являются совѣтниками епископа; фактически, они отвѣтственны за службу въ кафедральномъ соборѣ, они принимаютъ формальное участіе въ выборѣ епископа, но настоящія обязанности членовъ капитула не соотвѣтствуютъ первоначально присвоеннымъ ему задачамъ.

Архидіаконъ назначается епископомъ епархіи. Хотя, подобно декану, онъ и не назначается Короной, однако, поскольку онъ облеченъ судебными функціями, стоитъ въ болѣе тѣсныхъ отношеніяхъ съ центральной властью; ему принадлежитъ право суда, подчиненнаго епископу, опредѣленная отвѣтственность по отношенію къ зданіямъ его архидіаконства и надзоръ за духовными лицами.

Сельскій деканъ есть должностное лицо; назначаемое епископомъ съ возложеніемъ на него обязанности инспектированія и составленія отчета о состояніи зданій въ предѣлахъ его настоятельства.

Кромѣ этихъ церковныхъ должностныхъ лицъ имѣется еще извѣстное количество духовныхъ лицъ, получающихъ доходы на правахъ фригольга отъ занимаемыхъ ими должностей; затѣмъ имѣются еще духовныя лица, не получающія доходовъ или занимающія должности не по инвестигурѣ, но по договору, какъ напр., викаріи, исполняющіе обязанности священника (curate), или капланы (chaplain).

Они всѣ интересуютъ насъ по столько, по сколько положеніе духовнаго лица отличается отъ свѣтскаго.

Лицо, носящее духовный санъ, подвержено по статуту извѣстными ограниченіямъ. Оно не можетъ быть избрано въ Палату Общинъ,

¹⁾ Слово «dean» въ первоначальномъ своемъ значеніи—одинъ изъ 10 лицъ, отвѣтственныхъ за доброе поведеніе остальныхъ. Аналогичнымъ установленіемъ инвеституры является свѣтская десятигна. Деканъ является лицомъ, облеченнымъ властью, будь онъ настоятелемъ капитула, *resular* или коллегии. Старшій dean сдѣлался главнымъ dean. Тогда другіе dean исчезли и онъ сталъ главой общины.

занимать муниципальныя должности, хотя не лишается права быть членомъ графскаго совѣта. Оно не можетъ, занимая духовную должность, быть арендаторомъ земли или вести торговлю.

Оно пользуется извѣстными привилегіями въ судебной области. Оно освобождено отъ участія въ судѣ присяжныхъ, отъ ареста во время совершенія богослуженія, а равно по пути въ церковь къ совершенію службы или возвращаясь съ нея.

Оно подчинено церковнымъ правиламъ, которыя не обязательны для мірянъ, и неисполненіе ихъ можетъ лишитъ его только званія, но и личной свободы.

Выговоръ, отрѣшеніе отъ должности, лишеніе званія суть тѣ формы, въ которыхъ можетъ быть выраженъ приговоръ церковнаго суда.

Винному можетъ быть сдѣлано внушеніе исполнить что-либо или воздержаться отъ исполненія этого. Онъ можетъ быть отставленъ отъ исполненія своихъ церковныхъ функцій. Онъ можетъ быть лишень своего званія. Если же онъ упорно не подчиняется судебному приговору, онъ можетъ быть подвергнутъ заключенію. Подобно солдату или моряку, онъ подчиненъ особому кодексу постановленій, проявляющихъ свое дѣйствіе въ особомъ процессѣ, и подобно имъ, онъ состоитъ подъ покровительствомъ свѣтскаго суда, который можетъ исправить крайности этой юрисдикціи приказомъ Prohibition и не надлежащее ограниченіе свободы личности Habeas corpus. Онъ можетъ выйти изъ своего сословія лишь послѣ особой процедуры, предусмотрѣнной Актомъ о церковныхъ правоограниченіяхъ, которыя предоставляетъ ему право, снявши съ себя свое духовное званіе, имѣть возможность стать членомъ Палаты Общинъ или занять муниципальную должность.

Я уже указывалъ въ своемъ мѣстѣ на способъ назначенія на описанныя должности. Корона, дѣйствуя по совѣту Премьеръ-Министра, назначаетъ архіепископовъ, епископовъ и декановъ, капитуловъ; каноники назначаются или Короной или епархіальнымъ епископомъ; архидьяконы и сельскіе деканы епископомъ. Право предоставленія должности ректора, викарія и подобной имъ является правомъ собственности, которое можетъ принадлежать Коронѣ или какому-либо лицу, но Корона имѣетъ, въ силу своей прерогативы, право предоставить бенефицию, а также архидьяконства своему кандидату, когда она создастъ вакансію, назначивъ занимавшаго эту должность лицо англійскимъ епископомъ.

§ 3. Церковныя имущества.

Англійская церковь не представляетъ собой юридическаго лица. Это есть религіозное общество, въ которомъ находятся многія корпора-

ці. Послѣднія существуютъ въ цѣляхъ поощренія задачъ общества и получили въ различное время пожертвованія, главнымъ образомъ отъ частныхъ щедротъ. Единственная общая повинность, установленная закономъ въ пользу Церкви, уплата десятины. Это обязательство не является, однако, даромъ церкви со стороны государства, и не было таковымъ при своемъ возникновеніи. Она носила характеръ добровольнаго платежа; обязанность дѣлать его было проповѣдуемо церковью и когда эта обязанность стала общепризнанной, государство его санкціонировало. Она теперь превратилась въ поземельный налогъ, устанавливаемый согласно средней стоимости хлѣба за семилѣтіе. Онъ является видомъ собственности, относящимся по англійскому праву къ недвижимостямъ.

Не останавливаясь на вопросѣ о дарѣ государства Церкви, слѣдуетъ спросить, какимъ образомъ имущество различныхъ корпорацій, находящихся въ Церкви, стоитъ въ иномъ отношеніи къ государству, нежели вся вообще собственность, защищаемая судами государства.

Даръ королевы Анны есть возвращеніе Коронаю для церковныхъ нуждъ суммъ, отнятыхъ изъ церковнаго имущества. Аннать, или доходъ перваго года службы съ епископіи или иной церковной должности, и «десятина» или годовой сборъ съ установленной стоимости всѣхъ бенефицій были поборами, которые папа налагалъ на духовенство до реформаціи.

Генрихъ VIII присвоилъ ихъ въ пользу Короны и они стали источникомъ королевскихъ доходовъ, причемъ сумма ихъ была определена по оцѣнкѣ, составленной въ царствованіе Генриха VIII.

Королева Анна возстановила этотъ доходъ въ пользу Церкви, получивъ отъ Парламента власть создать патентомъ корпорацію, въ пользу которой навсегда были бы переданы аннаты и десятины. Завѣдующіе даромъ Королевы Анны, назначенные согласно этому акту, вѣдаютъ этотъ фондъ, выдавая его частью въ ссуду, подлежащую возврату въ теченіе цѣлаго ряда лѣтъ, на постройку помѣщеній для духовенства, частью на увеличеніе средствъ бѣдныхъ приходоу, при условіи, чтобы часть равная или большая по сравненію съ выданнымъ вспомошествованіемъ была покрыта изъ частныхъ средствъ.

За одиннадцать лѣтъ съ 1809 по 1820 г., Парламентъ отпустилъ 100.000 фунт. стер. въ вспомошествованіе этому фонду; кромѣ этого фондъ состоитъ исключительно изъ аннатовъ и десятой доли дохода, требовавшейся папами отъ отдѣльныхъ бенефицій, отобранныхъ Генрихомъ VIII и возвращенныхъ на общецерковныя нужды Анной.

Церковныя комиссіи являются учрежденіями, созданными зако-

номъ 6 и 7 Вильг. IV, с. 77 и измѣненными закономъ 13 и 14 Викт. с. 94. Эти акты говорятъ о завѣдываніи и распредѣленіи недвижимымъ имуществомъ, принадлежащимъ епископу и капитулу.

«Въ силу ихъ опредѣлений доходы всѣхъ архіепископовъ и епископовъ епархій, тогда существовавшихъ, были регулированы и опредѣлены въ настоящемъ размѣрѣ, одни изъ нихъ были чрезмѣрны, въ то время какъ другіе незначительны и несоразмѣрны То, что признано было излишнимъ въ учрежденіяхъ различныхъ капитуловъ, было сокращено, число и жалованье ихъ канониковъ и священниковъ, не имѣющихъ приходовъ, опредѣлено закономъ».

Послѣ этихъ измѣненій, порядокъ завѣдыванія имуществомъ, переданнымъ комиссарамъ, далъ извѣстный излишекъ средствъ, пригодныхъ для общихъ нуждъ Церкви; онъ сталъ разсматриваться, какъ запасный фондъ и расходоваться на надѣленіе средствами новыхъ приходовъ и на увеличение ихъ въ бѣдныхъ приходахъ въ населенныхъ мѣстностяхъ.

Церковные комиссары имѣютъ весьма значительную власть въ смыслѣ распредѣленія церковныхъ доходовъ, согласно мѣстнымъ требованіямъ, выражающуюся главнымъ образомъ въ установленіи размѣра отпуска средствъ. Мы должны сказать вообще касательно сего вопроса, что государство взяло на себя завѣдываніе обширными имуществами, принадлежащими церковнымъ корпораціямъ, считая это за болѣе удобный способъ обезпечить распредѣленіе получаемыхъ доходовъ для пользы всего общества.

ОТДѢЛЪ IV.

Шотландская Церковь.

§ 1. Общія замѣчанія.

Англійская реформація была совершена Королемъ; шотландская была чисто народнымъ движеніемъ. Вѣроученіе ея было изложено въ пленарномъ засѣданіи Парламента 17 августа 1560 года.

«Ноксъ (Кнох) и его товарищи присутствовали для поддержанія своей петиціи; епископы получили предложеніе оспаривать предложенныя статьи, и всѣ формы свободнаго и обдуманнаго во-тированія доктрины, какъ истины—какъ исповѣданіе вѣры сословій, а не церкви—были исполнены. Это было ученіе «исповѣдуе-

мое протестантами», представленное ими «словіямъ и вотиrowанное послѣдними, какъ ученіе, основанное на истинномъ словѣ Божіемъ» ¹⁾).

Форма церковнаго управления пресвитерами и генеральнымъ собраніемъ была результатомъ этого движенія. Исповѣданіе вѣры 1560 г. было замѣнено другимъ, составленнымъ въ 1647 году въ Вестминстерѣ пуританскими богословами и принятымъ шотландскимъ генеральнымъ собраніемъ; пресвитеріанская форма управления церковью была уже принята. Національный характеръ шотландской церкви укрѣпился и усилился благодаря преслѣдованію послѣднихъ Стюартовъ, которые старались пропагандировать епископальное устройство англійской церкви. Вскорѣ послѣ революціи были приняты два весьма важныхъ статута—одинъ въ 1690 г. для утвержденія исповѣданія вѣры и установленія управления пресвитеріанской церкви; второй въ 1693 г. для «установленія мира и спокойствія церкви» Устройство церковныхъ судовъ было установлено въ 1592 г. и не измѣнялось съ тѣхъ поръ. Постановленія 1690 и 1693 г.г. были утверждены въ 1705 г. Act'омъ of Security, прошедшимъ черезъ шотландскій парламентъ и включеннымъ въ § 5 Акта о соединеніи, въ которомъ постановляется, что «актъ, гарантирующій безопасность протестантской религіи и управленіе пресвитеріанской церковью, на основаніяхъ въ этомъ актѣ изложенныхъ» является «основнымъ условіемъ соединенія», «обязательнымъ на будущее время». Нѣкоторыя подробности этихъ постановленій были затѣмъ все-таки измѣнены, но основныя ихъ черты остались безъ измѣненій.

2. Управленіе.

Зная, что пункты вѣроученія пресвитеріанской церкви были созданы генеральными церковными собраніями, а опредѣленія ихъ увѣковѣчены статутомъ, мы должны указать существующія формы церковнаго управления и его связь съ государствомъ. Административная, судебная и законодательная власть церкви находится въ рукахъ четырехъ учреждений.

Нижшее изъ нихъ—церковное собраніе (Kirk Session), соответствующее англійскому собранію прихожанъ, на которомъ священникъ и незначительное число старѣйшихъ, не менѣ двухъ, вѣдаютъ дѣла благочинія и религіи и администрацію приходскихъ благотворительныхъ учреждений.

¹⁾ Taylor Innes, Law of Creeds in Scotland.

Высшей затѣмъ инстанціей является консисторія—presbytery,— слово, употребляемое иногда для обозначенія собранія, а иногда того округа, отъ котораго это собраніе собирается. Какъ собраніе, оно состоитъ изъ всѣхъ священниковъ, находящихся въ предѣлахъ этого округа и профессоровъ богословія университета, находящагося въ предѣлахъ этихъ границъ. Число этихъ учреждений установлено генеральнымъ собраніемъ и составляетъ 80—90.

Консисторія является апелляціоннымъ судомъ по отношенію къ церковнымъ собраніямъ и кромѣ того исполняетъ по отношенію къ министерству обязанности, соотвѣтствующія англійскому епископу. Она просматриваетъ списокъ кандидатовъ на священническія должности, даетъ разрѣшеніе на произнесеніе проповѣдей, посвящаетъ въ духовный санъ, утверждаетъ въ приходскихъ должностяхъ и наблюдаетъ за поведеніемъ духовныхъ лицъ.

Синодъ стоитъ непосредственно надъ консисторіей и дѣйствуетъ по отношенію къ ней, какъ апелляціонная инстанція. Синодъ состоитъ изъ членовъ всѣхъ консисторій, входящихъ въ предѣлы его округа. Такихъ учреждений теперь 16.

Генеральное собраніе является высшимъ законодательнымъ и судебнымъ учрежденіемъ въ шотландской церкви.

Оно состоитъ изъ двухъ священниковъ отъ каждаго консисторскаго округа; одного или болѣе старѣйшинъ отъ него же и одного отъ каждаго бурга, и одного старѣйшины или священника отъ университета. Такимъ образомъ, въ противоположность англійскому Собору, оно содержитъ въ себѣ представительство отъ свѣтскихъ членовъ церкви.

3. Отношеніе церкви къ государству.

Отношеніе генеральнаго собранія къ Коронѣ представляетъ нѣкоторыя особенности. Оно собирается въ день, указанный предсѣдателемъ, руководящимъ засѣданіемъ, и королевскимъ комиссаромъ, который является представителемъ Короны, но участія въ обсужденіи дѣлъ не принимаетъ.

Законодательство, не знающее ни королевской инициативы, ни королевскаго согласія, возбуждается въ формѣ предложеній, подлежащихъ предварительному обсужденію. Такія постановленія принимаются генеральнымъ собраніемъ и затѣмъ рассылаются по консисторіямъ всего королевства. Когда они получаютъ одобреніе консисторій, они становятся закономъ: но иногда издавались акты, имѣющіе силу закона, ранѣе выраженія протеста со стороны консисторіи. Права генеральнаго

собрания довольно обширны. Въ законодательствѣ оно не встрѣчаетъ препятствія въ необходимости имѣть разрѣшительное письмо на изданіе или измѣненіе церковнаго правила, безъ чего англійскій соборъ не можетъ приступить къ своимъ занятіямъ.

Въ вопросахъ юридическихъ оно является высшей апелляціонной инстанцией. Никакой высшій свѣтскій судъ, подобный Судебному Комитету Тайнаго Совѣта, не можетъ пересматривать его рѣшенія; равнымъ образомъ кажется, что ничто подобное по характеру акту Prohibition не можетъ ограничить его судебной дѣятельности.

Но генеральное собраніе связано законами страны, и въ церковныхъ дѣлахъ это ограниченіе законодательной и судебной дѣятельности не означаетъ лишь того, что она не должна затрагивать гражданскихъ правъ. Законы страны по отношенію къ церкви обозначаютъ не только общіе законы, но и статуты, которыми установлено ея вѣрученіе, вѣроисповѣданіе и принципы управленія.

Примѣненіе этого принципа къ дѣламъ генеральнаго собранія привело къ расколу шотландской церкви и къ образованію въ 1843 г. свободной церкви. Актъ 1711 г. возстановлялъ и утверждалъ права свѣтскихъ патроновъ на представленіе на духовныя должности. Въ 1834 г. собраніе признало за консисторіями право отказывать въ допущеніи лица, которое конгрегации нежелательно было принять. Суды поддерживали статутныя права патроновъ. Генеральное собраніе, повидимому, не особенно настаивало на принадлежности ему права дѣйствовать дискреціонно въ отдѣльныхъ случаяхъ, какъ свойственномъ ему правѣ дѣйствовать независимо отъ статутныхъ законовъ въ вопросахъ, касающихся церковнаго управленія.

Но помимо того, какой бы то ни былъ взглядъ суда на права собранія требовать отъ свѣтскихъ патроновъ правильнаго съ его точки зрѣнія пользованія ихъ правами, было невозможно допустить право собранія измѣнять законъ страны. Собраніе принуждено было уступить и результатомъ этой продолжительной и интересной борьбы явился расколъ въ господствующей церкви. Но Свободная Церковь, явившаяся результатомъ этого раскола, подтвердила съ теченіемъ времени, что никакое общество религіозное или свѣтское, имѣющее значительное имущество, не можетъ быть изъято изъ контроля со стороны свѣтскаго закона. Свободная шотландская церковь приняла въ свою среду, по рѣшенію большинства управляющаго ею органа, Соединенную Свободную Шотландскую Церковь, религіозную общину, ученіе которой въ весьма незначительныхъ подробностяхъ отличается отъ ученія формулированнаго диссидентами въ 1843 г.

