



This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

- + *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
- + *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
- + *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
- + *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at <http://books.google.com/>



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 поданы 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 сохраняются все пометки, примечания и другие записи, существующие в оригинальном издании, как наименование 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 отключайте автоматические запросы.
Не отключайте 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/>



945

A7
Anson, William
Angliiskii...



HARVARD LAW LIBRARY

Received JUN 1 1928

ВИЛЛЬЯМЪ 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.

Digitized by Google

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
Приложеніе къ Главѣ I) 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 отношенію Совѣта и Парламента	66
Отдѣль II. Упраздненіе Совѣта.	
§ 1. Развѣтіе 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 Обороны	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 Трезору	156
§ 2. Коммиссія Казначейства.	159
§ 3. Канцлеръ Казначейства.	161
§ 4. Парламентскія должностныя лица	164
§ 5. Несмѣняемая должность	165
§ 6. Департаменты, соединенныя 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. Вѣрнопопданство	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) Центральныя надзоръ	275

Отдѣлъ II. Прилежащія острова.

§ 1. Островъ Мэнъ	277
§ 2. Нормандскіе острова	279

Отдѣлъ III. Колоніи.

§ 1. Статсъ-Секретаріатъ по колониальнымъ 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, зависимыя государства и протектораты.	
§ 1. Различныя владѣнія	312
§ 2. Зависимыя 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 расходованіе.

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 расходованіе 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

	Стр.
національное leуу	378
Армія до республики	378
Постоянная армія	379
§ 2. Составъ военныхъ силъ	380
a) Регулярныя войска	380
b) Мѣстныя и резервныя силы	384
c) 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
a) Артиллерійское управление	395
b) Секретарь по военнымъ дѣламъ	396
c) Интенданство	399
d) Статсъ-Секретарь	399
§ 2. Управление арміей съ 1855 по 1870 г.	401
§ в. Военный Статсъ-Секретаріатъ съ 1870 г.	402
a) Обязанности Статсъ-Секретаря	402
b) Раздѣленіе труда	403
c) Статсъ-Секретарь и Парламентъ	408
d) Статсъ-Секретарь и арміи	411
§ 4. Адмиралтейство	411
§ 5. Имперскій Комитетъ Обороны	414

ГЛАВА IX.

Корона и Церкви.

Отдѣлъ I. Введеніе	416
Отдѣлъ II. Реформированная Церковь	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 церковь.	
§ 1. Общія замѣчанія	432
§ 2. Управление	433
§ 3. Отношеніе церкви къ государству	434
Отдѣлъ V. Церковь 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. Объездныя 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 низшей 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.

ОТДѢЛЬ I.

Сущность прерогативы.

Когда мы встречаемъ 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 всѣ 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 дѣлахъ 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 распредѣлены 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 дѣль—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 обычая 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 происходятъ 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. Таковы, напр., атрибуты 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, приобреталъ 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.

Таковы точно принципы совершенства рѣшеній. «Король», говорить

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 вырабатывалась 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. Феодальныя 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 условій 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.

О Т Д Ъ Л Ъ 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 специальными доходами съ земель общины и имъ были присвоены отличительные признаки королевскаго достоинства: тронъ, корона, скипертъ, знамя и копье. 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, альдермэны, т. е. высшія мѣстныя власти, духовныя и свѣтскія были его должностными лицами. Вмѣстѣ съ витанагемотомъ онъ издавалъ законы и вводилъ налоги, но законы были его законами, а полученные 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 корпораціи 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 наследственнымъ 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 приобрѣлъ 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 челоувѣкъ, 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 опредѣленное, 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.*—Glanvill VII, 17.

³⁾ *Glanvill. 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 условия договора, по которому вѣрность подданнаго служила обѣщаніемъ хорошаго управленія короля. Въмѣстѣ 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 Хартіи, 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 переменны 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, распредѣлить 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 Казначая 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 *barones*. 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, разъѣзжая 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 стороной 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 рациональнымъ, сколько феодальной копіею съ собранія представителей графствъ и городовъ, созданнаго Симономъ Монтфортомъ, 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,

кромѣ мѣстныхъ интересовъ. Норманскій король укиѣпилъ 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 учреждениями. И все-таки, несмотря на это, мы можемъ видѣть, что община уже пользовалась основными правилами контроля надъ осуществленіемъ королевской власти. *Commune 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 вчиняемъ 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 куріи особыхъ судей, которые образовали постоянный судъ *in banco* для выслушиванія всѣхъ жалобъ и для выдѣленія изъ нихъ особенно трудныхъ для доклада королю въ Совѣтѣ.

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 сеньоріальныхъ 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 мѣстные 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, расширились 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 формулированное 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, приобрѣтають 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 правительства¹⁾. вмѣстѣ съ отвѣтственностью министровъ зародился и принципъ, что «король не можетъ дѣлать зла».

Тогда же вмѣстѣ съ понятіемъ отвѣтственности министровъ возникло желаніе со стороны многочлуднаго собранія—большого или Общаго Совѣта государства—контролировать выборъ 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, претензій 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 оффиціального 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 вассалъ 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 покліялся быть. Такимъ образомъ взглядъ феодальнаго права принесъ практическую пользу королевской идеѣ. Король, который владѣлъ королевскими доменами, 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 наслѣдованіе коронныхъ земель, на владѣніе ими, на требованіе съ нихъ службы, на званіе верховнаго лэндлорда, и,

как блюстителя мира общины, верховного судьи, стало разсматриваться, как право собственности. Но это право по отношению къ леннымъ владѣльцамъ было совершенно того же характера, какъ ихъ право по отношению 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 величіи 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 незначнаго 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 Хартіи 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 онѣ вотивались. 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*'омъ 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 возвышалась 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 наотрѣзъ 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 подвѣдомственные 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 имѣеть 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 Скамы. 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 отиѣны 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 Судами.

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 (одина епископъ, два графа и два барона), а въ актѣ 31 Генрих. VI, с. 2 онѣ представляютъ власть Совѣту разбирать дѣла въ софращенномъ 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 Совѣтъ ²⁾. Наиболеѣ 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 безответственнымъ постолько, поскольку ответственность 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 смутъ XV в.

§ 3. Тюдоры.

Съ окончанія войны Алой и Бѣлой Розы до временъ Стюартовъ, отъ Фортеस्कю 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 непорядокъ и необезпеченность жизни и собственности, несомѣстимые 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 специальныхъ 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 займодавцамъ. 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 изъ такихъ развитій исполнительнѣйшей власти выразилось въ судебной дѣятельности Совѣта. Отправленіе правосудія по общему праву было ввѣрено тремъ большимъ судамъ—Королевской Скамьи, Общей Скамьи и позднѣе 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, осуществляемые 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. xlv.

²⁾ *Collectanea Juridica* vol. II. p. 14.

вахъ, благодаря свободному пользованію прерогативой въ пожалованіи городамъ хартіѣй.

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 борются 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 несмотря 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, которыя имѣли полное основаніе требовать представительства: Cheshire и Chester, Monmouthshire и Monmouth, города и графства Уэльса.

являли въ Совѣтъ и въ Парламентъ, 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 обратиться къ вѣн-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 при-мѣненіями 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 выставлившая интересы 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 смотрѣть 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 мѣняется 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 прокламаций, противорѣчащихъ закону и взглядамъ судовъ Общаго Права, весьма мало согласовались съ тѣми нормами закона, которыя касались финансовъ и личной свободы.

Долгіи 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 дѣлахъ 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 дѣлахъ 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 Престолонаслѣдіи (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 поконится 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 Гампдена 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 сословія 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 дѣлаетъ для него невозможнымъ подтачку 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 г. уступили мѣсто министерству виговъ въ 1697 г., когда Сундерлендъ (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 соотвѣтственной 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 религиозную терпимость и за наследованіе престола въ Ганноверскомъ домѣ. Торіи стояли за миръ, были противъ постоянныхъ армій, выставляли себя защитниками церковныхъ привилегій и были равнодушны къ курфюрстинѣ Софій.

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 приостановлено, 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 представительницей возвышающагося средняго класса и промышленныхъ интересовъ. Въсь, 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. Случай, 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 Грэнвилля 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 партийными 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 министр 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 поддержать 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, теперъ 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 Большой 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 недоставало
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 невмѣпательство 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 государственный 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 засвидѣтельственный 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 вела 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 непріятное 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 полученные 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 Льюна Росселя 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 Англии 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 принятые согласно съ нимъ мѣры оказались безразсудны и привели къ несчастью.

Совершенно иное дѣло—законная безотвѣтственность. Принципъ «король не можетъ дѣлать 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 служить 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 королемъ, и мы видимъ, что здѣсь министерская отвѣтственность обезпечена требованіемъ приложенія печати, которая хранится у министра, или тѣмъ, что министръ долженъ контрастигнировать 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 контрастигнированного 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, контрастигнированнымъ 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» (*during 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 изъявленія 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 налагаютъ 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 ограничиваютъ 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 вполнѣ 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 пріобрѣтать болѣшій вѣсъ и значеніе. Невозможно ни пріобрѣсти серьезнаго опыта при постоянныхъ совѣщаніяхъ въ теченіи многихъ лѣтъ о важнѣйшихъ вопросахъ. Министры постоянно мѣняются и политика одной группы министровъ не соответствуетъ слѣдующей, но всѣ министры излагаютъ монарху планы своей политики, дѣйствуютъ при его посредничествѣ и оставляютъ 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 ГЛАВѢ 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. «Англійскій 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 Комиссара лѣсовъ 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 выпись ¹⁾ 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.

И. М. 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 требовались ¹⁾).

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 армию 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 ратифицировать договоры.

Прокламація, какъ было описано выше, является объявленіемъ о тѣхъ дѣлахъ, которыя король въ Совѣтѣ желаетъ сдѣлать извѣстными 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 высшихъ 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, адресуемые комиссарамъ по выборамъ въ бургахъ и графствахъ и writ о призывѣ отдѣльнаго пэра ²⁾).

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 предоставляет 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 ратификацій 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 завѣдыванія дѣлами геральдики. Во главѣ его стоятъ 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, — различія 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 менѣе формальнаго, но весьма важнаго характера,—удостовереніе за нихъ собственными печатами въ томъ, что обмѣнъ ратификаціей совершенъ. Документъ ратификаціи договора и документъ, удостоверяющій фактъ обмѣна ратификаціи, хранятся въ Статсъ-Секретаріатѣ по иностраннымъ дѣламъ.

Возможно, что договоръ можетъ потребовать для своего выполненія 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 актѣ¹⁾.

Актъ 1535 г.²⁾ устанавливаетъ формы, необходимыя для наиболее важныхъ моментовъ, когда требуется приложеніе большой Печати. Всякое дареніе, пожалованіе и документъ за собственноручной подписью и предположенный къ приложенію къ нему одной изъ большихъ Печатей³⁾, долженъ былъ быть переданъ Главному Королевскому Секретарю или одному изъ клерковъ Королевской Печати; затѣмъ этотъ документъ вмѣстѣ съ ваггантъ за Королевской Печатью передавался Лорду Хранителю Малой Печати, который въ свою очередь передавалъ его вмѣстѣ съ ваггантъ 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 формальности⁴⁾.

¹⁾ Протоколы Тайнаго Совѣта vol. VI. Предисловіе р. р. CLXXXIV, CLXXXVIII, CXCII, CXCVI.

²⁾ 27 Георг. VIII. с. 11.

³⁾ Тогда были большія Печати для Англіи, 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) Ваггантъ, подписанный Королемъ и контрастигированный Статсъ-Секретаремъ и адресованный или Генераль-Атторнею и Соллиситору 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 находится.

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 тѣ способы, которыми въ настоящее время дается полномочіе на приложение Большой Печати.

Ихъ четыре:

Fiant Канцлера или Генераль-Атторнея или *warrant* Спекера Палаты Общинъ.

Приказъ въ Совѣтѣ.

Warrant за собственноручной подписью ¹⁾.

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 Уэльсѣ ²⁾, къ грамотамъ, приглашающимъ перовъ 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. CCVIII—CCX).

Измѣненія послѣдовали:

14 и 15 Виктор. с. 82. Отмѣнена необходимость приложения Королевской Печати.

43 и 44 Викт. с. 103. Генераль-Атторней и Солиситоръ не приготавливаютъ *warrant* о патентѣ.

47 и 48 Викт. с. 30. Отмѣнено приложение Малой Печати и *warrant* за собственноручной подписью, заготовленный Клеркомъ Короны и контрастигированный 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 скрѣе, 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 коммиссіи.

³⁾ Грамота *dedimus* предоставляетъ право привода къ присягѣ—напр. лицъ, недавно вступившихъ въ составъ мирового суда.

Грамота *sepersedeas* приостанавливаетъ судебное рѣшеніе.

Грамота *mittimus* передаетъ судопроизводство изъ одного суда въ другой.

вані waarrant 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 waarrant за собственноручной подписью, контрастированный однимъ изъ главныхъ Статсъ-Секретарей, когда патентъ служить для обозначенія Королевской воли или когда даются полномочія на заключеніе или ратификацію договора. Иногда waarrant контрастируетъ Лордъ Канцлеръ, Лорды Казначества могутъ это также дѣлать, но на практикѣ это не примѣняется.

Въ рѣдкихъ случаяхъ приказу въ Совѣтѣ долженъ предшествовать waarrant за собственноручной подписью. Это бываетъ при пожалованіи хартій городамъ или инымъ корпораціямъ, а также тогда, когда waarrant исходитъ изъ Главнаго Управленія колоній, въ виду того, что Тайный Совѣтъ даетъ свой совѣтъ Коронѣ для созданія корпораціи и представленія ей привилегій, а колонія, при недостаткѣ положенія объ ея управленіи, управляется Короной въ Совѣтѣ.

Итакъ нужно себѣ представить, что, хотя приказъ въ Совѣтѣ или waarrant 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 уважаетъ 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 уполномачивали 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 Совѣтѣ 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 Королеву право приказомъ въ Совѣтѣ 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 Гремъ 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 головой, вмѣсто повторенія тѣхъ же самыхъ словъ, Кеппелъ замѣтилъ это Герцогу, а послѣдній Королю. Его Величество сказала съ нетерпѣніемъ: «Проклятіе, что это должно обозначать?» Герцогъ отвѣтилъ, «только, Ваше Величество, что законъ требуетъ этого!», и Король съ этимъ согласился».

⁴⁾ Hansard, CLXV, 1483.

ГЛАВА II.

Совѣты Короны.

ОТДѢЛЪ I.

Совѣты до 1660 г.

§ 1. Рость Совѣта.

Король, какъ мы уже видѣли, никогда не дѣйствовалъ одинъ. То, что онъ дѣлалъ въ области судебнаго 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 функций 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 извѣстные лица для предложенія совѣтовъ и опредѣленные лица, дающія подъ своей отвѣтственностью совѣтъ. Къ нимъ мы можемъ прибавить еще группу лицъ, не

определенную 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.

Какъ говорить 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 Кокомъ 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 выяснить, что въ дѣйствительности были эти четыре Совѣта, описанные Hale'мъ. Мы должны себѣ отмѣтить тенденцію во всякомъ возникающемъ Совѣтѣ сначала увеличиваться въ объемъ, 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 государственныйя 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* Хартіи.