Меньшинство этой Соединенной Церкви подняло юридическій вопросъ о томъ, имѣть ли право образованное такимъ образомъ общество пользоваться тѣми привилегіями и имуществомъ, которое принадлежало ассоціаціи Свободной Церкви. Это дѣло поступило на разсмотрѣніе Палаты Лордовъ въ 1904 г. и большинство ея высказалось на основаніи сходства церковей по ихъ ученіямъ, исповѣданію и обрядамъ, что власть измѣнять ихъ или сохранять это тождество не должна быть предполагаема, но должна быть показана существующей и установлена въ основныхъ условіяхъ образованія общества; что существованіе этой власти не доказано, и что большинство Соединенной Свободной Церкви нарушило условія владѣнія имуществомъ, что и лишаетъ ихъ права на пользованіе имуществомъ, принадлежащимъ обществу.

Это рѣшеніе имѣло и иное слѣдствіе помимо указанія на то, что добровольное религіозное общество, въ которомъ возникаютъ споры о правѣ пользованія имуществомъ, подчинено въ толкованіи своихъ доктринъ суду. Меньшинство, которому удалось доказать Палатѣ Лордовъ, что они были, съ точки зрѣнія доктрины, настоящей Свободной Церковью, представляло собой столь небольшую корпорацію, что они не были въ состояніи вмѣстѣ съ тѣмъ доказать наличіе тѣхъ условій, для которыхъ эти имущества были образованы.

Вмѣшательство законодательной власти сдѣлалось необходимымъ и на основаніи закона 5 Эдуар. VII с. 12 была учреждена коммиссія съ правомъ распредѣлять имущество Свободной Церкви между спорящими сторонами въ соотвѣтствіи съ дѣйствительными религіозными нуждами обоихъ установленій.

ОТДѢЛЪ V.

Церковь въ Ирландіи, Индіи и колоніяхъ.

Ирландская церковь является нынѣ добровольнымъ установленіемъ, но процессъ лишенія ея имущества, принятіе ею пожертвованій и частичное ихъ возвращеніе служатъ извѣстной иллюстраціей характера этой церкви.

Ирландская церковь по Акту соединенія была соединена съ англійской церковью «въ ученіи, обрядности и управленіи». Но въ теченіе 200 лѣтъ соборъ ирландской церкви не засѣдалъ ни разу.

Актомъ 1869 г. (32 и 33 Викт. с. 42) постановлено 1) соединеніе двухъ церквей, созданное Актомъ о соединеніи, признается съ из-

въстнаго времени расторгнутымъ и постановляется, что съ этого времени ирландская церковь перестаетъ быть установленной закономъ.

2) Существующія церковныя корпораціи распускаются. Съ ихъ роспускомъ упраздняются и ихъ имущественныя права.

3) Всѣ права патроната, включая сюда и права Короны назначать епископовъ и другихъ высокихъ сановниковъ церкви, отмѣняются. По отношенію къ частнымъ патронамъ изданы правила о предоставленіи имъ за это компенсаціи.

4) Архіепископы и епископы, переставая назначаться Короной, перестаютъ быть духовными пѣрами и теряютъ принадлежащее имъ право засѣдать въ Палатѣ Лордовъ.

5) Церковные суды и церковные законы, какъ часть законовъ страны, отмѣнены. Но церковные законы, положенные въ основаніе договоровъ членовъ церкви сохраняютъ свою силу впредь до измѣненія ихъ собраніемъ изъ представителей духовенства и мірянъ.

6) Коронѣ предоставляется право надѣлать правами корпораціи для владѣнія имуществомъ органъ, когда онъ образуется.

7) До утвержденія такой корпораціи все завѣдываніе имуществомъ должно было поручено комиссіи, на которую возлагается выполненіе трехъ задачъ: а) вознагражденіе за нарушеніе пожизненнаго пользованія имуществомъ, причиненное этимъ измѣненіемъ, б) передача вновь установленнымъ церковнымъ обществамъ церковныхъ земель и домовъ и суммы въ 500,000 фунт. стер., взаимнѣ пожертвованій, сдѣланныхъ частными лицами съ 1660 г.; в) сохраненіе и завѣдываніе остающимся церковнымъ имуществомъ, согласно тѣмъ постановленіямъ, которыя по этому вопросу будутъ изданы Парламентомъ.

Такимъ образомъ ирландская церковь является добровольнымъ обществомъ съ широкими правами самоуправленія, не исключающаго и права измѣненія своихъ доктринъ и своего устройства ¹⁾.

¹⁾ Въ Ирландской церкви числится въ настоящее время 2 архіепископа и 11 епископовъ. Епископы избираются духовными и свѣтскими членами епархіальнаго синода. Примасть Ирландіи выбирается изъ своей среды палатой епископовъ. Главнымъ правящимъ органомъ ирландской церкви считается собирающійся ежегодно Генеральный Синодъ, состоящій изъ 2 палатъ: палаты епископовъ и палаты представителей, въ составъ которой входятъ 208 духовныхъ лицъ и вдвое большее количество свѣтскихъ. Управление финансовыми дѣлами церкви поручено подъ надзоромъ Синода особой спеціальной комиссіи, состоящей изъ епископовъ, 13 набранныхъ духовныхъ и 26 свѣтскихъ лицъ. Общее количество членовъ ирландской церкви по даннымъ 1910 г. составляетъ 13% общаго количества населенія.

Примѣч. перев.

Шотландская церковь есть установление съ широкими правами самоуправления, ограниченнаго фактомъ закрѣпленія ея ученія и устройства въ книгѣ статутовъ, являющихся поэтому не вопросомъ частнаго соглашенія, но частью законовъ страны. Англійская церковь есть установление, которое, пользуясь большимъ достоинствомъ въ своихъ сношеніяхъ съ государствомъ, обладаетъ ограниченными правами внутренняго самоуправления, подчиняясь контролю со стороны Короны и судовъ.

Но никакое добровольное общество, какъ бы свободно оно ни было, не можетъ избѣжать подчиненія общему закону страны, такъ какъ его члены должны соблюдать тѣ условія, на основаніи которыхъ они въ него вошли. И если большинство постановитъ измѣнить устройство или исповѣданіе общества, то суды должны опредѣлять спорныя права собственности между большинствомъ и несогласнымъ меньшинствомъ. И само добровольно-образованное общество такъ можетъ опредѣлить свои пункты вѣрученія и организаціи, что лишитъ самого себя права развиваться или измѣняться. Такъ было сдѣлано Шотландскою Свободною Церковью въ томъ остановленіи, которое, какъ это было указано только что, привело къ неизмѣняемому обязательству членовъ церкви по отношенію къ праву собственности общества.

Болѣе опредѣленно это было сдѣлано въ обществѣ методистовъ въ Ирландіи, которые изложили свое ученіе и внутренніе порядки въ актѣ Парламента, съ заявленіемъ, что внутренніе порядки могутъ быть измѣняемы изложеннымъ въ актѣ порядкомъ, но принципы ученія должны оставаться неизмѣннымъ.

Въ Индіи Корона имѣетъ власть на основаніи статута создавать епископіи и опредѣлять юрисдикцію епископа.

Запутанная исторія церкви въ колоніяхъ можетъ быть затронута нами вкратцѣ. Объемъ королевской прерогативы по отношенію къ церкви, какъ въ колоніяхъ Короны, такъ и въ поселеніяхъ, занятыхъ англичанами, являлся предметомъ многихъ споровъ и излишнихъ несогласій. Если мы станемъ различать понятіе status епископа отъ епископской юрисдикціи, мы можемъ достигъ яснаго пониманія этого вопроса.

Слѣдуетъ сказать, что Король, хотя и не можетъ въ Англіи посвятить епископа, однако, епископъ не можетъ быть посвященъ безъ его согласія, выраженнаго въ той или иной формѣ.

Однако, Король не можетъ ввести въ колоніи церковный законъ и учрежденіе для поддержанія силы его требованій. Въ Англіи онъ не можетъ создать или передать епископскую юрисдикцію, за исключеніемъ индійскихъ епископій, на основаніи предоставленныхъ статутомъ правъ. Какъ это было высказано лордомъ Кокомъ и принято Тайнымъ Совѣ-

томъ за основной конституціонный принципъ, Корона не можетъ ввести новые суды для исполненія какаго-либо закона, кромѣ общаго права.

Непріятныя церковныя событія въ Южной Африкѣ служатъ примѣрами изложенныхъ мною правилъ. Коронѣ былъ поданъ совѣтъ образовать епархію (въ Капштадтѣ) патентомъ и назначить епископа съ соотвѣтствующей ему юрисдикціей, а затѣмъ послѣдовательно раздѣлить эту епархію на три, поставивъ епископа Капштадта по отношенію къ двумъ другимъ въ положеніе митрополита къ епископамъ суффраганамъ. Произвольныя и незаконныя дѣйствія капштадтскаго епископа подняли вопросъ о дѣйствительности тѣхъ патентовъ, на которые онъ ссылался, какъ предоставляющіе ему юрисдикцію. По одному изъ этихъ дѣлъ было высказано, что его патентъ не былъ дѣйствителенъ въ смыслѣ предоставленія ему юрисдикціи въ колоніи съ представительнымъ собраніемъ.

Въ слѣдующемъ дѣлѣ, которое возникло по поводу того, что епископъ Грей (капштадтскій), въ силу его мнимыхъ правъ митрополита, открыто судилъ, лишилъ сана и отлучилъ отъ церкви епископа Колензо (изъ Наталя), было высказано, что патенты обоихъ епископовъ не сообщаютъ одному правъ и не возлагаютъ на другого обязанностей, на которыя указывалъ епископъ Грей. Въ этомъ дѣлѣ, Тайный Совѣтъ хотя снова говорилъ объ ограниченіи королевской прерогативы въ колоніяхъ съ законодательными учрежденіями, однако, господствующій принципъ и принятый взглядъ лорда Кока относятся ко всѣмъ колоніямъ и указываютъ на право Короны создавать какую-либо церковную юрисдикцію на основаніи полномочій, предоставленныхъ Парламентомъ.

Въ третьемъ дѣлѣ, однако, было высказано, что хотя епископъ Колензо и не былъ подчиненъ какой бы то ни было юрисдикціи на основаніи патента, однако, онъ на этомъ основаніи получилъ status епископа Наталя и право требовать уплаты содержанія, причитающагося ему по установленному для епархіи положенію.

Съ этого времени установилась практика при посвященіи колониальнаго епископа въ Англій выдавать разрѣшеніе на посвященіе за королевской подписью и приложеніемъ его частной печати. Такимъ образомъ мы можемъ сказать, что повелѣніе Короны о посвященіи въ епископы можетъ идти пятью путями.

Для англійскаго епископа дозволеніе избирать (*congé d'élire*) сопровождается порученіемъ въ формѣ патента о его конфирмаціи и послѣдующаго посвященія. Послѣ этого епископъ получаетъ юрисдикцію, предоставляемую ему церковнымъ закономъ.

Для епископа-суффрагана, согласно закону 26 Генр. VIII, с. 14, требуется представленіе Коронѣ двухъ именъ епископомъ, который же-

дасть назначеніе суффрагана. Затѣмъ Корона патентомъ приказываетъ архіепископу провинці исполнить то, что необходимо для сообщенія званія и должности одному изъ двухъ названныхъ лицъ, котораго Корона пожелаетъ выбрать. Созданный такимъ образомъ епископъ пользуется властью, въ объемѣ, предоставленномъ ему епископомъ епархіи въ которой онъ будетъ дѣйствовать.

Для индійскаго епископа составляется патентъ, сообщающій ему достоинство и юрисдикцію согласно вышеупомянутымъ постановленіямъ статута.

Для колоніальнаго епископа разрѣшеніе выдается за королевской подписью. Слѣдующая форма можетъ служить примѣромъ:

Викторія.

Викторія, Божіей милостью королева Соединеннаго Королевства Великобританіи и Ирландіи. Защитница вѣры, преосвященному отцу, Божіимъ Промысломъ Лорду-Архіепископу Квѣнтерберійскому Примаసు всей Англіи и Митрополиту привѣтъ. Въ виду, того, что вы, въ качествѣ названнаго архіепископа, просили Нашъ о разрѣшеніи, изложенномъ въ приказѣ за собственной Нашей подписью и печатью, поручающемъ и уполномочивающемъ васъ посвятить нашего вѣрнаго и любимаго . . . въ епископы съ тѣмъ, чтобы онъ исполнялъ свои обязанности въ одномъ изъ нашихъ владѣній за границей, то такова теперь наша воля и желаніе и настоящимъ разрѣшеніемъ за нашей собственной подписью и печатью мы поручаемъ и уполномочиваемъ васъ посвятить названнаго . . . въ епископы; и затѣмъ мы поручаемъ вамъ и уполномочиваемъ исполнить всѣ тѣ особенные обряды, которые принадлежатъ вашему пасторскому званію по отношенію къ такому посвященію, согласно законамъ, статутамъ и церковнымъ правиламъ, это предметъ предусматривающимъ.

Данъ въ нашемъ Дворцѣ дня 19 г.

По приказанію Ея Величества.

(Приказъ контрастигнируется Статсъ-Секретаремъ колоній).

Въ случаѣ, если епископъ посвящается для исполненія епископскихъ обязанностей въ иностранномъ государствѣ, то разрѣшеніе дается почти въ той же формѣ; различіе заключается въ томъ, что оно повторяетъ акты, въ силу которыхъ посвященіе для такихъ цѣлей было

сдѣлано законнымъ, безъ выдачи разрѣшенія избирать или порученія подтвердить, а только въ силу разрѣшенія, изложеннаго въ приказѣ за собственноручной подписью Короля. Приказъ этотъ исходитъ изъ Статсъ-Секретаріата по иностраннымъ дѣламъ, а не колоній, и контрастируется Статсъ-Секретаремъ по иностраннымъ дѣламъ.

Въ Шотландіи, Ирландіи и въ британскихъ владѣніяхъ за предѣлами Англіи епископъ можетъ быть посвященъ другимъ епископомъ безъ разрѣшенія со стороны Короны.

ГЛАВА X.

Корона и суды.

При разсмотрѣннн вопроса о Коронѣ и судахъ не слѣдуетъ забывать, что мы приступаемъ къ нему съ точки зрѣннн центрального правительства. Король является «верховнымъ главою надъ всѣми лицами во всѣхъ ихъ дѣлахъ, какъ духовныхъ, такъ и гражданскихъ на пространствахъ его владѣннн». Король есть «источникъ правосуднн». Чѣмъ же тогда являются суды, когда они образуются и какъ чрезъ ихъ посредство осуществляется это королевское верховенство?

Для этого необходимо ознакомиться хорошо съ судебной организацнн Англнн и Уэльса. При разсмотрѣннн мѣстнаго управления была описана существующая система, которая самымъ тѣснымъ образомъ въ странѣ связана съ центральными департаментами—при разсмотрѣннн судовъ я коснусь нѣсколько судовъ Шотланднн, Ирланднн, Инднн, колоннн и иностранной юрисдикцнн, имѣя главнымъ образомъ въ виду тотъ образъ, которымъ всѣ эти нитн юстнцнн соединяются въ двухъ большихъ судахъ послѣдней апеллянцнн.

Предметъ настоящей главы я расположу такимъ образомъ:

§ 1. Гражданская и уголовная юрисдикцнн, сосредоточенная въ Высшемъ Судѣ.

§ 2. Составъ Высшаго Суда.

§ 3. Низшая гражданская и уголовная юрисдикцнн.

§ 4. Юрисдикцнн судовъ, не подчиненныхъ Высокому Суду.

§ 5. Суды послѣдней апеллянцнн.

§ 6. Корона въ своихъ отношенннхъ къ судамъ.

ОТДѢЛЪ I.

Юрисдикція, сосредоточенная въ Высшемъ Судѣ.

§ 1. Исторія судовъ.

Начало раздѣленія между гражданской и уголовной юрисдикціей составляетъ предметъ исторіи и слишкомъ отъ насъ удалено, чтобы быть предметомъ настоящаго разсмотрѣнія. Достаточно отмѣтить ту разницу, которая существуетъ нынѣ. Гражданская юрисдикція защищаетъ частныя права, уголовная юрисдикція наказываетъ преступленія противъ общественнаго порядка или благосостоянія. Цѣлью гражданского процесса является обезпеченіе правъ или полученіе компенсаціи за ихъ нарушеніе. Цѣлью уголовного процесса является наказаніе преступника. Гражданскій процессъ можетъ возбудить лишь заинтересованное лицо, преступленіе же является нарушеніемъ мира Нашего Господина—Короля, и преслѣдованіе виновнаго можетъ быть возбуждено каждымъ во имя Короля. Въ гражданскомъ дѣлѣ истецъ можетъ отказаться отъ своихъ правъ, но Король не можетъ освободить правонарушителя отъ обвиненія. Въ уголовномъ дѣлѣ пострадавшая сторона не можетъ простить преступленія, совершеннаго по отношенію къ обществу, прекративъ преслѣдованіе, но Король можетъ это сдѣлать, остановивъ производство дѣла или использовать прерогативу помилованія. Различіе, существующее нынѣ въ гражданскомъ и уголовномъ процессѣ, мы не можемъ встрѣтить въ ранніе дни исторіи. Государство было слишкомъ слабо, чтобы наказывать за преступленія противъ порядка. Самое большее, что оно могло сдѣлать—это регулировать дѣйствія отдѣльнаго лица въ поискахъ удовлетворенія за причиненное.