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 Королѣ 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 Гэля, — 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 специальную 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 Consilium*, 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 постановленіяхъ ¹⁾. Начиная съ царствованія Генриха III мы можемъ

¹⁾ Provisions of Ox.ford. 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 сословія 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 денежные 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 Гелемъ 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 созданы Карломъ I; въ 1640 г., и Іаковомъ II—въ 1688 г. Clarendon, Rebellion II, s. 34. Macanly, History of England ch. IX, vol. III, 262, Larhe Life of James II, vol. II, p. 238.

ответственных советниковъ, то малолѣтство Ричарда II было временемъ, когда его права были опредѣлены, какъ практически существующія наравнѣ съ прерогативой¹⁾.

Совету 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 службу²⁾.

Я уже говорилъ о попыткахъ Общинъ контролировать назначенія въ Советъ, 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 Совета въ XV и XVI в.в. имѣютъ большее отношеніе къ ограниченіямъ правъ Короля, чѣмъ къ конституціонной исторіи Совета. Былъ ли Советъ 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 Совета были одни и тѣ же; только въ первомъ случаѣ они могли препятствовать начинаніямъ Короля, а во второмъ, Король, самъ безответственный, могъ въ широкихъ размѣрахъ и въ своихъ дѣлахъ пользоваться Советомъ и его властью.

Но предполагая, что съ конца XIV в. Советъ — 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 внѣшняго и внутренняго Совета, во-вторыхъ, судебныя права Совета и въ третьихъ, — болѣе тѣсныя отношенія Совета и Парламента.

§ 2. Обыкновенный и Тайный Советъ.

Советы XIV и XV столѣтій были Большимъ Советомъ и Постояннымъ, или Тайнымъ Советомъ³⁾, первый собирался въ особо-спеціальныхъ случаяхъ, а послѣдній для постоянного присутствія при Королѣ. Между 1460—1540 г.г. въ документахъ Совета 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 Совета, 237, 295.

³⁾ Терминъ «Тайный Советъ» 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 происхождение 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⁾, причемъ къ каждому изъ нихъ былъ приуроченъ какой-либо правительный 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 говорить 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 Reformatiou, 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 Совѣтѣ 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 Тудоровъ 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 многочислѣнѣе, 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 cadaго Парламента (см. мое соч. Англійскій Парламентъ). Ученые люди Совѣта находились въ Королевскомъ Совѣтѣ изъ числа лицъ, научившихъ 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 Совѣтѣ слишкомъ мало лицъ низкаго 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⁾ Governance of England, ch. XV. ed Plummer, p. 145.

Формальное раздѣленіе Совѣта на Комитеты при Эдуардѣ VI и передача наиболѣе 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 (junto), 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 regem* 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 лордовъ¹⁾ создавали безпорядки, 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 этому²⁾». 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 совѣтный судъ (Court of Requests), состоявшій изъ нѣкоторыхъ членовъ совѣта и юристовъ (Masters of Requests), занимаемая выслуживаніемъ дѣлъ, передаваемымъ 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 Ricar. 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 Geor. VI, с. 2. дающій право Совѣту разсматривать дѣла о мятежахъ—относятся сюда же.

²⁾ Nicolas, Proceedings of Privy Council, 1, 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 реорганизация комитетовъ), для разсмотрѣнія петиціи и жалобъ, было запрещено «вышиваться 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, клятвoprеступленіями 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, Казначея, 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. Последующій 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.

дѣянiя, главнымъ образомъ, мятежническаго характера и налагалъ наказанiя.

Секретарiатъ царствованiя Елизаветы излагая свои обязанности, указываетъ на существовавшее различiе между двумя отраслями дѣятельности Совѣта—дѣла публичнаго характера—внутреннiя и внѣшнiя, и дѣла между спорящими сторонами. Изъ второй отрасли немногiя дѣла вѣдаются лордами Совѣта, но въ случаѣ нарушенiя мира «лорды или наказываютъ преступника заключенiемъ въ тюрьму или *передаютъ дѣло въ Звѣздную Палату*, гдѣ устанавливается наказанiе мятежникамъ» ¹⁾.

Такимъ образомъ рядомъ съ юрисдикцiею Тайнаго Совѣта мы встрѣчаемъ существованiе другой юрисдикцiи—лордовъ Совѣта, засѣдающихъ въ Звѣздной Палатѣ ²⁾. Въ этотъ судъ при Генрихѣ VIII, Эдуардѣ VI, Марии и Елизаветѣ постоянно передавались дѣла Тайнымъ Совѣтомъ; и когда въ актахъ Совѣта упоминается Звѣздная Палата, то это упоминанiе относится къ ней, какъ къ суду, должнствующему разсматривать то или иное преступленiе ³⁾, предъ которымъ должнъ предстать виновный ⁴⁾. Возможно предполагать нѣкоторое ревнивое отношенiе со стороны Совѣта къ этой юрисдикцiи. William Paulet, дѣло котораго было отложено чтобы онъ могъ формулировать обвиненiе, перенесъ въ Звѣздную Палату. Тогда Совѣтъ объявилъ, что дѣло внесенное на его разсмотрѣнiе не могло быть передаваемо безъ его согласiя въ другой судъ и потребовало отъ Paulet возможно скорого представленiя имъ его жалобы ⁵⁾. Такимъ образомъ, въ то время какъ мы имѣемъ два суда, оба они пользовались правомъ разслѣдованiя и судоговоренiя, но одно изъ нихъ дѣлало случайнымъ осуществленiе этого права и было, главнымъ образомъ, занято административными дѣлами. Остается еще выяснитъ какое различiе существовало между Совѣтомъ и Звѣздной Палатой въ ихъ юрисдикцiяхъ, 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 слѣдующiй день предъ ними въ Звѣздной Палатѣ, то кажется, что въ этомъ случаѣ мы видимъ тождество обоихъ судовъ. Но тотъ составъ, который присутствовалъ на слѣдующiй день въ Звѣздной Палатѣ былъ комитетъ Совѣта «назначенный засѣдать для разсмотрѣнiя преступленiй». Это не былъ судъ Звѣздной Палаты, такъ какъ помимо приговора Кранмера къ заключенiю 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 преступления, 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 выдѣлялъ въ особую группу извѣстныхъ преступленія, которыя благодаря обстоятельствамъ времени стали весьма распространены, облекая нѣкоторыхъ лицъ полномочіемъ примѣнять тѣ права, которыя всегда принадлежали Совѣту ¹⁾ и узаконявшій рѣшенія въ силу writ subroena ²⁾ и приложеніемъ Малаго Печати. Такимъ образомъ было дано основаніе для примѣненія Совѣтомъ принудительной юрисдикціи, которая шла далѣе специальныхъ 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: «произнесеніе 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. Кэменъ называетъ нѣкоторыхъ высшихъ должностныхъ лицъ, составляющихъ Совѣтъ, «et omnes consilarii 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. Крамptonъ 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 «Актомъ объ упорядоченіи Тайнаго Совѣта и объ отиѣннѣ 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, отиѣннѣ отиѣнненномъ. 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 имѣтъ 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, дѣйствовавшаго 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 исполнительнои власти.

Связь между Совѣтомъ и Парламентомъ стала тѣснѣе при Тюдорѣхъ. Въ Палатѣ Лордовъ значеніе Совѣта было возвышено, благодаря Акту о «мѣстничествѣ Лордовъ» ¹⁾. Канцлеръ, Казначей, Предсѣдатель Совѣта, Лордъ Хранитель Малой Печати, если они были перами, занимали мѣста выше самыхъ знатныхъ перовъ; 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 впоследствии не обсуждалось ⁴⁾. Допущеніе членовъ Совѣта для обсужденія 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. 10.