Исторически, Король не являлся сначала источникомъ правосудія. Миръ, т. е. говоря иначе порядокъ, при которомъ человѣкъ долженъ былъ жить, не былъ первоначально миромъ Короля. Возстановленіе нарушенныхъ правъ самимъ пострадавшимъ, поддержаніе мира отдѣльными лицами своими средствами давали начало миру народа; миръ народа, по мѣрѣ того, какъ образовывалось королевство, становился миромъ Короля. Но не раньше королевскій миръ сталъ миромъ національнымъ, чѣмъ началась децентрализація правосудія, когда Король предоставилъ лордамъ юрисдикцію надъ ихъ землями.

О саксонскихъ временахъ мы можемъ сказать, что правосудіе было государственнымъ дѣломъ, что Король былъ хранителемъ мира націи, что тамъ, гдѣ онъ для давной мѣстности уступилъ свою юрисдикцію,

онъ сохранилъ за собой право вѣдать нѣкоторыя преступленія—уголовныя дѣла (Pleas of the Crown), и что въ дѣлахъ гражданскаго права Король и витанагемотъ были послѣдней судебной инстанціей по отношенію къ мѣстнымъ судамъ сотни или графства.

Феодализмъ еще болѣе локализовалъ правосудіе: лорды получили право юрисдикціи по отношенію ко всѣмъ жившимъ на ихъ земляхъ. Но административный геній норманскихъ королей и ихъ рѣшительное намѣреніе поставить свое правосудіе выше мѣстнаго заключало въ себѣ нѣчто большее, чѣмъ одно противодѣйствіе стремленіямъ феодализма. Прежде всего были раздѣлены юрисдикціи свѣтская и духовная и такимъ образомъ, кромѣ дѣлъ, которыя касались исключительно духовенства, церковные суды приобрѣли юрисдикцію надъ такими дѣлами, какъ десятина, или относящимися къ брачному вопросу или духовнымъ завѣщаніямъ, гдѣ сталкивались духовные и свѣтскіе интересы. До этого времени эти дѣла представлялись епископу на графскихъ собраніяхъ. Теперь апелляціонная юрисдикція Куріи расширилась по сравненію съ прежнимъ и практика посылки грамотъ и приказовъ поставила мѣстное должностное лицо въ связь съ центральнымъ правительствомъ. Самъ Король по крайней мѣрѣ раза 3 въ годъ засѣдалъ, слушалъ дѣла и творилъ судъ.

Но обыкновенно въ Куріи слушались апелляціи на рѣшеніе мѣстныхъ судовъ сотенъ и графствъ, разсматривались дѣла, въ которыхъ затрагивались интересы Короля и въ которыхъ сторонами были королевскіе ленники, или сторонами были не феодалы, а простые подданные, но имъ это было сдѣлано въ видѣ милости.

Грамоты, предписывавшія произвести на мѣстѣ слѣдствія, или представить дѣло Королю и его суду, исходили отъ Куріи, и въ царствованіи Генриха I и Генриха II посылались въ объѣздъ судьи отъ имени Куріи для производства судебныхъ и финансовыхъ дѣлъ въ графствахъ. Въ сравненіи процессуальнаго хода дѣлъ въ судахъ графства и мѣнора юстиціи королевскихъ судовъ была болѣе скоро, дешева и удобна. Поэтому въ концѣ концовъ королевская юстиція заняла первенствующее мѣсто и изъ Куріи постепенно начинаетъ развиваться организація современныхъ судовъ.

Въ 1178 г. были назначены два клерка и три свѣтскихъ лица для выслушиванія жалобъ, они не должны были покидать Curia Regis—такъ какъ они обязаны были разрѣшать трудныя спеціальныя вопросы для самого Короля. Такое постановленіе обезпечивало неизмѣняемость персонала, предназначеннаго для отправленія правосудія, хотя въ отдѣльныхъ случаяхъ бывали случаи взаимнаго обмѣна исполненія обязанно-

стей съ лицами принадлежавшихъ къ финансовому составу *Exchequer* и къ объѣзднымъ судьямъ округовъ, образованныхъ Генрихомъ II.

Это учрежденіе, состоящее изъ пяти лицъ, хотя и ограниченныхъ въ исполненіи судебныхъ обязанностей, предназначено было для поѣздокъ вмѣстѣ съ Королемъ по королевству. Оно засѣдало въ *Curia in Banco* и номинально, а иногда и фактически, *soam rege*. Тутъ и находится зародышъ Суда Королевской Скамьи.

Дальнѣйшимъ шагомъ въ развитіи судебной организаціи явилось специализированіе судебныхъ функцій, когда на основаніи статьи 17-й Хартии было приказано производить разборъ тяжбъ подданными, *com-
munia placita*, въ опредѣленномъ мѣстѣ. Такимъ образомъ возникъ Судъ Общихъ Тяжбъ или Общая Скамья (*Common Bench*) въ отличіе отъ Королевской Скамьи (*King's Bench*).

Дѣятельность Казначейства всегда требовала производства извѣстнаго рода судебныхъ слѣдствій и въ то время, какъ оно стало департаментомъ отличнымъ отъ другихъ, оно не перестало быть судомъ по финансовымъ вопросамъ.

Предъ концомъ XIII вѣка мы видимъ три большихъ Суда Общаго Права въ томъ видѣ, въ какомъ они просуществовали до введенія въ силу *Judicature Act'a* въ 1875 г. Судъ Королевской Скамьи вѣдалъ всѣ дѣла, въ которыхъ былъ затронутъ интересъ Короля или его прерогатива; Судъ Общей Скамьи—тяжбы между подданными; *Exchequer* дѣлами, соединенными съ вопросомъ о сборѣ денегъ.

Но Судъ Королевской Скамьи и *Exchequer* стремились къ расширенію своихъ юрисдикцій. Изданный въ 1300 г. статутъ, запрещавшій *Exchequer* вести дѣла подлежащія вѣдѣнію Суда Общихъ Тяжбъ, исключая тѣхъ, которыя касались Короля и должностныхъ лицъ *Exchequer*, былъ напрасенъ. Въ судопроизводствѣ каждого суда были допущены фикціи, путемъ которыхъ общія тяжбы входили въ составъ ихъ подсудности и въ то время, какъ каждый изъ нихъ имѣлъ специальный кругъ дѣлъ и нѣкоторые вопросы оставались специально въ вѣдѣніи Королевской Скамьи, всѣ три суда въ XIV вѣкѣ стали доступны всѣмъ.

Но рядомъ съ этими судами выросъ правительственный департаментъ, который впоследствии приобрѣлъ важныя юридическія функціи.

Въ исторіи постепеннаго распаденія *Curia Regis* отдѣленіе Канцлерскаго Отдѣленія отъ *Exchequer* былъ однимъ изъ важныхъ моментовъ. До сего времени грамоты разсылались изъ Куріи, но съ того времени какъ Канцлерское Отдѣленіе стало самостоятельнымъ департаментомъ эти акты должны были быть удостовѣрены Большой Печатью и стали исходить изъ Канцлерскаго Отдѣленія, которое стало съ этого времени *officina brevium*.

Но Канцлерское Отдѣленіе не оставалось исключительно административнымъ департаментомъ. Когда три суда Общаго Права развились изъ Куріи, у Короны остались судебныя права. Тѣ, кто были недовольны рѣшеніями судовъ, подавали петиціи Коронѣ въ Парламентъ, указывая на допущенную ошибку. Отсюда возникла апелляціонная юрисдикція Палаты Лордовъ. Но были такія лица, которыя не жаловались на неправильныя рѣшенія суда, а просто подавали петицію Коронѣ. Такія жалобы подавалось или лично Королю, или Коронѣ въ Совѣтѣ. Въ моемъ сочиненіи: «Англійскій Парламентъ» я описалъ ходъ разсмотрѣнія Совѣтомъ этихъ петицій, представляемыхъ на заключеніе Канцлеру. Канцлеръ не вмѣшивался въ подробности вознагражденія убытковъ, онъ непосредственно разсматривалъ причину жалобы.

Такимъ образомъ въ тѣхъ случаяхъ, когда было нужно заставить исполнить условія договора, или аннулировать силу акта, совершеннаго подъ вліяніемъ обмана, или побудить лицо, приобрѣвшее землю, исполнять обязанности, соединенныя съ условіемъ приобретенія земли, Канцлерское Отдѣленіе было къ услугамъ истца.

Такимъ образомъ возникло въ дополненіе къ обычному праву понятіе *equity*, дѣйствовавшее всегда *in personam*, не касавшееся вопроса о производствѣ вознагражденія или положенія права собственности, проявлявшее свое дѣйствіе не на основаніи грамоты, но на основаніи билля, содержавшаго петицію, поданную Канцлеру: въ виду этого лица приглашались грамотой *Subpoena*. Естественно, обѣ системы пришли въ столкновение.

Неясное приглашеніе *Subpoena* безъ указанія основаній иска было однимъ изъ раннихъ основаній жалобъ. Вредъ вмѣшательства въ общее право по отношенію къ землѣ указанъ въ вступленіи къ *Statute of Uses*¹⁾. Причиной конфликта въ слѣдующемъ вѣкѣ явилось притязаніе Канцлерскаго Отдѣленія на выдачу приказа о приостановленіи дѣла въ случаѣ успѣшнаго его хода въ процессѣ общаго права.

Постепенное опредѣленіе правилъ этого процесса не остановитъ на себѣ нашего вниманія, такъ какъ насъ интересуеъ здѣсь лишь составъ судовъ.

Для того, чтобы указать на разнообразную юрисдикцію, вышедшую изъ Высшаго Суда, мы должны упомянуть о юрисдикціи, о которой подробно скажемъ далѣе.

¹⁾ *Statutes of Uses* 1535—6 г. имѣли цѣлью устраненіе злоупотребленій по отношенію къ имуществамъ, предназначеннымъ на благотворительныя цѣли.

Духовные суды по отдѣленіи отъ свѣтскихъ продолжали вѣдать нѣкоторые общіе вопросы—завѣщаніе на движимое имущество, завѣдованіе имуществомъ умершаго безъ завѣщанія и брачныя дѣла. Въ 1857 г. всѣ эти дѣла были переданы другимъ судамъ:—Суду по утверженію духовныхъ завѣщаній (Probate Court) и Суду по брачнымъ и бракоразводнымъ дѣламъ.

§ 2. Судъ первой инстанціи въ 1873 г.

Постараемся перечислить суды и ихъ юрисдикцію, существовавшіе въ 1873 г. по гражданскимъ дѣламъ.

Юрисдикція по общему праву принадлежала тремъ большимъ Судамъ Общаго Права.

Первое мѣсто среди нихъ занималъ Судъ Королевской Скамьи. Предполагалось, что Король всегда въ немъ предсѣдательствуетъ лично. Онъ могъ вѣдать всѣ тяжбы между подданными, исключая нѣкоторыхъ дѣлъ, касавшихся недвижимой собственности. Сверхъ сего, ему принадлежало исключительное право по нѣкоторымъ дѣламъ, прерогатива грамоты *Mandamus*, приказывавшей должностнымъ лицамъ и другимъ лицамъ, которымъ принадлежало право нисшей юрисдикціи, исполнить возложенную на нихъ обязанность веденія процессовъ, возбуждаемыхъ коронными юристами, въ силу грамоты *Quo Warranto*, на основаніи которой могло быть начато дѣло противъ должностного лица.

Судъ Общей Скамьи или Общихъ Тяжбъ имѣлъ общую юрисдикцію въ дѣлахъ между подданными, специальную юрисдикцію въ исполненіи нѣкоторыхъ формальностей, пережившихъ отмѣну вещныхъ исковъ и практику штрафовъ и возмѣщенія убытковъ и апелляціонную на рѣшеніе ревизующихъ барристеровъ и въ вопросахъ права, возникающихъ при выборахъ, согласно Акту о парламентскихъ выборахъ 1868 года.

Судъ Казначейства лишился своей практики дешевого суда *equity* въ 1841 г., и въ 1873 г. былъ судомъ по отношенію къ доходамъ и судомъ по тяжбамъ, во первыхъ, Короны противъ подданныхъ, а вторыхъ, по тѣмъ, которыя не вѣдались другими Судами Общаго Права.

Судъ Канцлерства, съ того момента, какъ Судъ Казначейства потерялъ свою дешевую юрисдикцію, сталъ исключительно вѣдать дѣла этого рода.

Попытки передать дешевую юрисдикцію Судамъ Общаго Права были безуспѣшны.

Судъ Адмиралтейства съ его юрисдикціей, опредѣленной законами 3 и 4 Викт. с. 65 и 24 и 25 Виктор. с. 10 вѣдалъ дѣла и договоры, совершенные на морѣ, согласно правиламъ гражданского права.

Судъ утвержденія завѣщаній соединилъ въ себѣ всѣ церковныя и другія юрисдикціи по утвержденію духовныхъ завѣщаній по актамъ, касающимся распоряженія имуществомъ умершихъ лицъ.

Судъ по бракоразводнымъ и брачнымъ дѣламъ подобнымъ же образомъ приобрѣлъ всю юрисдикцію, ранѣе существовавшую по этимъ дѣламъ, а также воспринялъ процесуальный ходъ дѣла церковныхъ судовъ, исключая новаго закона и практики, предусмотрѣнной закономъ 20 и 21 Викторіи с. 85, касающейся расторженія брака.

Каждый изъ Судовъ Общаго Права до 1830 г. состоялъ изъ 4 судей: главнаго судьи и 3 младшихъ (puisne) судей, въ Судѣ Королевской Скамьи и Общихъ Тяжбъ—главнаго барона и трехъ бароновъ Exchequer. Въ 1830 г. было добавлено по четвертому младшему судѣ, а въ 1868 г. по пятому.

Канцелярское Отдѣленіе до начала XIX вѣка состояло изъ Канцлера и Хранителя документовъ, который будучи главой архива въ Канцлерскомъ Отдѣленіи и вѣдая охраной документовъ, началъ со времени Вольсея исполнять обязанности судьи въ помощь Канцлеру. Но взгляды на то, что онъ былъ помощникомъ Канцлера основывается лишь на томъ только, что онъ засѣдалъ въ отсутствіе Канцлера. Канцлеръ собственно самъ представлялъ Канцлерское Отдѣленіе для судебныхъ цѣлей; но по мѣрѣ того, какъ дешевая юрисдикція equity стала болѣе популярной или во всякомъ случаѣ болѣе широко распространенной и работа Канцлерства возросла, явилась необходимость въ назначеніи другихъ судей, но послѣдніе явились лишь орудіемъ для исполненія тѣхъ обязанностей, несенію которыхъ Канцлеромъ лично мѣшали физическія силы человѣка.

Поэтому въ 1813 г. явилось необходимымъ создать новый судъ первой инстанціи equity судомъ Вице-Канцлера Англии. Въ 1841 г. дешевая юрисдикція Суда Казначейства исчезла и были назначены еще два Вице-Канцлера. Такимъ образомъ въ 1873 г. въ качествѣ судовъ первой инстанціи въ Канцелярскомъ Отдѣленіи являлись: Канцлеръ, Хранитель документовъ и три Вице-Канцлера.

Судъ Адмиралтейства находился подъ предсѣдательствомъ отдѣльнаго судьи, но на основаніи закона 3 и 4 Виктор. с. 65 было установлено, что деканъ духовнаго апелляціоннаго суда (Dean of Arches) могъ засѣдать въ качествѣ судьи и фактически деканъ и судья Адмиралтейскаго суда былъ тѣмъ же самымъ лицомъ. Обязанности его будутъ разсмотрѣны въ другомъ мѣстѣ.

Актъ, который образовывалъ Судъ по завѣщаніямъ, уполномочивалъ Корону назначить судью этого Суда, и Актъ, учредившій Судъ

для бракоразводныхъ и брачныхъ вопросовъ, опредѣлилъ составъ его изъ существовавшихъ судей, изъ которыхъ судья Суда по завѣщаніямъ долженъ былъ обязательно присутствовать.

§ 3. Суды промежуточной апелліаціи въ 1873 г.

По отношенію ко всѣмъ этимъ судамъ, кромѣ Судовъ Адмиралтейства и по завѣщаніямъ, существовала первая апелліаціонная инстанція, ранѣе представленія на судъ окончательной апелліаціи.

Изъ этихъ трехъ Судовъ Общаго Права просьба о пересмотрѣ дѣла вслѣдствіе ошибки или апелліація представлялась въ Палату Exchequer—судъ, образованный по закону 11 Георга IV и 1 Вильгельма IV с. 70 с. 8 и составленный изъ судей—избранныхъ отъ двухъ судовъ, рѣшеніе которыхъ здѣсь не обсуждалось ¹⁾.

На суды первой инстанціи въ Канцлерскомъ Отдѣленіи апелліація шла къ двумъ Апелліаціоннымъ Лордамъ (Lords Justices of Appeal), засѣдавшимъ съ Канцлеромъ или безъ него. Этотъ судъ возникъ въ 1851 г. для облегченія Канцлера, который до этого былъ единственнымъ апелліаціоннымъ судомъ между судами первой инстанціи и Палатою Лордовъ, гдѣ онъ же долженъ былъ предсѣдательствовать.

Изъ Адмиралтейскаго Суда, по отношенію къ которому не было промежуточной апелліаціонной инстанціи, дѣла направлялись непосредственно въ послѣднюю апелліаціонную инстанцію—Коронѣ въ Канцлерскомъ Отдѣленіи, согласно закону 25 Генр. VIII, с. 19 и 8 Елиз. с. 5. Эта юрисдикція была передана Коронѣ въ Совѣтѣ въ 1832 г.