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.

трѣтъ 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 безполезнаго 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 вполне 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.

Реставація 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 удобны 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 занимають они должность до тѣхъ поръ, пока ихъ политика пользуется довѣріемъ Парламента и страны. Каждый изъ этихъ министровъ стоитъ во главѣ отдѣльной отрасли управленія — Иностранныя 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 имѣють 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 административныя¹⁾, 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 руководства въ внутреннихъ или иностранныхъ дѣлахъ. Въ это время секретари служили передаточной инстанціей, черезъ которую рѣшенія Короля въ Совѣтѣ 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 жъ предсѣдатель и извѣстнаго числа высокихъ государственныхъ чиновъ ²⁾. Въ дѣйствительности же дѣла велись предсѣдателемъ, которому содѣйствуетъ парламентскій секретарь, представляющій обыкновенно управленіе въ Палатѣ, членомъ которой предсѣдатель 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 внутренний 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 извѣстной 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 буквального пониманія конституціонныхъ правилъ.

Но и внутренній 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 обязанности 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 учреждений.

Въ теченіе всего этого царствованія Комитеты Совѣта подвергались постояннымъ реорганизациямъ 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. Maeray), II. 99.

³⁾ Gardiner, Constitutional Documents, 153. 158.

важныя измѣненія ¹⁾), и Комитеты для Иностранныхъ дѣлъ, для Адмиралтейства, для торговли и плантаціи 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 неважѣтно. 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 необходимыя 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 рассматривался 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 Бърнетъ 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 забылъ, 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 Плантацій; 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 попалъ²⁾. 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 приобрѣтаютъ опредѣленныя формы. Совѣтъ собирался каждый четвергъ. Лордъ Хранитель присутствовалъ на этихъ засѣданіяхъ, а также на засѣданіяхъ «Комитетовъ Совѣта, какъ напр. Комитетъ Торговли и Плантацій 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 набѣжать 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 корреспонденіи 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 Гэмдена, Канцлера Казначейства. Это было невозможно, но его щепетильное отношеніе къ вопросу о мѣстничествѣ было сглажено принятіемъ его въ Кабинетъ³⁾.

¹⁾ Life of Lord Keeper Guilford, by Roger North, pp. 227 sq. Повѣствованіе захватываетъ царствованіе Іакова II и проливаетъ новый свѣтъ на Кабинетъ Іакова. Хартия Остъ-Индской Кампаніи 1687 г. получила „утвержденіе Короля, объявленное въ Кабинетъ-Совѣтъ Его Величества“. Pbert, Government 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 общалъ 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 специальнымъ 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 пригласить. 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 интересны свѣдѣнія въ указанномъ выше отношеніи о практикѣ этого времени мы можемъ почерпнуть изъ тѣхъ записей, которые Шръюсбюри 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 Шръюсбюри 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 Сенешаль, 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 Шръюсбюри, какъ «Кабинетъ Совѣта». Имя Сеймура фигурируетъ рѣдко. По всей вѣроятности существовалъ болѣе широкій и болѣе узкій кругъ Кабинета. Норманби сумѣлъ пролѣзть во внутренній кругъ, но другіе менѣе требовательные были приглашаемы рѣже.

Сундерлендъ 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 собраниями описанными Шръюсбюри, лица, предметы обсужденія, 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 Шръюсбюри 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 засѣданія во время его пребывания 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. Сундерлендъ 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 министр, 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 соответствующій департаментъ, можетъ быть предложено представить объясненія. Если дѣйствія его одобрены Кабинетомъ, то министерство можетъ сохранить свое положеніе или часть, 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.

Недоразумѣнія, которыя могли возникнуть при самостоятельной дѣятельности Короля, могутъ быть освѣщены примѣромъ договора о Пер-

вомъ Раздѣлѣ ¹⁾). Вильгельмъ велѣ 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 посовѣтывался съ тѣми изъ своихъ коллегъ, которыхъ онъ считаетъ возможнымъ посвятить въ тайну, и прося его прислать ему все необходимое для исполненіе 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 ссылался на королевскій приказъ, какъ на освобожденіе его отъ всякой отвѣтственности.

Сказанное служить 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 ведутся за послѣднее время весьма неуспѣшно тѣми,

¹⁾ Договоръ о Первомъ Раздѣлѣ между Англійей и Голландіей касался вопроса объ Испанскомъ Наслѣдствѣ.

кто ими вѣдаетъ», и просили Ихъ Величество 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 желаю, 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 Кабинетѣ и тогда уже вносятся въ Совѣтъ; дѣлю, 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 прикладывалъ 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 мѣняющихся 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 отрубали 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 бѣда была столь велика, что отразилась на Актѣ о Престола-наслѣдїи, 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 нападковъ 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 Престононаслѣдїи, можно найти въ постановленїи, что данное съ приложенїемъ Большой Печати Англїи помилованїе не можетъ служить препятствїемъ для impeachment въ Палатѣ Общинъ. Дѣло Дэнби было въ памяти тѣхъ, кто сочинялъ этотъ пунктъ; такого рода случай могъ возникнуть, еслибы различные государственные чины, отвѣтственные за исполненїе необходимыхъ формальностей, при употребленїи Большой Печати были готовы содѣйствовать Королю въ осуществленїи имъ прерогативы помилованїя, не въ смыслѣ дарованїя прощенїя осужденному преступнику, но какъ препятствїе къ обсужденїю вопроса о виновности обвиняемаго лица.

Подобное же могло произойти въ случаѣ такого скандальнаго нарушенїя обязанности, которое было совершено Лордомъ-Канцлеромъ Ноттингэмомъ въ дѣлѣ Дэнби. Карлъ II послалъ за Ноттингэмомъ съ приказанїемъ принести ему Большую Печать. Исполняя приказанїе, Ноттингэмъ явился вмѣстѣ съ лицомъ, принесшимъ Печать. Тогда былъ составленъ актъ помилованїя Дэнби, который Король подписалъ и, взявъ печать отъ Ноттингэма, приказалъ его спутнику приложить ее къ акту ¹⁾.

Это дѣйствїе было прямымъ нарушенїемъ статута, излагающаго порядокъ примѣненїя Печати, и Ноттингэмъ, принявъ обратно Печать изъ рукъ Короля, сдѣлался участникомъ этого нарушенїя закона. Нѣтъ никакого сомнѣнїя, что онъ заслуживалъ impeachment наравнѣ съ Дэнби. Что же касается до постановленїя Акта о Престононаслѣдїи, 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 помилованїя.

Составители Акта о Престононаслѣдїи при всѣхъ своихъ лучшихъ намѣренїяхъ ничего не сдѣлали для разрѣшенїя 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 сознанїемъ практическаго удобства.

Въ царствованїе 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 наименованїя: Кабинетъ, или Лорды Кабинетъ Совѣта, Лорды Комитетъ или Комитетъ-Совѣта и Тайный Совѣтъ, или Большой Совѣтъ.

Кабинетъ опредѣлялъ общее направленїе политики, Комитетъ со-

¹⁾ Journals of House of Commons, IX. 575.

вѣта исполнять ту работу, которая возложена нынѣ на правительственныя 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 рассмотрѣли 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. „Говоря Вашей милости правду, я не былъ этотъ мѣсяцъ на засѣданіяхъ Комитета Лордовъ, собиравшихся въ Военномъ Секретариатѣ“. Это, повидимому, былъ Комитетъ разсматривавшій дѣло Guiscard in Newgate Letters, I. 102. Собраніе на которомъ онъ нанесъ ударъ Гарлею было, повидимому, Кабинетъ.

²⁾ Sept. 24. 1713.

³⁾ Sept. 29. 1713.

торый Его Величество желалъ бы скорѣе ограничить въ численномъ составѣ» ¹⁾).