На рѣшеніи Суда по завѣщаніемъ апелліація направлялась въ Палату Лордовъ.

На рѣшенія Суда по брачнымъ и бракоразводнымъ дѣламъ въ лицѣ отдѣльныхъ судей апелліація подавалась въ Судъ въ полномъ составѣ, рѣшенія котораго были окончательны, исключая случаевъ расторженія брака, когда апелліація подавалась въ Палату Лордовъ ²⁾.

§ 4. Уголовная юрисдикція.

Судами уголовной юрисдикціи, вышедшими изъ Высшаго Суда, были Суды Королевской Скамьи, Адмиралтейства и нѣкоторые другіе, о которыхъ придется теперь упомянуть.

¹⁾ Судъ Палаты Exchequer первоначально былъ образованъ, какъ судъ по дѣламъ ошибочно рѣшеннымъ по закону 27 Елиз. с. 8, потому что между сессіями Парламента протекало много времени для рѣшенія Палаты Лордовъ.

²⁾ Судъ въ полномъ составѣ заключалъ въ себѣ Канцлера, главъ Судовъ Общаго Права, старшаго ривне судей каждаго суда и судью Суда по завѣщаніямъ.

Уголовное отдѣленіе (Crown side) Суда Королевской Скамьи въ отличіе отъ гражданскаго (Plea side) вѣдало всѣ преступленія противъ королевскаго мира. Оно могло это дѣлать непосредственно или же взять себѣ для разсмотрѣнія изъ другихъ судовъ обвинительные акты на основаніи writ of certiorari.

Судъ Адмиралтейства вѣдалъ преступленія, совершенныя на кораблѣ или подъ мостами большихъ рѣкъ. Но практически эта юрисдикція имѣла малое значеніе и на основаніи закона 24 и 25 Викторіи сс. 96—98 всѣ преступленія, совершенныя на морѣ и подлежащія вѣднію Адмиралтейскаго Суда Великобританіи или Ирландіи по характеру наказаній разсматривались, какъ бы совершенныя въ Англіи или Ирландіи.

§ 5. Объѣздныя комиссіи.

Большіе Суды Общаго Права съ гражданской и уголовной юрисдикціей были локализованы или скорѣе централизованы въ Вестминстеръ. Но перенесеніе всѣхъ мѣстныхъ дѣлъ въ Вестминстеръ для обсужденія было одинаково затруднительно какъ для исца, такъ и для отвѣтчика. Въ виду этого, возникли суды въ видѣ комиссій, судьи которыхъ совершали объѣзды, или *itineria*.

Такихъ комиссій было и есть три:—комиссія ассизовъ, выслушивания и рѣшенія дѣлъ (of Oyer and Terminer) и освобожденія изъ тюрьмы (Gaol Delivery). Первая вѣдала гражданскія, послѣднія двѣ—уголовныя дѣла.

Комиссія ассизовъ, какъ это показываетъ ея названіе, была предназначена при своемъ возникновеніи для разсмотрѣнія дѣлъ, касающихся вещныхъ исковъ, но судьи, которые посылались въ эти комиссіи, получили весьма скоро полномочія вѣдать другія дѣла¹⁾, и присяжные, собиравшіеся въ Вестминстеръ для сужденія о такихъ дѣлахъ, приглашались условно *nisi prius*, какъ только до дня призыва судей, должествующихъ засѣдать въ графствѣ.

Поэтому ассизныя комиссіи, во время Блэкстона, обозначали на практикѣ обязанность разбирать «общія тяжбы въ *nisi prius*, едва ли сохраняя что-либо отъ настоящихъ ассизовъ, кромѣ имени».

¹⁾ До конца царствованія Эдуарда III цѣлый рядъ постановленій, начиная съ Magna Charta и кончая закономъ Эдуарда III с. 11 предоставилъ ассизнымъ судьямъ широкія права контроля надъ властями въ графствахъ, чрезъ которыя они провѣжали, всю полноту юрисдикціи по всѣмъ уголовнымъ вопросамъ, и исключая юрисдикціи въ нѣкоторыхъ вещныхъ искахъ, равную юрисдикцію съ Вестминстерскимъ судомъ.

Отъ комиссіи *Oyer and Terminer* входившія въ ея составъ судьи, заслуженные судьи (*serjeant*), Королевскій Совѣтникъ и другія должностныя лица, долженствовавшія принимать участіе въ объѣздахъ, получали приказаніе «разслѣдовать, выслушивать и рѣшать дѣла», касающіяся измѣны, преступленій и проступковъ въ предѣлахъ указанныхъ графствъ «равно какъ въ предѣлахъ судебныхъ округовъ, пользующихся привилегіями (*liberty*)» ¹⁾, Комиссія освобожденія изъ тюрьмы давала тѣмъ же лицамъ приказаніе «освободить тюрьму отъ находящихся тамъ лицъ».

Для Миддльсекса и предмѣстій Кента, Сюррея и Эссекса объ послѣднія комиссіи образовались съ 1834 г., и судьи засѣдали помѣсячно для разсмотрѣнія дѣлъ въ Центральномъ Уголовномъ Судѣ или *Old Bailey* ²⁾.

Спорные вопросы права, возникавшіе при разбирательствѣ дѣла въ *nisi prius* въ комиссіи ли ассизовъ или предъ судьями въ Вестминстерѣ шли въ судъ, въ которомъ дѣло было возбуждено, засѣдавшій *in banco*, а отсюда описаннымъ выше образомъ въ Палату *Exchequer* и Палату Лордовъ.

Спорные вопросы права, возникавшіе изъ судебного разсмотрѣнія уголовныхъ дѣлъ, могли быть разбираемы однимъ изъ двухъ путей. Они могли быть переданы на основаніи грамоты объ ошибкѣ, гдѣ таковая была ясно видна изъ протокола, въ Судъ Королевской Скамьи или теперь въ Отдѣленіе Королевской Скамьи; отсюда они шли въ Палату *Exchequer* или теперь въ Апелляціонный Судъ, а отсюда въ Палату Лордовъ. Или они могли быть переданы въ «Судъ Коронныхъ Дѣлъ» («*Court for Crown Cases reserved*»), рѣшеніе котораго было окончательное. Этотъ Судъ былъ образованъ на основаніи закона 11 и 12 Виктор. с. 78 и состоялъ изъ судей одной или другой Скамьи и бароновъ *Exchequer* или пяти изъ нихъ, при чемъ одно изъ этихъ лицъ должно было быть главой одного изъ трехъ Судовъ.

До вступленія въ силу дѣйствія Акта объ уголовной апелляціи въ 1908 г. не существовало апелляціи на рѣшеніе уголовныхъ дѣлъ, исключая обращенія къ Статсъ-Секретарю по внутреннимъ дѣламъ съ просьбой дать совѣтъ Коронѣ объ осуществленіи права помилованія.

Остается еще отмѣтить существованіе старыхъ мѣстныхъ Судовъ—Суда Тяжбъ въ Дургамѣ, и Общихъ Тяжбъ въ Ланкастрѣ, которые въ

¹⁾ *Liberty* назывался округъ, въ которомъ Корона, помимо шерифа, предоставляла вести судебныя дѣла отдѣльному лицу. Въ настоящее время приняты мѣры противъ неудобствъ, сопряженныхъ съ такими привилегіями.

²⁾ *Bailey*—мѣстопробываніе Центрального Уголовнаго Суда.

силу *jura regalia*, пожалованных нѣкогда лордомъ этихъ графствъ, пользовались отдѣльной отъ Вестминстерскихъ судовъ юрисдикціей.

Теперь мы можемъ перейти къ разсмотрѣнію дѣйствія Акта о судопроизводствѣ 1873 и 1875 г.г. по отношенію къ юрисдикціямъ, о которыхъ мы только что говорили.

ОТДѢЛЪ II.

Высшій Судъ (Supreme Court of Judicature).

§ 1. Смѣшеніе юрисдикцій.

Я старался въ общихъ чертахъ изложить картину судовъ въ той формѣ, въ которой они существовали въ 1873 г., когда прошелъ Актъ о судопроизводствѣ и до ноября 1875 г., когда онъ вошелъ въ силу вмѣстѣ съ Актомъ объ измѣненіяхъ 1875 г.

Мы говорили до сихъ поръ о Канцлерскомъ Отдѣленіи, о трехъ Судахъ Общаго Права, судьи котораго совершали выѣздныя сессіи, объ Адмиралтейскомъ судѣ, Судахъ о завѣщаніяхъ и по бракоразводнымъ дѣламъ съ ихъ юрисдикціями и о промежуточныхъ апелляціонныхъ судахъ на рѣшенія правыхъ инстанцій.

Актъ о судопроизводствѣ 1873 г. соединилъ всѣ указанныхъ три суда въ одинъ Высшій Судъ (Supreme Court of Judicature).

Затѣмъ онъ подраздѣлил его на два постоянныхъ отдѣленія:— Высокій Судъ Правосудія (High Court of Justice) и Апелляціонный Судъ (Court of Appeal) и опредѣлил ихъ юрисдикцію.

Высокому Суду Правосудія онъ передалъ всю полноту юрисдикціи, принадлежавшихъ ранѣе:

Высокому Суду Канцлерскаго Отдѣленія, какъ Суду Общаго Права и Equity.

Судамъ Королевской Скамы, Общихъ Тяжбъ и Казначейства.

Судамъ Адмиралтейства, о завѣщаніяхъ и по бракоразводнымъ дѣламъ.

Судамъ ассизныхъ комиссій, Oyer and Terminer, освобожденія изъ тюрьмы.

Палатиннымъ Судамъ Тяжбъ въ Ланкастерѣ и Дургэмѣ.

На основаніи Акта о банкротствѣ 1883 г. (Bankruptcy Act 1883 г.) юрисдикція по дѣламъ о банкротствѣ была передана Высшему Суду и юрисдикція Лондонскаго Суда о банкротствѣ была предоставлена Высшему Суду Правосудія.

Апелляціонному Суду были предоставлены юрисдикція и права Лорда Канцлера и Лордовъ Апелляціонныхъ судей въ Канцлерскомъ Отдѣленіи, Суда Палаты Exchequer и Тайнаго Совѣта по апелляціямъ на Адмиралтейство.

§ 2. Отдѣленія Высшаго Суда.

Такимъ образомъ мы имѣемъ два отдѣленія одного большого суда. Первое отправляетъ общую юрисдикцію, гражданскую и уголовную, въ качествѣ суда первой инстанціи и апелляціонную на рѣшеніе нисшихъ судовъ; второму принадлежитъ общая апелляціонная юрисдикція въ гражданскихъ дѣлахъ на рѣшеніе перваго.

Такимъ образомъ въ одномъ Судѣ сконцентрированы equity и общее право, церковная и статутная юрисдикція Судовъ по завѣщаніямъ и бракоразводнымъ дѣламъ, гражданская и уголовная юрисдикція Суда Адмиралтейства, право побуждать грамотой *mandamus* къ исполненію обязанностей лицъ и учрежденія, на которыхъ таковыя возложены, право умѣрять путемъ грамоты *prohibition* расширенное представленіе о своей юрисдикціи нисшихъ судовъ; право на основаніи грамоты *certiorari* переноса дѣлъ изъ нисшихъ судовъ на свое разсмотрѣніе.

Всѣ эти широкія права включаютъ и уголовную юрисдикцію суда Королевской Скамьи и комиссіи *oyer and terminer*, освобожденія изъ тюрьмы и суда для дѣлъ, специально отнесенныхъ усмотрѣнію Короны. Къ сконцентрированной такимъ образомъ на основаніи Акта о судопроизводствѣ юрисдикціи въ Высокомъ Судѣ Правосудія мы должны теперь еще добавить апелляціонную юрисдикцію по уголовнымъ дѣламъ, представленную на основаніи Акта объ уголовной апелляціи 1907 г.

Учрежденный Судъ Уголовной Апелляціи состоитъ изъ Лорда Главнаго Судьи Англій и восьми судей Отдѣленія Королевской Скамьи, назначаемыхъ имъ по соглашенію съ Лордомъ-Канцлеромъ.

Его юрисдикція распространяется на всѣ дѣла, касающіяся обвиненій въ уголовномъ преступленіи лицъ, судебныхъ слѣдствій и лицо обвиненное можетъ подать апелляцію противъ своего обвиненія съ точки зрѣнія закона, или съ дозволенія суда или удостовѣренія судившаго его судьи по вопросу факта или смѣшанному вопросу права и факта; или съ дозволенія суда противъ вынесеннаго ему приговора, если только послѣдній не вступилъ въ законную силу.

Если апелляція касается вопроса права, который, по мнѣнію Генераль-Атторнея, имѣетъ исключительное общественное значеніе и съ этой точки зрѣнія долженъ быть разрѣшенъ, то дальнѣйшей апелляціонной инстанціей является Палата Лордовъ.

По отношенію къ этому трибуналу надлежитъ отмѣтить, что онъ является новымъ апелляціоннымъ судомъ, образованнымъ изъ состава Отдѣленія Королевской Скамьи, и что онъ отмѣнилъ всѣ другіе существовавшіе методы по вопросу толкованія закона въ уголовныхъ дѣлахъ.

Актъ дастъ на первое время апелляцію въ уголовныхъ дѣлахъ по вопросамъ факта и такимъ образомъ характеръ лица, несправедливо обвиненнаго, можетъ быть выясненъ рѣшеніемъ суда, что присяжные ошиблись въ оцѣнкѣ фактовъ. До введенія въ дѣйствіе этого Акта, осуществленіе права помилованія было единственнымъ средствомъ для такого убѣжденія, но помилованіе всегда подразумѣваетъ, что есть что-то такое, что нужно простить.

Остается еще отмѣтить, что хотя Актъ и предусматриваетъ возможность иного хода дѣла, кромѣ ходатайства объ осуществленіи права королевскаго помилованія, однако оно никоимъ образомъ не затрагиваетъ этой отрасли королевской прерогативы. Только онъ заставляетъ Статсъ-Секретаря по внутреннимъ дѣламъ или внести представленное ему дѣло на разсмотрѣніе Суда Уголовной Апелляціи (кромѣ апелляціи на смертный приговоръ) или запросить мнѣніе Суда по какому-либо изъ вопросовъ, возникшихъ изъ этой петиціи. Апелляціонный Судъ пользуется апелляціонной юрисдикціей въ гражданскихъ дѣлахъ не по отношенію къ однимъ лишь рѣшеніямъ Высокаго Суда, но также и по отношенію къ другимъ юрисдикціямъ—въ вопросахъ о сумасшествіи, банкротствѣ, дѣлахъ Канцлерскаго Суда палатинскаго графства Ланкастеръ и Суда Лорда Наблюдателя Горнаго Округа въ Корнуэльсѣ (Lord Warden of the Stannaries).

§ 3. Отдѣленія Высокаго Суда.

Высшій Судъ (Supreme Court) раздѣленъ на Высокій Судъ (High Court) и Апелляціонный Судъ; Высокій Судъ въ свою очередь распадается въ цѣляхъ удобства для дѣлъ спеціальнаго характера на отдѣленія (Division). Первоначально было 5 такихъ отдѣленій: Канцлерское Отдѣленіе, Королевская Скамья, Общія Тяжбы, Казначейство (Exchequer), судъ по дѣламъ о завѣщаніяхъ и брачныхъ дѣлахъ и Адмиралтейство. Но въ 1881 г. Королева Викторія приказомъ въ Совѣтъ осуществила предоставленное ей Актомъ 1873 г. право и объединила Отдѣленіе Общихъ Тяжбъ и Казначейство съ Отдѣленіемъ Королевской Скамьи.

Дѣла, присвоенныя каждому изъ этихъ отдѣленій, соотвѣтствуютъ ихъ прежнимъ юрисдикціямъ, но измѣненія, введенныя этимъ Актомъ, отмѣчаются въ двухъ отношеніяхъ: 1) Каждый изъ судей можетъ засѣ-

дать въ Судѣ, принадлежащемъ каждому изъ отдѣленій, или занять мѣсто каждаго другого судьи; 2) всякое судебное рѣшеніе, которое могло быть дано какимъ-либо изъ Судовъ, объединенныхъ теперь въ Высшемъ Судѣ, можетъ быть дано судьей или отдѣленіемъ этого Суда, и всякое основаніе для жалобы или защиты, признававшееся въ которомъ-либо изъ старыхъ Судовъ, можетъ быть признано отдѣленіемъ или судьей Новаго Суда. Въ тѣхъ случаяхъ, когда нормы общаго права приходятъ между собой въ столкновение, Актъ предусматриваетъ, какія нормы должны превалировать.

Но нашей задачей не является входить въ разсмотрѣніе процесса въ Высшемъ Судѣ, мы должны отмѣтить еще лишь пункты соприкосновенія судовъ съ центральной исполнительной властью.

§ 4. Судьи Высшаго Суда.

Высокій Судъ состоитъ изъ трехъ Отдѣленій, содержащихъ въ себѣ неодинаковое число судей. Канцлерское Отдѣленіе изъ Лорда Канцлера, исполняющаго обязанности предсѣдателя, и 5 судей. Отдѣленіе Королевской Скамьи состоитъ изъ Лорда Главнаго Судьи Англій (Lord Chief Justice of England), предсѣдательствующаго въ немъ, и 14 судей. Отдѣленіе по дѣламъ о завѣщаніяхъ, бракоразводнымъ и Адмиралтейства имѣютъ въ своемъ составѣ всего двухъ судей, изъ которыхъ одинъ является предсѣдателемъ.

Всѣ эти судьи, за исключеніемъ Канцлера, назначаются патентомъ подъ Большою Печатью, по представленію Канцлера.

Отъ нихъ требуется принесеніе судейской присяги и затѣмъ они занимаютъ должность «during good behaviour», т. е. пока ихъ поведеніе безупречно, но могутъ быть смѣщаемы по адресу обѣихъ Палатъ Парламента. Они назначаются специально въ указанное отдѣленіе Высокаго Суда, но каждый изъ нихъ можетъ замѣщать другого судью въ другомъ отдѣленіи и Король можетъ warrant'омъ за собственноручной подписью перевести судью изъ одного отдѣленія въ другое.

Апелляціонный Судъ состоитъ изъ Хранителя документовъ и пяти Лордовъ Судей (Lords Justices). Онъ засѣдаетъ обыкновенно въ двухъ отдѣленіяхъ, состоящихъ изъ трехъ судей, но въ нѣкоторыхъ случаяхъ наличность двухъ вполне достаточна. До 1881 г. Хранитель документовъ былъ Судьей Высокаго Суда. Но съ введеніемъ въ дѣйствіе закона 44 и 45 Викт. с. 68 онъ сталъ лишь апелляціоннымъ судьей. Съ 1791 г. всѣ служившіе въ должности Лорда Канцлера являются ex officio апелляціонными судьями, но засѣдать могутъ лишь въ случаѣ выраженнаго ими на это согласія.

Король не пересталъ издавать приказы, на основаніи которыхъ судьи совершали свои выѣзды на сессіи до 1875 г., но выѣзжающіе нынѣ по этимъ приказаніямъ лица, «образовываютъ, повидимому, Высокій Судъ Правосудія». Ихъ права на этомъ основаніи не ограничиваются условіями приказа и по отношенію къ представленнымъ имъ дѣламъ они могутъ поступать такъ, какъ всякій судья Высокаго Суда, засѣдающій въ Вестминстерѣ.

Актъ о судопроизводствѣ 1875 г. предоставилъ Коронѣ приказомъ въ Совѣтѣ опредѣлять округа для дѣйствій выѣздныхъ сессій, а два изданныхъ вслѣдъ за тѣмъ Акта аналогичнаго характера предоставляютъ Коронѣ группировать графства для зимнихъ и весеннихъ ассизовъ. Округа этимъ образомъ послѣ вступленія въ силу Акта болѣе подверглись измѣненіямъ, нежели это было за все время, начиная съ царствованія Генриха II.

Этотъ же Актъ уполномачивалъ Короля приказомъ въ Совѣтѣ, по представленію Канцлера и извѣстнаго числа судей, издавать правила о судопроизводствѣ въ Высшемъ Судѣ. Предоставленныя въ этомъ отношеніи права и порядокъ ихъ изданія были измѣнены Актами объ апелляціонной юрисдикціи 1878 г., Актомъ о судопроизводствѣ 1881 г. и Актомъ объ опубликованіи правилъ 1893 г. Такія правила, по ихъ составленіи, должны быть представлены въ обѣ Палаты Парламента въ теченіе 40 дней по составленіи ихъ, или по открытіи слѣдующей за ихъ составленіемъ сессіи, и вступаютъ въ дѣйствіе въ случаѣ, если ни одна ихъ Палата не представитъ Королю адреса объ ихъ отмѣнѣ. Составленный на основаніи такихъ опредѣленій сборникъ процессуальныхъ правилъ съ послѣдующими добавленіями сохраняетъ силу по настоящее время.

Законъ 36 и 37 Викт. требуетъ ежегоднаго собранія судей Высшаго Суда для разсмотрѣнія вопросовъ о желательныхъ измѣненіяхъ въ отправленіи правосудія и представленія предположеній Статсъ-Секретарю по внутреннимъ дѣламъ для соображеній исполнительной власти.

ОТДѢЛЪ III.

Суды нишей юрисдикціи.

§ 1. Гражданскіе суды.

До 1846 г. разрѣшеніе гражданскаго дѣла можно было получить въ Вестминстерѣ или же на основаніи возбужденнаго въ Вестминстерѣ

иска въ ассизныхъ и выѣздныхъ комиссіяхъ. Старые графскіе суды перестали осуществлять какую-либо юрисдикцію. Мѣстные суды существовали или въ городахъ, получившихъ это право по хартіи съ ограниченными правами, или же являлись судами милости, существовавшими на основаніи статута для удовлетворенія требованія истцовъ въ городахъ, соглашавшихся уплачивать за такое удобство.

Въ 1846 г. былъ изданъ Актъ о графскомъ судѣ, на основаніи котораго страна была раздѣлена на округа, и въ каждомъ изъ нихъ былъ образованъ мѣстный судъ, протоколировавшій свои рѣшенія (Court of Record). Задачей этого суда являлось удовлетвореніе однообразныхъ исковъ о мелкихъ суммахъ.

Ихъ компетенція была ограничена суммой иска и его характеромъ; однако, постепенно этого рода суды пріобрѣтали отъ Парламента болѣе широкую юрисдикцію, и въ настоящее время они приходятъ на помощь не столь бѣдному истцу, сколько судьямъ Высокаго Суда. Судьи графскихъ судовъ назначаются и увольняются Лордомъ Канцлеромъ. Апелляція на ихъ рѣшеніе подается Высокому Суду Правосудія.

§ 2. Уголовные суды.

Нисшими представителями уголовной юрисдикціи являются мировые судьи, рассматривающіе уголовныя дѣла на четвертныхъ сессіяхъ или осуществляющіе суммарную юрисдикцію.

Каждое графство имѣетъ свою мировую комиссію, хотя изъ этого общаго правила имѣются и исключенія. Три уѣзда (Ridings) Йоркшайра, и три округа Линкольшайра имѣютъ отдѣльныя комиссіи, при чемъ имъ предоставлены исключительныя юрисдикціи «liberties»,—соотвѣтствующіе «rescuiar» въ духовномъ мірѣ. Въ эти комиссіи размѣщены всѣ судьи Высшаго Суда, всѣ члены Тайнаго Совѣта и тѣ лица, которыхъ Король, дѣйствуя чрезъ посредство Лорда Канцлера, можетъ выбрать или по представленію Лорда Канцлера, или самостоятельно, независимо отъ этого. Лордъ-Намѣстникъ на практикѣ является Custos Rotulorum, главой судей и хранителемъ документовъ въ графствѣ.

Въ другомъ мѣстѣ было достаточно сказано объ административныхъ функціяхъ мирового судьи ¹⁾. Его судейскія обязанности двоякаго

¹⁾ Имущественный цензъ, требовавшійся ранѣе для мирового судьи, отмѣненъ закономъ 6 Эдуар. VII. с. 16.

рода на четвертныхъ сессіяхъ, собирающихся четыре раза въ годъ—мировые судьи образуютъ судъ для разсмотрѣнія уголовныхъ преступленій вмѣстѣ съ присяжными, или для заслушиванія безъ присяжныхъ апелляціонныхъ жалобъ на рѣшеніе судей, засѣдающихъ въ качествѣ судовъ суммарной юрисдикціи или по дѣламъ объ обложеніи и приведеніе въ исполненіе закона о бѣдныхъ.

Предсѣдатель, избираемый судьями, принимаетъ участіе въ качествѣ судьи въ уголовномъ процессѣ, но, по существу, онъ является лишь представителемъ суда, въ которомъ онъ засѣдаетъ.

Суммарная юрисдикція судей основана всецѣло на статутахъ и осуществляется въ отдѣленіяхъ малыхъ сессій засѣдающими совмѣстно съ двумя судьями.

Нѣкоторыя преступленія могутъ быть, а другія нѣтъ, наказуемы въ суммарномъ порядкѣ.

Лицо можетъ совершить или быть заподозрѣннымъ въ совершеніи такого преступленія, которое не должно быть наказуемо въ суммарномъ порядкѣ. Отдѣльный мировой судья можетъ тогда по предварительному разсмотрѣнію принять такія мѣры, которыя обезпечивали бы возможность представить виновное лицо на судъ. Это можетъ быть достигнуто или заключеніемъ въ тюрьму, или поручительствомъ его явки.

Затѣмъ составляется обвинительный актъ. Дѣло можетъ разсматриваться на четвертныхъ сессіяхъ, или, если оно отнесено къ разряду тѣхъ, которыя входятъ въ компетенцію судьи Высокаго Суда, засѣдающаго въ комиссіи, то этимъ послѣднимъ. Въ другомъ случаѣ подъ предсѣдательствомъ судьи собирается большое собраніе присяжныхъ (*grand jury*) для опредѣленія вопроса о томъ, является ли обвинительный актъ правильнымъ документомъ. Если вопросъ рѣшается въ положительномъ смыслѣ, то виновность или невиновность подсудимаго опредѣляется приговоромъ малаго суда присяжныхъ (*petty jury*).

Нѣкоторыя преступленія разсматриваются въ суммарномъ порядкѣ двумя судьями безъ присяжныхъ, другія съ присяжными на четвертыхъ сессіяхъ, третьи, наконецъ, подсудны только объѣзднымъ судьямъ или судьямъ Высшаго Суда. Кромѣ того при разсмотрѣніи дѣлъ по нѣкоторымъ преступленіямъ обвиняемому предоставляется право выбора быть судимымъ въ суммарномъ порядкѣ судьями, засѣдающими на малыхъ сессіяхъ или же въ четвертныхъ сессіяхъ или ассизахъ. Относительно связи между нисшей и центральной юрисдикціи въ уголовныхъ дѣлахъ достаточно сказать, что аппелляція для пересмотра дѣлъ, рѣшенныхъ судомъ суммарной юрисдикціи, подается въ четвертыя сессіи; по вопросамъ же обложенія недовольная сторона можетъ просить рѣшенія

Высокаго Суда. Но и вообще Высокій Судъ можетъ, по просьбѣ, выдать грамоту *certiorari* въ случаѣ некомпетентности судьи или же грамоту *mandamus* для побужденія судей выполнить свою обязанность.

Судебная организація бурговъ отдѣляется отъ графской. Нѣкоторые бурги не имѣютъ мировыхъ комиссій. Тогда они подчиняются графской юрисдикціи. Нѣкоторые имѣютъ мировую комиссію, но не имѣютъ четвертныхъ сессій. Ихъ судьи пользуются лишь правомъ суммарной юрисдикціи. Нѣкоторые имѣютъ судъ четвертныхъ сессій, но въ этомъ случаѣ судебныя власти бурга не дѣйствуютъ, какъ судьи въ графствѣ: Король назначаетъ, а бургъ оплачиваетъ архиваріуса, барристера, состоящаго не менѣе чѣмъ 5 лѣтъ на службѣ, который вмѣстѣ съ присяжными бурга разбираетъ дѣла, не отнесенныя спеціально къ компетенціи высшихъ судовъ.

Получающіе жалованіе полицейскіе судьи (*stipendiary magistracy*) являются институтомъ, возникшимъ въ метрополи. Лондонскій Сити, Вестминстеръ, округъ Тоуеръ (*Liberty of the Tower*) имѣютъ каждый отдѣльную мировую комиссію, въ то время какъ большинство домовъ подчинено комиссіи Кента, Миддлсекса, Сэррея и Эссекса.

Въ виду этого затрудненія, рядъ актовъ Парламента установилъ корпорацію платныхъ должностныхъ лицъ, каждое изъ которыхъ входитъ въ составъ мировой комиссіи четырехъ поименованныхъ графствъ, а также Герфортшайра, Вестминстера и вольнаго округа Тоуэра. Этихъ лицъ—23 и засѣдаютъ они въ 13 палатихъ. Они не засѣдаютъ совмѣстно, но каждый изъ нихъ имѣетъ полномочія двухъ судей въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ для какого-либо юридическаго акта требуется двое таковыхъ. Для административнаго графства Лондонъ четвертныя сессіи собираются два раза въ мѣсяцъ и предсѣдателемъ въ графскомъ отдѣленіи Суда Скамьи является получающій содержаніе помощникъ судьи.

Другіе города имѣютъ получающихъ содержаніе судей съ подобными правами, но совершенно отличныхъ отъ Лондонскихъ полицейскихъ судей, которые оплачиваются частью графствомъ Миддлсексъ, частью изъ общихъ государственнѣхъ средствъ, мѣстныя судебныя должности оплачиваются изъ мѣстныхъ средствъ.

Всѣ одинаково назначаются Ксроной по совѣту Статсъ-Секретаря по внутреннимъ дѣламъ и занимаютъ должность до тѣхъ поръ, пока Королю угодно будетъ видѣть ихъ въ составѣ мировой комиссіи.

ОТДѢЛЪ IV.

Суды, не подчиненные Высшему Суду.

Имѣются суды, которые не составляютъ части Высшаго Суда, и въ него не поступаетъ апелляцій на ихъ рѣшеніе. Но всѣ они, за исключеніемъ двухъ, объединяются подъ главенствомъ одного или другого изъ большихъ судовъ окончательной апелляціи. Два исключенія представляютъ судъ Лорда Великаго Сенешала (Court of the Lord High Steward) и военные суды.

§ 1. Экстраординарная уголовная юрисдикція.

Пэръ долженъ быть судимъ судомъ себѣ равныхъ, если онъ обвиненъ въ измѣнѣ, преступленіи и необъявленіи о преступленіи (misprision), т. е. умышленномъ скриваніи факта измѣны и преступленія. Если судебный процессъ происходитъ не во время сессіи, то онъ имѣетъ мѣсто «передъ Королемъ въ Парламентѣ» въ судѣ Лорда Великаго Сенешала. Пэръ назначается на эту должность pro hac vice Короной патентомъ подъ Большой Печатью, съ предоставленіемъ полномочій судить за преступныя дѣянія. Отъ Лорда Великаго Сенешала, согласно закону 7 Вильгельма III, с. 3 требуется созвать всѣхъ пэровъ, которые имѣютъ право засѣдать и вотировать за 20 дней до разбирательства. Онъ является въ данномъ случаѣ предсѣдателемъ и рѣшаетъ окончательно всѣ возникающіе изъ дѣла юридическіе вопросы, но могутъ быть также приглашаемы и судьи для консультаціи. Приговоръ, установленный большинствомъ (для рѣшенія вопроса объ обвиненіи необходимо 12), рѣшаетъ дѣло. Если Парламентъ находится въ сборѣ, то Лордъ Великій Сенешалъ назначается подобнымъ же образомъ, но онъ является въ этомъ случаѣ лишь предсѣдательствующимъ лицомъ, находящимся по отношенію къ другимъ пэрамъ, въ такомъ положеніи, какъ предсѣдатель четвертныхъ сессій къ другимъ судьямъ Скамьи.

Этотъ судъ, повидимому, не имѣетъ никакой связи съ другими судами, исключая случая, когда вопросъ о преданіи суду возникаетъ въ обыкновенномъ судѣ и обвиненный пэръ можетъ отвергать обвиненіе. Обвинительный актъ на основаніи грамоты certiorari передается въ Палату Лордовъ ¹⁾.

¹⁾ Последнимъ примѣромъ разбирательства дѣла въ судѣ Лорда Великаго Сенешала былъ процессъ графа Росселя по обвиненію въ двоеженствѣ 18 іюля 1901 г. Парламентъ въ это время засѣдалъ и поэтому присутствовали всѣ судебные лорды и однанадцать судей.

Военные суды также стоят внѣ общей судебной организаціи. Но они постолько подчинены Высшему Суду, поскольку они могутъ быть поставлены въ границы принадлежащей имъ юрисдикціи writ of prohibition, поскольку дѣло можетъ быть изъято изъ ихъ компетенціи на основаніи writ of certiorari, если они вторгаются въ предѣлы вѣдѣнія Высокаго Суда, поскольку отъ нихъ въ силу writ of habeas corpus можетъ быть потребовано освобожденіе неправильно арестованнаго лица, поскольку члены ихъ отвѣтственны за убытки, причиненные ими въ случаѣ превышенія власти.

Но военные суды являются экстраординарными судами, существующими изъ года въ годъ на основаніи Акта объ арміи. Въ вопросахъ, подлежащихъ ихъ вѣдѣнію, не допускается никакой апелляціи, исключая апелляціи къ высшему начальству, въ силу которой на основаніи статута предоставляется ему власть утвердить приговоръ или передать дѣло вновь для разсмотрѣнія.

§ 2. Церковные суды.

Церковные суды находятся въ различныхъ отношеніяхъ къ Высшему Суду и Суду Последней Апелляціи. Они могутъ быть ограничены въ своихъ стремленіяхъ къ расширенію своей юрисдикціи путемъ writ of prohibition, но для цѣлей осуществленія своихъ приговоровъ они должны обращаться къ Высокому Суду, и конечнымъ апелляціоннымъ судомъ для нихъ является Судебный Комитетъ Тайнаго Совѣта. Я не коснусь исторіи церковныхъ судовъ съ того времени, когда Завоеватель отдѣлилъ ихъ отъ свѣтскихъ судовъ. Было бы достаточнымъ сказать нѣсколько объ ихъ юрисдикціи въ 1832 г., какъ воспроизводившей въ общемъ видѣ средневѣковую юрисдикцію, и затѣмъ отмѣтить тѣ измѣненія, которыя произошли въ этой области съ этого времени.

«Церковная юрисдикція», какъ гласилъ докладъ Комиссіи Церковныхъ судовъ 1832 г., «охватываетъ дѣла гражданскаго и свѣтскаго характера; нѣкоторыя касаются духовныхъ и гражданскихъ дѣлъ, и, наконецъ, нѣкоторыя чисто духовныхъ».