Шрьюсбюри 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 дѣлъ ³⁾. 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 замѣненныхъ 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 дѣли дебатовъ, которые стремились къ тому, чтобы выразить порицаніе определенной группѣ лицъ или отдѣльнымъ лицамъ. Вполнѣ резонно настаивалось на томъ, что «министры» было слово неопредѣленнаго 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 комитетѣ 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, сакционировавшихъ Утрехтскій миръ. Продажа Дюнкирхена тщательно обсуждалась въ Совѣтъ, хотя вопросъ этотъ былъ уже вполне разсмотрѣнъ 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 разсмотрѣніе 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 въслѣствіе 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 Совѣтъ. 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 предсѣдательствовалъ 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 предсѣдателя, 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 «правлящая 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 Королю 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 Кабинетъ⁴⁾. 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 обычнымъ или статутнымъ постановленіемъ. Комитеты Совѣта дѣйствуютъ или даютъ совѣтъ по специальнымъ вопросамъ. Необходимо, чтобы члены 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 партіи, политика которой одобряется избирателями и высказанный Кабинетомъ Совѣтъ имѣетъ серьезное вліяніе.

Оба учрежденія созываются различно.

⁴⁾ Neague (Government of England, p. 192) говорить, 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 Вальполь въ письмѣ къ Маунъ 28-го говоритъ, «что герцогъ Йоркскій и лордъ Bute назначены въ Кабинетъ Совѣтъ» (Letters, III, 354).

Приглашеніе на засѣданіе Кабинета гласить 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 Вильямъ 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 Nodolphin (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) Герцогъ 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 назначенства). |
| 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 Горація Вальполя. Герцогъ Лидсѣ былъ удаленъ съ должности Королевскаго Казначея и назначенъ судьей въ Буге «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 рассмотрѣнія 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 рассмотрѣніе королевскихъ слугъ»

То же различіе можно отмѣтить и нѣсколько лѣтъ спустя. Когда второму лорду Гардвигу въ 1766 г. предложили быть статсъ-секретаремъ въ министерствѣ лорда Робингэма, 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 вліятельнаго 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 Лительтонъ послалъ Греввиллю списокъ предполагаемаго состава Кабинета. Въ немъ было 14 именъ. Онъ говоритъ, что онъ перечислилъ «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 Англїи 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 Графтона 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 высшія 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 Печати ³⁾.

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 посвѣщеніе вашимъ лордствомъ засѣданій Кабинета прекратившимся съ момента передачи Печати“, добавляя, что его личное мнѣніе, на которомъ онъ настаи-

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 прайдныя мнѣнія и приобретаючи для нихъ большинство голосовъ въ Кабинетѣ».

ваает 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, упоминаетъ, 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, излагаемая 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 Миддлсексѣ ³⁾.

Нѣсколько лѣтъ спустя онъ отвергалъ всякую отвѣтственность за дѣйствія Кабинета, членомъ котораго онъ 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 приѣмовъ 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 своеравнаго 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 вполнѣ 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 переселенія 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 общественнаго 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 каждого отдѣльнаго министра Кабинетъ отвѣтственъ во всемъ его объемѣ.

Нѣтъ нужды цитировать новѣйшіе примѣры принятія въполнѣ этой теоріи. Современный писатель приводитъ таковой, который въполнѣ можетъ служить для этой цѣли ³⁾. Въ сессію 1902 года было предложено измѣненіе въ адресъ, выражающее 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 незаконномѣрныхъ 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 совѣтѣ, 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 перовъ, «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, содержавшій 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 Каннингу, бывшему въ этотъ моментъ вице-королемъ Индіи, время отъ времени сообщенія о засѣданіяхъ Кабинета⁵⁾. Мемуары Грэнвилля за послѣдніе годы министерства Мельбуерна указываютъ ясно, что нѣкоторые изъ членовъ Кабинета поручали клерку Совѣта составленіе весьма подробныхъ отчетовъ о происходившемъ на засѣданіяхъ Кабинета.

Иногда можетъ случиться такъ, что министръ, не состоящій членомъ Тайнаго Совѣта, или офицеръ флота или арміи присутствуетъ на засѣданіи Кабинета для представленія тѣхъ или иныхъ свѣдѣній или для полученія инструкцій. Невольно 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 Лэндоуномъ 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, 128. 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 Англійей у Франціи*, что не успѣлъ еще приобрести къ себѣ расположенія и всякій будетъ протестовать противъ новыхъ издержекъ изъ казны, соединенныхъ съ этимъ нововведеніемъ» ²⁾). Сдѣланное заявленіе показываетъ

¹⁾ Haugard. 4 series, vol. CXLII, p. 863. Это является неправильнымъ. Въ 1907 году въ тотъ промежутокъ времени, который протекъ между принятіемъ Макъ Кенной должности Предсѣдателя Главнаго Управленія Просвѣщенія и допущеніемъ его въ Тайный Совѣтъ было не одно засѣданіе Кабинета. А между тѣмъ Мс.-Кенна 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 Reresby (ed. Cartwright) о Кларендонѣ, говорится какъ о «высшемъ государственномъ министрѣ», стр. 53, о Бэннингемѣ какъ «главномъ государственномъ министрѣ», стр. 76, 81, о Дэнби, 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, удалилъ 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, относящіеся къ перемѣнамъ въ министерствѣ Королевы, Swift.

мня — 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 партией, которая требовала много, и Королевой, которая мало уступала; онъ не располагалъ ни партийной дисциплиной, которая принадлежитъ теперь лидеру партии и, пользуясь которой, онъ могъ бы оказать нѣкоторое вліяніе на Королеву, ни полнымъ довѣріемъ, оказываемымъ нынѣ Премьеръ-Министру Королевы, благодаря чему онъ удовлетворилъ бы желаніе партии.

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 дѣятельности 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 — партия дворянъ-помѣщиковъ въ Палатѣ Общинъ около 1710 г. покровительствовавшая дѣлу Иаковитонъ.

(Прим. перев.).

⁴⁾ Morley (English Statesmen, Walpole, 121—3) пытался оправдать Вальполя отъ тяготѣвшихъ надъ нимъ болѣе столѣтія обвиненій; но трудно идти противъ фактической очевидности. Edgescombe и лордъ Isla вѣдали 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 соответственъ 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 Кабинета¹⁾.

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, неизвѣстное британскимъ законамъ, несовмѣстное съ конституціей страны и губительное для свободы во всякомъ правительствѣ».

Я останавливался долго на разсмотрѣніи положенія Вальпола 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 Пальгэма 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 Рокингэма. 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⁾ Stapylton, Cauning 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 Совѣтѣ 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 Совѣтѣ». 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 клонившіяся къ выясненію и укрѣпленію положенія Перваго Министра. Кабинеты дѣлались малочисленнѣе и ограничивались въ своемъ составѣ исключительно стоявшими 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 Рокингама 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 Совѣтѣ 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 колоніальнымъ дѣламъ, Начальника Артиллеріи, Президента Контрольнаго Департамента, торговля и почта были представлены особымъ министромъ, Канцлеръ герцогства Ланкастерскаго заканчивалъ списокъ.

Составъ Кабинета росъ въ зависимости 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 Шельбарна 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 рассмотреть существующія отношенія Премьеръ-Министра къ Коронѣ и къ своимъ коллегамъ.

¹⁾ Grafton, Memoirs, 350.

Премьеръ-Министръ и его товарищи.

Званіе Премьеръ-Министра пріобрѣтается 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 перъ, 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, служитъ примѣромъ этой возможности. Но роль лидера Палаты Общинъ и веденія ея дѣлъ является столь важнымъ факторомъ для правительственной дѣятельности, что никакой перъ не можетъ быть Первымъ Министромъ безъ непріятностей 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 несомвѣстимо 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 Пиля, 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 каждаго 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, относящіеся къ спеціальному 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 Кабинетомъ¹⁾.