Къ первой категоріи относятся дѣла, касающихся духовныхъ завѣщаній. Дѣла о расторженіи браковъ и объ объявленіи ихъ недѣйствительными носятъ чисто гражданскій характеръ отношеній двухъ сторонъ и не могутъ быть относимы ни къ духовнымъ, ни къ касающимся положенія церковныхъ учреждений.

Ко второй категоріи относятся дѣла смѣшаннаго характера, какъ напр., процессы, касающіеся десятины, уплаты церковныхъ сборовъ и правъ духовныхъ лицъ.

Къ третьей категоріи относятся дѣла о церковной дисциплинѣ и преступленія чисто церковнаго характера, они ведутся уголовнымъ порядкомъ *pro salute animae* и для исправленія нравовъ. Среди нихъ— преступленія, совершенныя самимъ духовенствомъ, въ родѣ небрежнаго исполненія обязанностей, безнравственнаго поведенія, проповѣди ученія, не согласнаго съ догматами Церкви, нерадѣнія и тому подобныхъ преступленій; равно какъ и свѣтскими лицами, такія, напр., какъ шумливое и вообще дурное поведеніе въ церкви или на кладбищѣ, оскверненіе кладбищъ, небрежность по отношенію къ наблюденію за ремонтомъ церковныхъ построекъ, невоздержаніе, диффамачія.

Всѣ эти преступленія наказываются увѣщаніемъ, епитиміей, отлученіемъ отъ церкви, запрещеніемъ посѣщенія церкви, отрѣшеніемъ отъ должности и удаленіемъ отъ нея.

Съ 1832 г. число предметовъ вѣдѣнія этихъ судовъ было уменьшено. Вопросы брачнаго и завѣщательнаго характера были переданы вѣдѣнію другихъ судовъ и вѣдаются теперь Probate, Divorce and Admiralty Division. Процессы о диффамачіи были отмѣнены закономъ 18 и 19 Виктор. с. 41; дѣла противъ лицъ, производящихъ шумъ въ церкви, закономъ 28 и 24 Викт. с. 32; церковные сборы перестали быть обязательными; десятина была замѣнена рентой; наказаніе за небрежное наблюденіе за церковными зданіями теперь зависитъ отъ епископа, и подсудность по дѣламъ о клятвopреступленіи передана свѣтскимъ судамъ.

Но мы перейдемъ теперь къ оудамъ, вѣдающимъ эти дѣла.

Судъ архидіакона является низшимъ въ этомъ рядѣ церковныхъ судовъ. Кажется, что его компетенціи подлежатъ всѣ тѣ дѣла, которыя вѣдаются судомъ епископа, но на практикѣ дѣла, по которымъ судъ архидіакона призванъ исполнять свои обязанности, весьма рѣдкія въ новѣйшія времена. Судебныя права архидіакона осуществляются, повидимому, въ суммарномъ порядкѣ по отношенію къ дѣламъ о ремонтѣ церковныхъ построекъ въ его архидіаконствѣ. Онъ можетъ осматривать ихъ ежегодно и долженъ осматривать разъ въ три года.

Судъ епископа, или консисторскій судъ является слѣдующимъ по порядку инстанціей церковныхъ судовъ.

Когда возросла работа духовныхъ судовъ, а это шло быстро послѣ завоеванія, на епископъ оказалось возложено было больше дѣлъ, нежели они имѣли время исполнить. Вотъ почему съ этого времени суды архидіакона стали пріобрѣтать болѣе широкую юрисдикцію, чѣмъ даже та, которой пользовался епископъ.

Такимъ образомъ епископы делегировали свои судебныя обязанности профессиональнымъ юристамъ, своимъ чиновникамъ, канцлерамъ,

коммиссарамъ или генеральнымъ викаріямъ. Такія должностныя лица сначала назначались на срокъ, пока это было угодно епископу или же пока былъ живъ епископъ, затѣмъ они назначались пожизненно, и въ послѣднемъ столѣтіи создалась практика назначенія патентами за епархіальною печатью.

Деканъ и Капитулъ во многихъ епархіяхъ утверждаютъ назначеніе канцлера или генеральнаго викарія, и епископъ такимъ образомъ отстраняется отъ пользованія делегируемой властью, но въ нѣкоторыхъ епархіяхъ епископъ вѣдаетъ нѣкоторыми дѣлами самъ.

Вторымъ пунктомъ, на который слѣдуетъ обратить вниманія, являются статуты, касающіеся епископской юрисдикціи. Актъ о церковной дисциплинѣ 1840 г. предусматриваетъ способъ разсмотрѣнія преступленій должностными духовными лицами противъ церковныхъ законовъ или скандаловъ и слуховъ, касающихся такихъ преступленій.

Епископъ, въ предѣлахъ епархіи котораго совершено, какъ предполагается, преступленіе, можетъ назначить комиссію, состоящую изъ пяти лицъ, изъ которыхъ одинъ долженъ быть генеральный викарій, или архидіаконъ, или сельскій деканъ въ епархіи. Они имѣютъ право производить слѣдствіе, допрашивать подъ присягой и представлять докладъ епископу о собранныхъ ими свѣдѣніяхъ. Если дѣло не вызываетъ сомнѣній, то оно переходитъ къ епископу, въ предѣлахъ епархіи котораго живетъ виновное должностное лицо, безъ различія, гдѣ такое преступленіе совершено. Епископъ имѣетъ право, до открытія засѣданій комиссіи и производства ею слѣдствій, самъ вести дѣло, если этого пожелаетъ обвиняемый; точно также послѣ представленія ему доклада о произведенномъ слѣдствіи епископъ можетъ разсматривать это дѣло совместно съ тремя ассессорами, или же можетъ передать это дѣло въ провинціальный судъ, т. е. въ судъ Архіепископа.

Актъ затрагиваетъ епископскую юрисдикцію во многихъ отношеніяхъ. Онъ непосредственно не допускаетъ какихъ-либо способовъ веденія судебныхъ процессовъ по отношенію къ духовнымъ должностнымъ лицамъ по дѣламъ о преступленіяхъ противъ церковныхъ законовъ и требуетъ, чтобы епископъ лично разсматривалъ дѣло, ограничивая такимъ образомъ право дѣйствовать чрезъ посредство генеральнаго викарія или коммиссара. Косвенно, предоставляя передачу такихъ дѣлъ въ провинціальный судъ, онъ признаетъ постоянное пользованіе такимъ правомъ и такимъ образомъ обрекаетъ на бездѣйствіе епархіальную юрисдикцію по отношенію къ такимъ преступникамъ.

Актъ о дисциплинѣ духовенства 1892 г. даетъ право епископу считать повышеніе по должности пользующагося доходами съ земель ду-

ховнаго лица несостоявшимся, когда онъ обвиненъ въ преступленіи, или когда будетъ, согласно рѣшенію суда, доказано, что онъ виновенъ въ безнравственномъ поведеніи. Ему предоставлено также назначить образуемый указаннымъ въ Актѣ образомъ судъ для разсмотрѣнія дѣла духовнаго лица, обвиняемаго въ безнравственности и нарушеніи церковныхъ законовъ, на рѣшеніе котораго могутъ подаваться апелляціи Королю въ Совѣтъ и въ силу приговоровъ котораго виновное лицо можетъ быть отстранено отъ должности временно или удалено со службы.

Актъ о публичномъ богослуженіи 1874 г. предусматриваетъ процессуальный ходъ дѣла противъ нарушеній церковныхъ церемониальныхъ правилъ, онъ предоставляетъ архидакону въ предѣлахъ его архидаконства, церковному старостѣ или тремъ прихожанамъ прихода, въ предѣлахъ котораго совершено правонарушеніе, представить о семъ докладъ епископу. Епископъ можетъ рѣшить, что судебное разбирательство излишне, или же онъ можетъ, въ случаѣ если обѣ стороны согласятся принять его рѣшеніе безапелляціонно, выслушать дѣло и вынести рѣшеніе. Въ противномъ случаѣ онъ долженъ перенести дѣло на разсмотрѣніе провинціального суда.

Провинціальный судъ—судъ Архіепископа провинціи. Въ Кэнтберійской провинціи до 1857 г. существовало 4 такихъ суда.

а) Судъ главнаго официала Архіепископа окончательно рѣшалъ дѣла по апелляціямъ на рѣшеніе епархіальныхъ судовъ; въ качествѣ первой инстанціи дѣла или переданныя сюда изъ нисшей инстанціи на основаніи *letters of request* или же, какъ это было до Реформации, на основаніи специальныхъ правъ Архіепископа.

Главнымъ официаломъ былъ *Dean of Arches*, названный такъ потому, что его судъ находился въ *Bow Church (Sancta Maria de Arcubus)*, являясь такимъ образомъ подчиненнымъ судьей.

б) Первоначально *Court of Arches* вѣдалъ дѣла, возникавшія въ 13 приходахъ Лондона, которые были изъяты изъ юрисдикціи Лондонскаго епископа и составляли кругъ спеціального вѣдѣнія Архіепископа.

в) Аудіенцъ-судъ (*Court of Audience*), который вѣдалъ дѣла предоставленныя личной юрисдикціи Архіепископа. Если же онъ рѣшалъ съ помощью ассессоровъ или если генеральный викарій дѣйствовалъ въ качествѣ судьи, онъ дѣйствовалъ не отъ собственнаго имени, а отъ имени Архіепископа.

д) Судъ прерогативы (*Prerogative Court*) пользовался въ дѣлахъ брачныхъ и по духовнымъ завѣщаніямъ юрисдикціей, предоставленной судамъ Церкви. Большинство изъ этого рода дѣлъ вѣдалось въ провинціальныхъ судахъ, хотя епархіальные суды могли разбирать также и эти дѣла.

Эта юрисдикція была передана въ 1857 г. вновь образованнымъ судамъ, вѣдающимъ бракоразводныя дѣла и дѣла по утвержденію духовныхъ завѣщаній (Probate and Divorce Court).

Судомъ Йоркской провинціи былъ Канцлерскій судъ и до 1857 г. судъ прерогативы, при чемъ первому принадлежала апелляціонная юрисдикція въ церковныхъ дѣлахъ.

Порядокъ назначенія главнаго оффиціала въ обоихъ провинціальныхъ судахъ былъ измѣненъ Актомъ о публичномъ богослуженіи 1874 г. До этого Акта каждый Архіепископъ назначалъ на должности патентомъ съ приложеніемъ къ нему Архіепископской печати, и назначаемыя лица должны были подписывать 39 статей ¹⁾.

Актъ 1874 г. опредѣляетъ, что судьи для цѣлей, указанныхъ въ Актѣ, назначаются обоими Архіепископами, но назначеніе это нуждается еще въ утвержденіи Короны, и эти судьи, по мѣрѣ освобожденія мѣстъ главныхъ оффиціаловъ въ каждой провинціи—вступаютъ въ исполненіе обязанностей *ex officio*.—На этомъ мы можемъ закончить разсмотрѣніе церковныхъ судовъ и перейти къ судамъ Шотландіи, Ирландіи и колоній.

§ 3. Шотландскіе суды.

Шотландскій судъ *Seccin* (Scotch Court of Session) соотвѣтствуетъ въ Шотландіи Высокому Суду въ Англіи. Онъ является высшимъ гражданскимъ трибуналомъ и хотя юрисдикціи другихъ шотландскихъ судовъ не такъ поглощаются имъ, какъ юрисдикціи соотвѣтствующихъ англійскихъ судовъ поглощаются Высокимъ Судомъ, однако въ этихъ судахъ юрисдикція исполняется его членами.

Судъ состоитъ изъ Лорда-Президента, Лорда Судьи, Клерка и 11 обыкновенныхъ Лордовъ (Lords Ordinary).

Онъ раздѣляется на двѣ Палаты:—Внѣшнюю и Внутреннюю. Внутренняя Палата (Inner House) засѣдаетъ въ двухъ отдѣленіяхъ, состоящихъ изъ четырехъ судей каждая—Лордъ Президентъ находится въ одномъ, Лордъ Судья Клеркъ въ другомъ. Внѣшняя Палата (Outer House) состоитъ изъ пяти судей, засѣдающихъ отдѣльно; ея юрисдикція подчинена юрисдикціи Внутренней Палаты.

Необходимо отмѣтить, что въ Шотландіи никогда не было различія между писаннымъ правомъ и *equity*, которое играло роль въ исторіи

¹⁾ Именемъ «Тридцати Девяти Статей» называется исповданіе Англиканскаго вѣроученія, принятаго въ 1571 г. Парламентомъ и утвержденнаго Короной.

Прим. перевод.

англійскаго права, и присяжные, въ числѣ 12, призванные опредѣлять вопросы факта въ гражданскихъ дѣлахъ явились новымъ институтомъ, заимствованнымъ изъ Англїи, присяжные въ уголовныхъ дѣлахъ явились частью стараго уголовного процесса и образовали коллегію въ 15 лицъ.

Теперь съ Судомъ Сессїи соединены слѣдующіе суды:

Судъ присяжныхъ (Jury Court), который съ 1815 по 1830 гг. рѣшалъ спорные вопросы факта, передаваемые ему для этой цѣли Судомъ Сессїи; теперь онъ является департаментомъ Суда Сессїи для этой цѣли.

Судъ Канцлера былъ образованъ во время Соединенія, какъ судъ по финансовымъ дѣламъ, и обжалованіе его рѣшеній шло прямо въ Палату Лордовъ; теперь онъ всецѣло слился съ Судомъ Сессїи.

Судъ Десятины (Teinds) вѣдаетъ дѣла десятиныхъ приходовъ по всей Шотландїи. Его функціи отчасти административныя, соотвѣтствующія функціямъ церковныхъ комиссаровъ въ Англїи, отчасти судебныя, касающіяся вопроса исчисленія десятины и взысканія ея. Его судьи въ тоже время состоятъ и судьями Суда Сессїи, но онъ имѣетъ отдѣльный спеціальныи составъ должностныхъ лицъ.

Судъ Адмиралтейства былъ особымъ судомъ съ гражданской и уголовной юрисдикціей до 1830 г., когда его гражданская юрисдикція была передана Суду Сессїи, юрисдикція по дѣламъ о призахъ англійскому Суду Адмиралтейства, а его уголовная юрисдикція Суду Юстиціарїа.

Высшимъ Уголовнымъ Судомъ въ Шотландїи является Высокїи Судъ Юстиціарїа (High Court of Justiciary), въ которомъ предсѣдательствуетъ Лордъ Генеральный Судья. Эта должность совмѣщается теперь съ должностью Лорда Президента Суда Сессїи, въ отсутствіе котораго обязанности предсѣдателя переходятъ къ Лорду Клерку Судьѣ, и пять Лордовъ Сессїи являются Лордами Коммиссарами Юстиціарїа.

Они засѣдаютъ по одиночкѣ, вмѣстѣ съ присяжными, въ количествѣ 15 человекъ, для разсмотрѣнїя уголовныхъ преступленій, и по два и болѣе для разсмотрѣнїя рѣшеній нисшихъ судовъ; на ихъ рѣшеніе апелляція не подается.

Выѣздныя сессїи бываютъ два раза въ годъ для гражданскихъ, равно какъ и для уголовныхъ дѣлъ, въ каковыхъ цѣляхъ Шотландїя раздѣлена на три округа.

Главнѣйшимъ изъ нисшихъ судовъ въ Шотландїи является судъ шерифа, на котораго возлагается гражданская и уголовная юрисдикція,

¹⁾ Teind шотландское слово, соотвѣтствующее англійскому tithe, десятина.

соответствующая графскимъ судамъ и судамъ четвертныхъ сессій въ Англіи.

Шерифы, подобно Лордамъ Сессіи, назначаются Короной и занимаютъ должност *during good behaviour*, или *ad vitam aut culpam*.

§ 4. Ирландскіе, индійскіе и колоніальные суды.

Относительно ирландскихъ судовъ, изъ которыхъ высшіе организованны изданнымъ для Ирландіи въ 1877 г. Актомъ о судопроизводствѣ, я не могу много говорить, такъ какъ это чрезмѣрно расширило бы размѣры настоящаго труда, въ виду особенности ихъ положенія.

Высшіе Суды въ Индіи созданы Актомъ объ Индійскихъ Высокихъ Судахъ 1861 г. (*Indian High Courts Act*). Этотъ Актъ предоставляетъ Королю право патентами за Большой Печатью учредить Высокіе Суды для Бенгаліи, Мадраса и Бомбея, а также, для сѣверо-западныхъ провинцій. Этимъ же судамъ могутъ быть предоставлены такія юрисдикціи по гражданскимъ и уголовнымъ дѣламъ, которыя входятъ въ компетенцію судовъ Адмиралтейства и наслѣдственныхъ дѣлъ, которыя Король пожелалъ бы предоставить имъ.

Суды въ колоніяхъ учреждаются Короной или въ силу ея прерогативы или на основаніи статутныхъ правъ, предоставленныхъ Актомъ о британскихъ поселеніяхъ и подобными актами, касающимися отдѣльныхъ колоній или на основаніи Акта о колоніальныхъ законахъ (1865 г.) въ колоніяхъ, имѣющихъ законодательныя учрежденія, согласно которому всѣмъ законодательнымъ учрежденіямъ въ колоніяхъ принадлежитъ право въ предѣлахъ, на которые распространяются ихъ дѣйствія, учреждать судебныя установленія, измѣнять ихъ устройство и издавать законы, опредѣляющіе ихъ права и юрисдикцію. Изданіе такихъ законовъ должно быть подчинено правиламъ, предусмотрѣннымъ актами Парламента, патентами, приказами въ Совѣтъ и колоніальнымъ законамъ.