Гладстонъ усиленно критиковалъ то распоряженіе, въ силу котораго депеши лорда Пальмерстона въ теченіе извѣстнаго времени представлялись Королевѣ Викторіи Премьеромъ лордомъ Джономъ Росселемъ²⁾. Лордъ Мельбурнъ возвратилъ австрійскому послу депеши, адресованныя ему, какъ Премьеръ-Министру, и долженствующія быть посланными лорду Пальмерстону, какъ главѣ Вѣдомства Иностранныхъ Дѣлъ³⁾, и указывалъ, какъ на одну изъ причинъ предложенія лорду Бругему 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 нѣкоторые 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 разсматриваемы, 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 солидарныя взгляды».

³⁾ *Melbourne Papers*. 340.

законодательных постановлений для успешнаго развитія ихъ 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 желаетъ создать какое-либо изъ указанныхъ измѣненій, подлежащихъ безусловно разсмотрѣнью въ Совѣтѣ — то представитель департамента можетъ внести это дѣло въ Кабинетъ и просить назначенія Комитета Кабинета для разсмотрѣнія 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 дѣйствительныя 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 постоянного 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 администраторъ, четвертый весьма опытенъ во всѣхъ деталяхъ партійныхъ дѣлъ и умѣетъ управлять партией; кромѣ того, кто-нибудь переходить по наслѣдству 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 Эбердина 1859 г., министерство Гладстона 1868 г. и министерство, образованное 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, повидимому, создали тенденцію предоставлять исполненіе серьезныхъ дѣлъ министрамъ, имѣющимъ къ нимъ непосредственное отношеніе, и рѣшать важные вопросы безъ созыва на совѣщаніе Кабинета¹⁾.

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 совѣтѣ²⁾. 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 Аржилль описываетъ любопытное отступленіе въ этомъ отношеніи отъ конституціонной 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 замѣстить свободныя вакансіи. Результатомъ этого совѣщанія было предло-

¹⁾ Low, *Governance of England*, p. 169.

²⁾ Взгляды виговъ Рокингема не были таковы. *Grafton Memoirs*, 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, состояція на постоянной гражданской службѣ, по закону не имѣютъ права засѣдать въ Парламентѣ, а въ силу обычая не зависятъ отъ политическихъ переменъ. 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 переменѣ 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.

нистраціи»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 служить отставка Лорда-Канцлера Тюрло въ маѣ 1792 г. Тюрло былъ коварнымъ и своенравнымъ товарищемъ, наконецъ онъ неожиданно выступилъ оппозиционно 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 Печать»³⁾.

Въ 1851 г. Премьеръ-Министръ очень хорошо зналъ, что Королева Викторія была недовольна сообщеніями, слѣванными лордомъ Пальмерстономъ Валевскому 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 ослабло, 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. Russel, 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 Юрскимъ.

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 посовѣтовавшись 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 указалъ 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 исполнительн. власти. Вильгельмъ IV выразилъ удивленіе и неудовольствіе, узнавъ что его министры безъ его вѣдома внесли билль объ отмигнѣ 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 обратять вниманіе конфиденціальныя слуги Короны. Королева Виктория 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, идущую 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. Единственные министерства, которыя до 1832 г. вышли въ отставку вслѣдствіе

пораженія въ Палатѣ Общинъ, были: Роберта Вальполя въ 1741 г., лорда Шельберна 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 органы управленія. То пораженіе, которое лишило Вальполя власти, было нанесено ему въ Комитетѣ Палаты при обсужденіи петиціи о выборахъ. Шельбернъ 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, считающему 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 политики 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 даже) 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 имѣлъ 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), Пиль (1834), Мельбурнъ (1835), Пиль (1841), Россель (1846), Дерби (1852), Эбердинъ (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), Розбернъ (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 наступавшую сессію. 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 избирательнымъ 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, борщики имѣли возможность выбора среди различныхъ отгѣнковъ мнѣній, даже среди членовъ одной и той же партіи; при настоящей же системѣ и твердой дисциплинѣ политическихъ организаціи 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 общается 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 величій 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 может принять еще болѣе угрожающій видъ, если добавочные выборы неблагопріятны 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 соотвѣтствовать 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 непременно 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, Индін, 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 соотвѣтственный 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 перамъ, 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 привиллегіей имѣть аудіенцію у Короля. Этимъ правомъ они пользовались вполнѣ свободно въ XVIII в., когда партіи были менѣ сплочены, члены Кабинета менѣ 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 менѣ, 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. Аувон, 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 университетовъ 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 апелляція 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 Вильг. IV. с. 41.

²⁾ 40 и 41 Вмкт. с. 48, в. 46.

³⁾ 52 и 53 Вмкт. с. 55, в. 9.

«Вы клянётесь 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 вѣренныя 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 свягья 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, входяція 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 Престола-наслѣдіи 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 Престола-наслѣдіи. Актъ о натурализаціи 1870 г. сообщаетъ натурализованнѣмъ лицамъ всю полноту политическихъ правъ британскаго подданнаго, и въ силу этого было отмѣнено различіе въ политическихъ правахъ между природными гражданами и натурализованнѣми.

Члены Тайнаго Совѣта, подобно судьямъ Высшаго Суда, входятъ въ составъ мировой юстиціи въ каждомъ графствѣ. Право Тайнаго Совѣта или Комитета Совѣта, а также и каждаго 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 скораго судебнаго разбирательства, взятія на поруки или освобожденія. Такимъ образомъ вопросъ, возбуждавшій нѣкогда огромный интересъ 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 является 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 разсылаетъ 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 наслѣдственными 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 предсѣдателя въ судѣ надъ пѣромъ за преступленіе и измѣну, и нѣкоторыхъ церемоній при коронаціи; Лордъ Великій Констэбль 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 театральныхъ пьесъ и театральныхъ представлений. Какъ мы уже видѣли, до 1782 г. это были должности, принадлежавшія Кабинету, и понинѣ онѣ еще являются политическими должностями по столько, по скольку 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 выставиться въ Парламентѣ.

Когда же эта должность сдѣлалась наследственной 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 іоменовъ, 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 1860, стр. 311.

работу. Таковымъ явился королевскій Канцлеръ, представленный въ Казначействѣ двумя сагегагіи. 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 Сундерлендъ 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, неослабввающую 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 секретариатъ 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 распадутся 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 поддерживать 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 человѣческій 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 комиссиі—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 объемлю 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 предѣдателемъ 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 Королевы 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, пророгаціи 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 отменяютъ 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 подѣ отвѣтственностью департамента, управленія колоній, секретариата по иностраннымъ дѣламъ, въ которыхъ возникаетъ желаніе упорядочить или распредѣлить 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 подѣ своей собственной отвѣтственностью, онъ можетъ обращаться за совѣтами къ короннымъ юристамъ. Какъ происходятъ засѣданія Совѣта и Комитета, нами уже выше было указано: нѣтъ нужды въ томъ, чтобы приглашенныя 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. Многое изъ той работы, которая нынѣ всецѣло исполняется Статсъ-Секретаремъ по иностраннымъ дѣламъ, ранѣе лежала на Комитетѣ лордовъ Совѣта. Установленныя статутомъ обязанности Главнаго Управленія Торговли исполнялись не существующимъ доннынѣ 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. Halsard CCCXXXVII. 1768.

²⁾ 62 и 63 Викт. С. 63.

деніи новѣйшихъ главныхъ управленій (Boards). Съ другой стороны слѣдуетъ отмѣтить огромное значеніе тѣхъ дѣлъ, которыя могутъ быть исполнены въ Совѣтѣ 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. Распредѣленіе 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 доходить 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.