Суды Адмиралтейства въ колоніяхъ имѣютъ особую исторію. Юрисдикція Адмиралтейства существуетъ для разсмотрѣнія дѣлъ, возникающихъ на морѣ, не входящихъ въ компетенцію другихъ судовъ. Такимъ образомъ Вице-Адмиралтейскіе суды въ колоніяхъ явились не установленіемъ новой юрисдикціи, но введеніемъ ранѣе существовавшей организаци.

Акты 1863 и 1867 гг. устанавливають порядокъ введенія этихъ судовъ во всѣхъ колоніяхъ и Вице-Адмиралтейскіе суды явились какъ бы отдѣленіемъ суда Адмиралтейства метрополіи. Но въ 1890 г. эти

имперскіе суды, существовавшіе рядомъ съ колоніальными судами, были упразднены, и ихъ обязанности и права были переданы колоніальнымъ судамъ или колоніальные законодательные органы были уполномочены это сдѣлать.

О Т Д Ъ Л Ъ V.

Суды послѣдней апелляціи.

Послѣдней инстанціей, къ которой можетъ обратиться истецъ, является Корона въ Парламентъ или Корона въ Совѣтъ. Говоря болѣе просто, судами послѣдней апелляціи являются Палата Лордовъ или Судебный Комитетъ Тайнаго Совѣта.

Выше уже были отмѣчены тѣ исключительные случаи, когда рѣшенія Суда Уголовной Апелляціи подлежатъ пересмотру со стороны Палаты Лордовъ, равно какъ и исключительный характеръ уголовной юрисдикціи Суда Лорда Сенешала и военныхъ судовъ. Поэтому мы можемъ считать, что разсмотрѣніе вопросовъ уголовного права исключено изъ настоящей главы.

Остается теперь отмѣтить, въ какомъ положеніи находятся указанныя нами выше суды по отношенію къ Палатѣ Лордовъ и къ Судебному Комитету Тайнаго Совѣта.

§ 1. Палата Лордовъ.

Юрисдикціи Палаты Лордовъ основана на Актѣ апелляціонной юрисдикціи 1876 г. Одинъ раздѣлъ этого Акта постановляетъ, что въ Палату Лордовъ подаются апелляціи на рѣшенія слѣдующихъ судовъ:

- 1) Апелляціоннаго Суда Его Величества въ Англии,
- 2) всякаго шотландскаго суда, на рѣшенія котораго и до изданія этого Акта на основаніи общаго права и статутровъ апелляція шла въ Палату Лордовъ.
- 3) Всякаго ирландскаго суда, на рѣшенія котораго и до изданія этого Акта на основаніи общаго права и статутровъ апелляція шла въ Палату Лордовъ.

Въ сочиненіи «Англійскій Парламентъ» мною описано, какъ Палата Лордовъ превращается въ судебную инстанцію по отношенію къ судамъ общаго права и Апелляціонному Суду въ Англии. Достаточно, поэтому, сказать здѣсь, что, за немногими исключеніями, каждый тяжущійся можетъ добиться пересмотра рѣшенія Высокаго Суда въ Апелляціон-

номъ Судѣ, и что на рѣшеніе послѣдняго апелляція путемъ петиціи можетъ быть принесена въ Палату Лордовъ.

Истецъ можетъ просить о пересмотрѣ приказа или рѣшенія, на которые была подана апелляція, а также о томъ, чтобы «приказъ былъ отвергнутъ, измѣненъ или отмѣненъ или чтобы подавшій петицію могъ найти поддержку въ милости *Его Величества Короля, осуществленной чрезъ Его Высокій Судъ въ Парламентъ*».

Шотландскіе суды, апелляціи на рѣшеніе которыхъ до Акта о Соединеніи подавались въ шотландскій Парламентъ, были Суды Сессіи и Court of Teinds. Въ самомъ Актѣ о Соединеніи не было выставлено положенія о представленіи апелляціи въ британскую Палату Лордовъ, но, повидному, подобная юрисдикція Палаты не возбуждала споровъ.

Соотвѣтствующее законодательное постановленіе о пересмотрѣ дѣлъ, вслѣдствіе допущенныхъ ошибокъ, и представленіи апелляцій на рѣшенія шотландскаго Суда Казначества было включено въ Актъ 6 Анны с. 26. Практически апелляціи на рѣшенія шотландскихъ судовъ поступаютъ въ Палату Лордовъ изъ Внутренней Палаты Сессіи, и Актъ 1876 г. далъ лишь статутную форму существовавшей практикѣ.

Что касается до апелляціонной юрисдикціи ирландской Палаты Лордовъ до 1720 г., то по отношенію къ ней возникалъ рядъ спорныхъ вопросовъ, разсматривать которые здѣсь я не считаю нужнымъ.

Объяснительный Актъ (Declaratory Act) 1720 г. отнимаетъ эту юрисдикцію у ирландской Палаты Лордовъ. Отмѣна этого Акта въ 1872 г. и проведение Act of Renunciation въ 1783 г. возстановило эту юрисдикцію.

Актъ о Соединеніи 1800 г. постановилъ, что апелляціи представляются въ Палату Лордовъ Соединеннаго Королевства.

Таково было положеніе вещей, которое послужило основаніемъ для созданія Акта объ апелляціонной юрисдикціи. Послѣ этого Актъ о Высшемъ Судѣ въ Ирландіи (Supreme Court of Judicature Act 1877 г.) образовалъ Высокій Судъ и Апелляціонный Судъ для Ирландіи подобный аналогичнымъ англійскимъ судамъ и устанавливаетъ подачу апелляцій на рѣшеніе послѣдняго суда въ Палату Лордовъ, во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда апелляціонная жалоба подавалась или Королю въ Совѣтъ или Палатѣ Лордовъ.

О составѣ суда Палаты Лордовъ мы коснемся ниже.

§ 2. Король въ Совѣтъ.

Апелляціонныя права Короля въ Совѣтъ не такъ легко могутъ быть объяснены, такъ апелляціонныя права Короля въ Парламентъ и Палатѣ Лордовъ.

Когда Долгий Парламентъ распустилъ Судъ Звѣздной Палаты и ограничилъ юрисдикцію Совѣта, всѣ права, которыя были статутомъ предоставлены Звѣздной Палатѣ или одному или нѣсколькимъ ея судьямъ, были у нея отняты, и Совѣту было запрещено разсматривать дѣла, подвѣдомственныя Судамъ Общаго Права.

Но Король въ Совѣтѣ все еще оставался приближеннымъ для истца, который не могъ добиться правосудія въ коронныхъ установленіяхъ, и актъ, отмѣнившій прежнюю юрисдикцію Короля въ Совѣтѣ въ странѣ, не коснулся петицій, подаваемыхъ съ прилежащихъ острововъ или плантацій.

Начиная съ первыхъ годовъ XIV столѣтія стали назначаться спеціальныя чиновники для принятія и разсмотрѣнія подаваемыхъ прошеній (*receivers and triers of petitions*) для оказанія милостей въ изытіе изъ дѣйствующихъ законовъ.

Послѣднихъ существовало двѣ группы—одна для Великобританіи и Ирландіи, другая для Гаскони, земель за морями и острововъ. Ихъ обязанности, повидимому, отличаются отъ обязанностей Палаты Лордовъ въ качествѣ суда, пересматривающаго дѣла по допущенной ошибкѣ, и хотя они и продолжали назначаться въ началѣ каждаго Парламента до лѣта 1886 г., однако ихъ должность давно уже стала носить призрачный характеръ. Начиная съ половины XV вѣка особенно развились петиціи изъ колониальныхъ владѣній, и если такой жалобщикъ обращался къ Королю въ Совѣтѣ вмѣсто Короля въ Парламентѣ, то дѣло его разсматривалось одними и тѣми же лицами (такъ какъ *triers of petition* состояли членами Совѣта), и дѣлалось болѣе быстро.

Нормандскіе острова были первыми, которые искали правосудія въ этой формѣ, и апелляціи изъ Джерсея были удовлетворены въ царствованіе Генриха VIII. Съ этихъ поръ острова пользовались свободно этимъ судомъ, путемъ правильныхъ апелляцій на рѣшенія, которыя истецъ считалъ неправильными, или путемъ *doléance* въ виду несправедливаго судебного рѣшенія.

Слѣдующими обращавшимися съ подобными петиціями были колониальныя поселенія. Въ 1661 г. былъ учрежденъ постоянный комитетъ для выслушиванія апелляцій и *doléances* съ Нормандскихъ острововъ, а въ 1667 г. эта обязанность была передана, вмѣстѣ съ слушаніемъ апелляцій изъ колониальныхъ поселеній въ Комитетъ торговли и плантацій. Въ 1687 г. этотъ Комитетъ былъ сдѣланъ открытымъ Комитетомъ всего Совѣта, и въ 1696 г. былъ изданъ указъ о заслушиваніи этихъ апелляцій Комитетомъ всѣхъ Лордовъ или трехъ изъ нихъ.

Въ 1716 г. одинъ житель острова Мэна представилъ жалобу на

рѣшеніе лорда Дерби, феодальнаго владѣльца этого острова, и Совѣтъ заслушалъ ее на томъ основаніи, заявленномъ Лордомъ Главнымъ Судьею Паркеромъ, что Король въ Совѣтѣ долженъ пользоваться юрисдикціей въ такомъ случаѣ въ цѣли предупрежденія возможности упадка правосудія.

Такимъ образомъ можно сказать, что до 1833 г. всѣ петиціи «des autres terres et pays de par la mer et les isles» разсматривались открытымъ Комитетомъ Тайнаго Совѣта, который въ такомъ случаѣ давалъ Коронѣ Совѣтъ объ изданіи соотвѣтствующаго указа.

Но въ добавленіе къ этому, Совѣтъ слушалъ и рѣшалъ дѣла, касающіяся охраны личности и собственности душевнобольныхъ, въ виду того, что Палата Лордовъ не стала разсматривать такихъ дѣлъ, считая ихъ разсмотрѣніе относящимся къ королевской прерогативѣ, осуществленіе которой передано Королемъ Канцлеру.

Кромѣ этихъ дѣлъ Тайному Совѣту въ 1832 г. была передана юрисдикція Суда делегатовъ по апелляціямъ на рѣшенія церковнаго суда и Адмиралтейства.

Слѣдуетъ вспомнить, что на основаніи закона 25 Генриха VIII, т. е. Акта о подчиненіи духовенства предоставляется право апелляціи, въ случаѣ неполученія справедливаго рѣшенія въ какомъ-либо изъ судовъ архіепископа, Королю въ Канцлерскомъ Отдѣленіи, который на этомъ основаніи назначаетъ делегатовъ актомъ съ приложеніемъ Большой Печати для пересмотра этихъ дѣлъ.

Подобный же судъ былъ установленъ въ царствованіе Елизаветы для апелляціонныхъ жалобъ на рѣшеніе Адмиралтейства.

Въ 1732 г. эта форма апелляціи была отмѣнена и апелляціи по этимъ двумъ судамъ должны были представляться Коронѣ въ Совѣтѣ.

Въ 1833 г. былъ образованъ Судебный Комитетъ Тайнаго Совѣта. Къ его юрисдикціи относятся теперь:

1) Всѣ апелляціи или жалобы, подлежащія разсмотрѣнію Короны въ Совѣтѣ.

2) Всѣ дѣла, которыя начинаются въ судахъ Адмиралтейства или Вице-Адмиралтейства въ предѣлахъ владѣнія Короны.

Актъ о судопроизводствѣ (который слилъ англійскія и ирландскіе Суды Адмиралтейства въ Высшій Судъ обѣихъ странъ) и Актъ объ апелляціонной юрисдикціи передалъ апелляціи Адмиралтейства Палатѣ Лордовъ. Но, повидимому, судовъ Вице-Адмиралтейства это не касалось. Послѣдніе теперь обратились въ колоніальныя суды, на рѣшенія которыхъ апелляціи въ опредѣленныхъ случаяхъ идутъ Коронѣ въ Совѣтѣ.

3) Дѣла, которыя Корона пожелаетъ передать для разсмотрѣнія Судебному Комитету.

Актъ предоставляетъ Судебному Комитету права для осуществленія порядка судопроизводства — право опроса свидѣтелей, принудительнаго ихъ привода, приведеніе въ исполненіе приговоровъ. Правила, касающіяся внутренняго хода дѣла, устанавливаются приказами въ Совѣтѣ. Подача апелляціонныхъ жалобъ въ Совѣтъ на рѣшеніе индійскихъ и колоніальныхъ судовъ была установлена такими приказами, королевскими инструкціями и актами колоніальныхъ законодательныхъ органовъ.

Постановленіе о передачѣ Короной на разсмотрѣніе Судебнаго Комитета тѣхъ дѣлъ, которыя она признаетъ нужнымъ, подтверждаетъ право подданнаго на апелляцію на несправедливое судебное рѣшеніе и прерогативу Короля возстановлять справедливость.

Канадскія владѣнія и Австралійское Государство ограничили въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ это право апелляціи.

Канадскій статутъ 35 Викт. с. 11 и с. 73 конституціоннаго акта Австралійскаго Государства предусматриваютъ, что рѣшеніе Высшаго Суда въ Канадѣ и Высокаго Суда въ Австрали должны имѣть окончательное значенія, но этимъ не должно нарушаться право Короны на специальное предоставленіе отдѣльному лицу права подать апелляціонную жалобу. Судебный Комитетъ въ числѣ дѣлъ, по которымъ онъ можетъ дать совѣтъ Коронѣ, считаетъ предоставленіе такого права. Но австралійскій конституціонный актъ налагаетъ дальнѣйшія ограниченія и запрещаетъ подачу апелляціонныхъ жалобъ по вопросамъ, составляющимъ предметъ федеральной юрисдикціи и относящимся или къ конституціоннымъ правамъ всей Австрали или каждаго отдѣльнаго штата.

Судебный актъ 1903 г. австралійскаго парламента облекъ суды штатовъ въ извѣстныхъ случаяхъ федеральной юрисдикціи и постановляетъ, что въ этихъ случаяхъ апелляціи могутъ быть представляемы лишь въ Высокій Судъ Австрали.

Налагаемая такимъ образомъ ограниченія на право апеллировать Королю въ Совѣтѣ послужили предметомъ разсмотрѣнія въ Судебномъ Комитетѣ, и было высказано, что Австралійское Государство не можетъ дѣлать вопросомъ федеральной юрисдикціи дѣла, входящія въ юрисдикцію судовъ отдѣльныхъ штатовъ послѣ того, какъ прошелъ Актъ объ Австралійскомъ Государствѣ.

Такимъ образомъ актъ колоніальнаго законодательнаго органа, на основаніи котораго рѣшеніе колоніальнаго суда въ дѣлахъ о несостоятельности являлось окончательнымъ, не отвергалъ осуществленіе прерогативы — доступа апелляцій, къ Королю, какъ милости. Независимо отъ

ограниченій, наложенныхъ статутомъ, Король въ силу своей прерогативы можетъ пересматривать рѣшеніе колониальныхъ судовъ гражданскихъ и уголовныхъ и судовъ, созданныхъ на основаніи договоровъ съ иностранными государствами и пользующихся юрисдикціею въ другой странѣ.

Въ силу этой прерогативы, Коронѣ можетъ быть данъ совѣтъ принять апелляцію на рѣшеніе полицейскаго магистрата на Фалькландскихъ островахъ, равнымъ образомъ и на рѣшеніе Высшаго Суда Нового Южнаго Уэльса по дѣламъ о преступленіи. Но неудобства, которыя могутъ возникнуть вслѣдствіе апелляцій по уголовнымъ дѣламъ, обсуждены въ указанныхъ случаяхъ.

Никакихъ такихъ затрудненій не возникло въ дѣлѣ *ex parte Magais*, которое разсматривалось по прошенію о предоставленіи права апелляціи на рѣшеніе Высшаго Суда Капской колоніи. Это дѣло возбудило вопросъ о томъ, можетъ ли въ колоніи, въ которой объявлено военное положеніе и военные законы введены въ дѣйствіе, британскій подданный, арестованный въ силу постановленій военныхъ законовъ, возбудить ходатайство о разсмотрѣніи его дѣла гражданскими судами, открытыми въ это время, но казавшимися его принять.

Судебный Лордъ подалъ совѣтъ Коронѣ отказать въ данномъ случаѣ въ правѣ апелляціи,—но этотъ фактъ характеризуетъ юрисдикцію Короны въ Совѣтѣ, которая можетъ передать колониальному суду на разсмотрѣніе то дѣло, которое онъ отказался первоначально обсуждать.

И, наоборотъ, апелляція можетъ быть представлена Королю въ Совѣтѣ для объявленія недействительности юрисдикціи, въ осуществленіи которой подданный предполагаетъ, что она неправильна. Такой случай имѣлъ мѣсто въ дѣлѣ епископа Колензо въ 1864 г.

§ 3. Составъ и дѣтельность судовъ.

Въ Палатѣ Лордовъ никакая апелляція не можетъ быть заслушана, если только на лицо не имѣется не менѣе 3 лицъ, именуемыхъ Судебными Лордами (*Lords of Appeal*). *Lords of Appeal* могутъ быть: 1) Канцлеръ Великобританіи, 2) Судебные Лорды въ тѣсномъ смыслѣ этого слова и 3) перъ Парламента, занимающій судебную должность.

Обыкновенный Судебный Лордъ назначается патентомъ, призывается въ Палату Лордовъ грамотой, пользуется пожизненно баронскимъ достоинствомъ, занимаетъ должность «*during good behaviour*», получаетъ 8000 фунт. содержанія и можетъ быть удаленъ по адресу обѣихъ Палатъ Парламента. Число ихъ ограничено 4, цензомъ ихъ является 15-ти-лѣтняя судебная практика и двухлѣтнее занятіе высшей судебной должности.