ОТДѢЛЬ 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 начинается тотъ тройственный характеръ Канцлера, который мы видимъ нынѣ: высокаго политическаго должностнаго лица, главы департамента, вѣдающаго разсылку 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 вѣсь. 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 Соллсбери: «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 развитие 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 первоначальную 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⁾ Противомъ къ сказанному можетъ служить слѣдующее:

William Midyilton v. John Catyndgam отвѣтчикъ напасть 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 Виллифа) по поводу оскорбленій, нанесенныхъ жалобщнику за его оппозицію доктринамъ Виллифа. Указатель т. I. стр. XXV. Темп. Генриха VI и см. стр. CXIII temp. 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 разсмотрѣть 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 составъ комиссіи ²⁾. При назначеніи или смѣщеніи судей графскихъ судовъ или представленіи 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 работы о сумасшедшихъ и опека—53 Викт. с. 103 (Lunacy Act. 1890 г.); о формѣ приказа см. Campbelle, 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 Судиами.

²⁾ Harrison v. Buch, 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 наиболее любопытенъ потому, что когда премьеръ-министръ дѣлаетъ представленія Коронѣ объ имуществѣ большей цѣнности, онъ испрашиваетъ королевское соизволеніе на назначеніе его. Mansard, 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 equitū 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 Англии» 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 заготовлялись 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 могутъ создать конфликта, такъ какъ онъ не входитъ въ составъ судебной администраціи уголовного суда и такимъ образомъ не обязанъ предсѣдательствовать 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 пресуществленія. 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 вполнѣ 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 создавалась, 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. Quleu, 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.

порь, пока это угодно было Королю. Онъ часто не былъ перомъ, но статутъ 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». Послѣднимъ 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 пары, 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 отмѣнены 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. рег. annum, и въ это же самое время былъ данъ приказъ подъ Малой Печатью Казначейству объ уплатѣ Лорду Малой Печати, пока эта должность занимается герцогомъ Ньюкестлемъ, по 4 фунт. ежедневно вмѣсто «обѣда изъ 16 блюдъ», на что онъ ранѣ имѣлъ право. St. P. Home Office. Precedents, vol. pp. 15. 16.

⁵⁾ 27 Георг. VIII с. 11.

Необходимость приложенія этой Печати для выдачи денегъ 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 недостаточно. 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 ордонанса 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 спискѣ 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 Чатема, занимавшаго эту должность въ качествѣ Премьеръ-Министра въ 1766 г. Эта же должность была принята лордомъ Салисбернъ 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, в. 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 личного 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 контрасигнаціи 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 достаточно 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 необходимъ 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 Geop. VIII. c. 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 пэръ, 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. Пэлджетъ, 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 Іакова 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. CXIII.

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, которымъ выражались желанія Короны.

Секретарь Генриха VIII, напр., жаловался, что Лордъ-Мэръ Лондона совѣщался съ Вольсеємъ 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. Онъ 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 подготовлялъ 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 подготовлялъ 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, подлежавшихъ внесенію въ Тайный

Совѣтъ; онъ былъ необходимъ, какъ лицо, выражавшее 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. Вилльямъ Трэмболль вышелъ въ отставку изъ за того, что въ отсутствіе Короля въ Голландіи, Лорды Судьи въ Совѣтѣ относились къ нему «скорѣе какъ къ лакею, чѣмъ какъ къ Секретарю» ¹⁾).

Но когда Кабинетъ занялъ мѣсто Совѣта, Секретарь не остался слугой 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 пришлось 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 ставить нѣкоторыя преграды современному Статсъ-Секретарю въ веденіи дѣлъ его департамента, но онъ не получаетъ приказовъ Совѣта, а съ тѣхъ поръ, какъ Король пересталъ председательствовать въ засѣданіяхъ Кабинета, онъ уже не состоитъ подъ постояннымъ контролемъ Короны.

Съ увеличеніемъ отвѣтственности передъ Парламентомъ, увеличивается и власть каждого 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 спеціальный 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 приѣма, 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 Шельберна, 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 наличное 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 артиллерію 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 армію.

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 армію и ея вооруженіемъ.

Образованіе этого новаго Статсъ-Секретарства по военнымъ дѣ-

ламъ вызвало изданіе нѣкоторыхъ статутовъ, но изъ этого еще не слѣдуетъ выводить, что они были необходимы для учрежденія Статсъ-Секретарства.

Королева Викторія назначила четвертаго Статсъ-Секретаря декларціей въ Совѣтѣ 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 Остѣ-Индской Компаніи перешли къ Коронѣ вслѣдъ за подавленіемъ въ 1858 г. индійскаго мятежа, Парламентъ постановилъ, что всѣ права и обязанности, принадлежавшія до этого времени Остѣ-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, армию 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. ст. 1, 6.

⁴⁾ Въ 1797 г. Пяттъ, 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. Google

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 волю¹⁾, дѣятельность каждаго департамента есть дѣятельность Короны, принимающей извѣстное 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 *sachet*; 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. Титуль, присвоенный этой должности, таковъ: «одинъ изъ Главныхъ Статсъ-Секретарей Его Величества».

«Но пожалованіе печатей²⁾ 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 примѣнялась 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 соединять 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. Hunsard, cxlii 620, cxliii. 1426, cxliiii 1300, 1828). Послѣ выхода въ отставку министерства Двараели 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 проваждствамъ 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 приложеніе 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; причеъ они подписываются собственноручно Королемъ, но не контрассигнируются Статсъ-Секретаремъ ²⁾. Вторая печать употребляется для королевскихъ приказовъ и распоряженій, контрассигнируемыхъ Статсъ-Секретаремъ.

Casnet 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 измѣняющихъ», 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. в. 11.

²⁾ 35 и 39 Викт. с. 69. в. 3.

Шотландія вполнѣ была отдѣлена отъ Англій 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 Англій 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 Общинъ, объяснялъ лишь многія дѣла мѣстнаго управленія. Поэтому, когда Артуръ Уэльслей принялъ въ 1808 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, Секретаріатъ 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, ответственъ согласно конституціи за ирландское правительство, заявилъ: «Въ этомъ отношеніи это вѣрно, но въ другомъ не совсемъ правильно. Высокоуважаемый джентльменъ знаетъ хорошо, что Секретарь внутреннихъ дѣлъ есть лишь посредникъ въ сношеніяхъ Короля съ Лордомъ-Намѣстникомъ ему точно также извѣстно, что мелкія дѣла ирландской администраціи со всѣми 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, но отнюдь не оба, засѣдаетъ въ Кабинетѣ. Лордъ-Намѣстникъ можетъ имѣть спеціальную 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⁾.

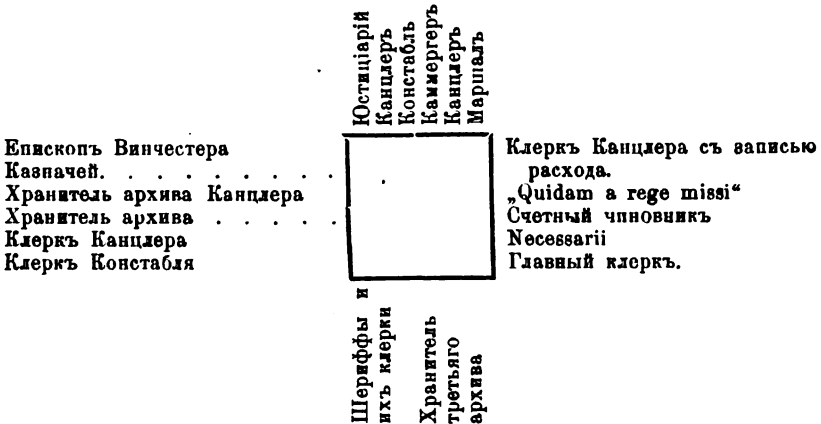
Норманны ввели въ наши учрежденія правильную финансовую систему. Exchequer былъ куріей, собиравшейся для обсужденія финансовыхъ дѣлъ. Но нѣкоторые должностныя лица куріи несли спеціальныя обязанности.