Высшей судебной должностью является—должность Лорда-Канцлера, платнаго судьи Судебнаго Комитета Тайнаго Совѣта или судьи одного изъ высшихъ судовъ Его Величества въ Великобританіи или Ирландіи.

Составъ Судебнаго Комитета время отъ времени измѣнялся. Теперь онъ состоитъ изъ Лорда-Президента, членовъ Тайнаго Совѣта, занимающихъ или занимавшихъ «высшія судебныя должности», Лордовъ Апелляціонныхъ Судей, и двухъ другихъ лицъ изъ числа членовъ Тайнаго Совѣта, которыхъ Король назначаетъ *waarrant*'омъ за своей подписью. Кромѣ этого, могутъ быть еще одинъ или два члена, получающихъ содержаніе, занимавшихъ судебныя должности въ Остѣ-Индіи. По мысли Акта Вильгельма IV, они должны были быть лишь присутствующими ассессорами, но теперь они стали членами Комитета. Актъ о церковной дисциплинѣ постановляетъ, что при разсмотрѣніи апелляцій по церковнымъ дѣламъ архіепископы и епископы, состоящіе членами Тайнаго Совѣта, должны считаться членами Комитета, но Актъ объ апелляціонной юрисдикціи низвелъ ихъ на положеніе ассессоровъ. Для разсмотрѣнія дѣла необходимо присутствіе четырехъ членовъ, и никто изъ членовъ не можетъ присутствовать безъ приглашенія.

Тотъ способъ, которымъ оба суда выносятъ свои рѣшенія, указываетъ на ихъ характеръ—представителей Короны въ Парламентѣ и Короны въ Совѣтѣ. Палата Лордовъ выноситъ рѣшеніе, исполняя въ этомъ часть работы Палаты. Засѣданіе Палаты Лордовъ, какъ апелляціонной инстанціи, является засѣданіемъ Палаты. Члены Палаты, принимающіе участіе въ рѣшеніи, могутъ предложить Палатѣ согласиться на апелляцію, или отклонить его и согласно съ этимъ издать приказъ или вынести рѣшеніе; приказъ и рѣшеніе вносятся въ журналы Палаты.

Сужденія Судебнаго Комитета являются изложеніемъ основаній, представляемыхъ, какъ «всеподданнѣйшій совѣтъ» утвердить его рѣшенія. Эти основанія сами не представляются въ докладѣ Королю; онъ только излагаетъ заключенія Комитета и способъ ихъ осуществленія. Когда докладъ представляется Королю и одобряется имъ въ засѣданіи Тайнаго Совѣта, издается приказъ въ Совѣтѣ, воспроизводящій этотъ докладъ и принимающій его, какъ рѣшеніе Короля въ Совѣтѣ.

Слѣдуетъ отмѣтить нѣкоторые пункты, въ которыхъ эти суды отличаются одинъ отъ другого.

Рѣшенія Палаты Лордовъ выражаютъ отдѣльныя мнѣнія членовъ судовъ; поэтому не требуется наличія обязательно единодушнаго мнѣнія, и публика можетъ знать о существованіи различныхъ мнѣній въ высшей апелляціонной инстанціи.

Тайный Совѣтъ даетъ совѣтъ Коронѣ и въ этомъ отношеніи онъ не связанъ обязанностью протоколировать особыя мнѣнія. Это не является лишь правиломъ, обусловленнымъ политическими соображеніями, это—одинъ изъ «приказовъ для собранія Совѣта», данный въ 1627 г., никогда затѣмъ не отмѣненный и подтвержденный приказомъ въ Совѣтъ въ 1878 г. Онъ гласитъ:

«При голосованіи всякаго дѣла оно начинается съ младшаго совѣтника, которому предоставляется первому право голоса, такъ какъ каждый совѣтникъ пользуется одинаковымъ правомъ голоса, и когда дѣло рѣшается по большинству голосовъ, то не сообщаются отдѣльными мнѣнія».

Вопросъ о томъ—должно быть мнѣніе суда послѣдней апелляціи единогласнымъ или нѣтъ является, повидимому, скорѣе вопросомъ политики, чѣмъ права. На первый взглядъ не кажется неудобнымъ, если судъ въ своихъ сужденіяхъ не будетъ единогласенъ. Но мы должны считаться съ установленной практикой Палаты Лордовъ и слѣдующей ей практикой Тайнаго Совѣта.

Палата Лордовъ связана своими рѣшеніями. Тайный Совѣтъ, подобно Высшему Суду Соединенныхъ Штатовъ, хотя и является судомъ послѣдней апелляціи, не считаетъ себя лишеннымъ права подать Королю совѣтъ отмѣнить вынесенное прежде рѣшеніе.

Палата Лордовъ можетъ рассчитывать на судей Высокаго Суда въ совѣтахъ по вопросамъ права, такъ какъ судьи при созывѣ cadaго Парламента получаютъ грамоту о присутствіи «для подачи совѣта» и они обязаны поэтому дать его. Но теперь они призываются рѣдко. Прежде Палата Лордовъ, для обращенія въ апелляціонный судъ, нуждалась въ присутствіи Лорда-Канцлера, одного или нѣсколькихъ ех-Канцлеровъ и извѣстныхъ законовѣдовъ, которые могли быть возведены въ пэрское достоинство независимо отъ того, занимали ли они или нѣтъ высокія судебныя должности. Число пэровъ, способныхъ принимать участіе въ рѣшеніи трудныхъ юридическихъ вопросовъ, иногда можетъ быть весьма мало, а содѣйствіе судей весьма необходимо. Теперь, когда въ добавленіе къ присутствующему Лорду Канцлеру и для помощи неофициальнымъ Лордамъ-Юристамъ (Law Lords) всегда имѣется судъ четырехъ апелляціонныхъ лордовъ—помощь судей требуется весьма рѣдко. Фактически за послѣднія 20 лѣтъ они приглашались только разъ въ 1898 г. по дѣлу *Allen v. Flood*. Но никто не можетъ присутствовать въ Судебномъ Комитетѣ, если только онъ не состоитъ членомъ Тайнаго Совѣта, и не получаетъ спеціальнаго приглашенія.

ОТДѢЛЪ VI.

Корона въ отношеніи къ судамъ.

Я описалъ суды, при посредствѣ которыхъ Корона творить правосудіе. Теперь остается по этому поводу остановиться на нѣкоторыхъ вопросахъ.

Исходя изъ того, что все правосудіе исходитъ отъ Короны, мы спросимъ, можетъ ли Король по своему желанію создать новую юрисдикцію или вмѣшаться въ отправленіе существующей.

Кромѣ того, допуская, что королевскіе суды открыты для всѣхъ его подданныхъ въ предѣлахъ предоставленной имъ юрисдикціи, мы должны спросить, подчинена ли Корона сама или въ лицѣ своихъ слугъ нормамъ закона или судамъ.

§ 1. Созданіе юрисдикціи.

По первому изъ этихъ вопросовъ слѣдуетъ отмѣтить, что Корона не можетъ создать новаго суда и предоставить новую юрисдикцію судамъ уже существующимъ. Это правило легло во основаніе ученій извѣстныхъ писателей и воспроизведено въ судебныхъ рѣшеніяхъ авторитетовъ судебного міра. Такое положеніе иллюстрируется неэффективностью патента, которымъ Корона пыталась создать церковную юрисдикцію въ Южной Африкѣ.

По отношенію къ Соединенному Королевству этотъ вопросъ представляетъ только историческій интересъ.

Суды Общаго Права развились независимо отъ статутныхъ опредѣленій. Также независимо развивался дешевый судъ equity Канцлера. Вмѣшательство Звѣздной Палаты и Тайнаго Совѣта въ обычное теченіе дѣлъ общаго права потребовало статутнаго постановленія для своего упраздненія.

Эти примѣры служатъ показателемъ ограниченій правъ Короны.

Но въ британскихъ владѣніяхъ вопросъ этотъ имѣетъ большое практическое значеніе. Права Короны на уступленную или завоеванную землю не могутъ быть заранѣе точно опредѣлены; но по отношенію къ заселеннымъ территориямъ очевидно, что до изданія специальныхъ статутныхъ постановленій поселенцы подчинены дѣйствию общаго права страны, здѣсь Корона можетъ приказомъ въ Совѣтъ или патентомъ учредить суды для приведенія въ исполненія этихъ нормъ права, но не можетъ создать судовъ для другой цѣли.

Гдѣ существуютъ законодательные представительные органы, тамъ вопросъ разрѣшается на основаніи Акта о колониальныхъ законахъ 1865 г.

До изданія его колоніи послѣдняго вида нуждались въ дешевомъ судѣ. Губернаторъ, который считался Канцлеромъ, отклонялъ отъ себя исполненіе всѣхъ присущихъ Канцлеру судебныхъ обязанностей. Когда же короннымъ юристамъ былъ предложенъ вопросъ, имѣетъ ли Король право учредить въ колоніи должность хранителя документовъ съ судебными функціями патентомъ, то они отвѣтили, что это можетъ быть сдѣлано лишь въ законодательномъ порядкѣ.

По отношенію къ протекторатамъ подобныхъ ограниченій правъ Короны не существуетъ и путемъ прокламаціи здѣсь отправленіе правосудія можетъ быть осуществляемо такимъ образомъ, какимъ могутъ требовать обстоятельства, въ которыхъ находится страна.

Вышательство Короны въ отправленіе правосудія прекратилось съ того времени, какъ Актъ о престолонаслѣдіи измѣнилъ условія занятія должности судьями. Когда смѣщеніе судей перестало зависѣть отъ Короля, они перестали считаться въ своихъ судебныхъ рѣшеніяхъ съ королевскими желаніями.

Но въ дѣйствительности существуютъ права Короны, осуществляемая ею чрезъ своихъ должностныхъ лицъ, благодаря чему ей принадлежитъ контроль надъ судебными процессами, не касающимися личныхъ правъ.

Таковы права, касающіяся главнымъ образомъ дѣлъ, связанныхъ съ собственностью Короны, напр., переносъ дѣла, касающагося ея доходовъ, изъ Канцлерскаго Отдѣленія въ Отдѣленіе Королевской Скамы.

По отношенію къ этимъ дѣламъ существуетъ общее правило, что прерогатива Короны въ данномъ случаѣ не примѣняется лишь въ силу специально выраженнаго статутнаго постановленія.

§ 2. Подсудность.

По общему правилу судебный процессъ не можетъ быть возбужденъ подданнымъ противъ Государя.

Но правительственные департаменты вступаютъ во многія весьма разнообразныя сношенія съ подданными Короля, и должностныя лица этихъ департаментовъ, при посредствѣ которыхъ эти сношенія производятся, представляютъ исполнительную власть, т. е. Корону.

Каково же тогда положеніе дѣла, когда подданный возбуждаетъ процессъ противъ Короля или слуги Короны, представляющаго департаментъ королевскаго правительства.

Нѣкоторые департаменты представляютъ исключеніе изъ общаго указаннаго правила. Это объясняется предоставленіемъ имъ правъ по специальнымъ статутамъ и подчиненіемъ ихъ специальнымъ ограниченіямъ.

Военный Статсъ-Секретаріатъ въ лицѣ Статсъ-Секретаря можетъ возбуждать судебные процессы и выступать съ защитой въ рядѣ специальныхъ дѣлъ. Статсъ-Секретарь по дѣламъ Индіи въ Совѣтѣ наследовалъ права и обязанности Остъ-Индской Компаніи по отношенію къ гражданскимъ дѣламъ.

На тѣ или другіе департаменты могутъ быть возложены статутныя обязанности, принадлежащія членамъ общества; гдѣ исполненіе этихъ обязанностей не принадлежитъ дискреціонной власти департамента, тамъ грамота *mandamus* должна принудить къ разсмотрѣнію дѣла въ случаѣ небрежности или отказа.

Но гдѣ не имѣется статутныхъ постановленій для возбужденія обыкновеннаго процесса и никакихъ обязанностей по отношенію къ обществу, отличныхъ отъ обязанностей Короля, подданный, который желаетъ возбудить процессъ противъ Короля или слуги Короля, дѣйствовавшаго по его приказу, долженъ обратиться къ петиціи о правахъ.

Сущность этого дѣла о возмѣщеніи убытковъ таковая. Король, по докладу Статсъ-Секретаря по внутреннимъ дѣламъ, что одинъ изъ его подданныхъ возбуждаетъ процессъ и подалъ по сему поводу петицію, приказываетъ надписать ее: «пусть право будетъ восстановлено», и тогда процессъ идетъ обычнымъ порядкомъ, какъ между подданными. Порядокъ представленія петицій о правѣ и послѣдующихъ разсмотрѣніемъ дѣла установленъ различными статутами имперскими и колоніальными. Но процессуальная сторона дѣла насъ здѣсь не интересуетъ.

Вознагражденіе за убытки касается собственности, несправедливо взятой или удержанной, и удовлетвореній за нарушеніе договоровъ.

Но это положеніе не распространяется на несправедливыя дѣйствія, совершенныя Королемъ или его слугами, дѣйствующими по его приказу. Въ дѣлѣ *Tobin v. Королевы*, лицо, возбудившее дѣло, указывало, что капитанъ корабля Королевы, назначеннаго для борьбы съ торговлей рабами захватилъ и сжегъ принадлежащую ему шкуну, полагая, что она предназначена для работоторговли. Судъ въ числѣ другихъ причинъ, заставившихъ его высказаться за отклоненіе возбужденнаго ходатайства, руководствовался принципомъ: «Король не можетъ дѣлать зла», въ томъ смыслѣ, что онъ не можетъ быть судимъ за гражданское или уголовное правонарушеніе, процитировавши при этомъ

взглядъ Гэля, «законъ предполагаетъ, что Король не желаетъ дѣлать зла и не можетъ его сдѣлать, а поэтому если Король приказываетъ совершить незаконный актъ, то совершенное дѣяніе не требуетъ возмѣщенія».

Эти изъятія изъ процесса путемъ петиціи о правѣ въ дѣлахъ объ убыткахъ допускаются Короной въ различныхъ колониальныхъ статутахъ и приказахъ, но въ Соединенномъ Королевствѣ Король, дѣйствующій черезъ своихъ слугъ, не можетъ быть отвѣтственъ за нанесенные убытки.

Поскольку же королевскіе слуги лично отвѣтственны за нарушенные или неправильно заключенные контракты или за неисполненіе обязанностей?

По отношенію къ отвѣтственности за заключенныя обязательства слѣдуетъ установить, что заключившій по порученію правительства слуга Короны договоръ не можетъ нести отвѣтственность лично.

По отношенію къ причинившему убытки дѣянію никакой слуга Короны не можетъ выставить въ свою защиту заявленіе, что неправомѣрный актъ совершенъ по приказу Короны или является государственнымъ актомъ. Законность такого акта опредѣляется судомъ, такъ какъ не существуетъ «различія между государственными правонарушениями или иными» (дѣло *Entick v. Carrington*). Но, повидимому, два разряда должностныхъ лицъ: военные и судьи—стоятъ въ особомъ положеніи по отношенію къ этому правилу. Объ изъятіи отъ подсудности военныхъ, основанной на *Army Act*, мы уже говорили. Что касается до неподсудности судей, то таковая основана на общественномъ интересѣ, такъ какъ вообще никакой процессъ не можетъ быть возбужденъ противъ судьи за совершенныя дѣйствія или за произнесенныя слова при исполненіи имъ обязанностей судьи въ судѣ.

По отношенію къ колониальнымъ губернаторамъ принимается во вниманіе общая отвѣтственность коронныхъ должностныхъ лицъ. Они отвѣтственны за законность совершенныхъ ими въ качествѣ официальныхъ должныхъ лицъ актовъ, если только условія ихъ назначенія или предоставленныя имъ права оправдываютъ совершеніе ихъ. Къ этому можно добавить лишь, что намѣстникъ Ирландіи занимаетъ исключительное положеніе, болѣе приближающееся къ королевскому, чѣмъ другихъ колониальныхъ губернаторовъ или вице-короля. Въ цѣломъ рядѣ ирландскихъ дѣлъ было высказано, что Лордъ-Намѣстникъ Ирландіи не подсуденъ ирландскимъ судамъ во время исполненія имъ служебныхъ обязанностей за акты совершенные имъ по должности. Въ дѣлѣ о насиліяхъ, совершенныхъ при подавленіи беспорядковъ, надъ публич-

нымъ собраніемъ по приказу Намѣстника, судъ высказалъ, что онъ не можетъ разсматривать дѣйствія Намѣстника, какъ вице-короля страны, въ которой ему предоставлена Короной высшая власть.

Наконецъ въ отношеніи права лица, состоящаго на службѣ Короны, обращаться къ петиціи о правѣ въ случаѣ предполагаемаго несправедливаго удаленія отъ должности или другихъ дѣлахъ противъ Короны, слѣдуетъ отмѣтить, что слуги Короны, какъ гражданскіе, такъ и военныя, занимаютъ должность, пока это угодно Королю, за исключеніемъ судей, членовъ Индійскаго Совѣта или Генераль-Контролера и Счетчика, которые, согласно статуту, назначаются «пока ихъ поведеніе безупречно». Поэтому такія лица не имѣютъ основаній для предъявленія протеста противъ слугъ Короны, рѣшеніемъ которыхъ они смѣщены, занимающихъ должность на одинаковомъ съ ними основаніи.

~~С. С. С.~~
10/2/28