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 *escheker*, т. е. шахматы, названіе это произошло отъ сукна съ изображенной на немъ шахматной доской, которымъ покрывался столъ, за которымъ засѣдали члены этого учрежденія. *Примѣч. перевод.*

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:



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 над Казначеем¹⁾.

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 Короля²⁾. 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 суда³⁾.

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 Поступленій⁴⁾. До этого времени титулъ подвергся измѣненіямъ⁵⁾. 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 Exchequer⁶⁾.

¹⁾ Ibid., ch. XXI. в. 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.

Исполненіе обязанности Казначая было возложено на коллегію по смерти лорда Салисбери въ 1612 г. Съ этого времени Казначей, хотя и исполняли различныя обязанности въ Палатѣ Поступленій до 1643 г., однако Treasury сдѣлалось отдѣльнымъ департаментомъ; его дозволеніе было необходимо для выдачи денегъ изъ Палаты Поступленій 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 помещено 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 Казначая время отъ времени была замѣщаема до 13 октября 1714 г., когда герцогъ Шръюсбюри отказался отъ бѣлаго 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 Казначая для Ирландіи сохранялась до 1816 г. ¹⁾

§ 2. Комиссія Казначейства.

Департаментъ Treasury созданъ патентомъ подъ Большою Печатью, назначавшимъ поименованныхъ въ немъ лицъ комиссарами для исполненія обязанностей Казначая Exchequer Великобританіи и Лорда Высокаго Казначая Ирландіи.

Департаментъ состоитъ изъ Перваго Лорда, Канцлера Exchequer и различнаго числа младшихъ лордовъ.

До 1711 г., когда управленіе 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 Пельгемъ спорили изъ-за преобладающаго вліянія въ министерствѣ; точно также Вил. Питтъ Старшій, будучи Статсъ-Секретаремъ, руководилъ политикой страны, между тѣмъ какъ Ньюкастль занималъ должность Перваго Лорда Казначейства; наконецъ, въ коалиціонномъ министерствѣ 1783 г. герцогъ Портландскій, бывшій 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 Чатѣму образованіе министерства, послѣдній выбралъ себѣ должность Лорда Хранителя Малой Печати. Въ это время комиссія Казначейства собиравшись на засѣданія два раза въ недѣлю и Чатѣмъ, 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 подь силу 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 бываетъ 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 разсматривали кассовыя счета за недѣлю, а днемъ представляли ихъ королевѣ 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 донинѣ находится въ Казначействѣ; секретари вели записъ, которая облекалась въ форму журнала, прочитываемого 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 функций въ Палатѣ Счетовъ, изъ которыхъ сохранилась одна—и та формального характера. Болѣе спеціальныя финансовыя обязанности Канц-

нымъ дѣламъ 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 наслѣдственные 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 принадлежать Вице-Казначею, должность котораго была соединена съ его должностью въ царствованіе Генриха VII ¹⁾).

Этотъ постъ не имѣлъ большого значенія, пока комиссія 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 Премьеръ-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, слѣдуемыя 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 предположенные 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 вѣзвать 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 1785 году. Но юрисдикція этого суда была отмѣнена въ 1841 г. ¹⁾ и Актъ о Судопроизводствѣ освобождаетъ Казначей и Канцлера Exchequer отъ несенія судебныхъ обязанностей въ Высшемъ Судѣ и въ Апелляціонномъ ²⁾.

Но въ назначеніи шерифовъ Канцлеръ занималъ свое старое мѣсто, какъ и въ Палатѣ Счетовъ Exchequer. Церемонія, происходящая

¹⁾ 5 Викт. с. 5.

²⁾ 36 и 37 Викт. с. 66. в. 96.

12 ноября, въ день Св. Мартына, напоминаетъ старое Exchequer, гдѣ шерифы были связующимъ звеномъ между графскими собраніями и курией. 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 Совѣту¹⁾.

§ 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 каждаго 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 определяютъ порядокъ размѣщенія именъ, а на слѣдующемъ засѣданіи Король отмѣчаетъ имена избранныхъ для каждаго графства.

государственныхъ должностныхъ лицъ имѣть парламентскаго секретаря. 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 отвѣтствененъ за смѣты доходовъ департаментовъ и за вѣтываніе кредита; онъ несетъ всѣ тяжести черновой работы по финансовымъ вопросамъ, рѣшаемымъ въ Парламентѣ, принятіе тѣхъ порученій, которые предлагаются биллемъ, тракующимъ 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 опредѣлялъ Каннингъ, состояли въ «образованіи Палаты, сплоченіи ея и поддержкѣ министра».

§ 5. Несмѣняемая должность.

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 Парламентѣ.

Но эти политическія должностныя лица, которыя мѣняются вмѣстѣ съ возвышеніемъ и паденіемъ партій, являются временнымъ начальствомъ постояннаго персонала чиновниковъ. Практическія неудобства частыхъ измѣненій въ составѣ секретарей Казначейства особенно стали чувствительными въ 1805 г. и для устранения ихъ была учреждена должность постояннаго секретаря, несомвѣстная съ мѣстомъ въ Парламентѣ, который былъ обязанъ просматривать ежедневную работу Казначейства, и сообщать и увѣдомлять парламентскихъ представителей департамента.

Обширая финансовая власть, принадлежащая Казначейству надъ всеми 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 статутомъ 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 увидеть плоды своих трудовъ. О значеніи постоянной гражданской службы рѣчь будетъ ниже; но было невозможно закончить повѣствованіе 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 функций, 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 себя 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 warrant за собственноручной королевской подписью. Обязанности несутся постояннымъ персоналомъ Кассоваго Отдѣленія (Pay Office) на основаніи предоставленныхъ Генераль-Кассиру правъ.

Таковая также должность парламентскаго совѣтника, которые назначаются постановленіемъ журнала Казначейства. Обязанности этихъ

¹⁾ 5 и 6 Виллг. 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 отъѣны 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.

Комиссары лѣсовъ образуютъ департаментъ, вѣдающій управление 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 изложеніе и на защиту ихъ образа дѣйствій, когда объ этомъ будетъ возбужденъ вопросъ, представителями Казначейства.

Коллегія комиссаровъ 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 учрежденія существовали уже съ первой половины XVI в., но не для общественнаго пользованія, а для обслуживанія 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 краткаго періода министерства Каннинга, ее всегда занималъ паръ, въ виду установившагося взгляда на представительство въ Парламентѣ почтового вѣдомства до 1866 г., когда правоограниченіе было отмѣнено и Генераль-Почтъ-Директоръ получилъ возможность засѣдать въ Парламентѣ ¹⁾, подчиняясь правилу, что принятіе должности дѣлаетъ мѣсто въ Палатѣ свободнымъ, сохраняя за обладателемъ его право быть переизбраннымъ.

Въ 1831 г. англійскія и ирландскія почтовые учрежденія, 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. Вмѣст. с. 55.

²⁾ 7 Вильг. IV и 1 Вмѣст. с. 32. с. 33.

Съ одной точки зрѣнія это вѣдомство носитъ 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 компаніями, заключая съ ними контракты о перевозкѣ почты, и заниматься международными переговорами, касающимися различнаго 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 принадлежащія 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 согласіемъ Казначейства.

Его распоряженія, касающіяся почтово-сберегательныхъ касъ (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. речи Чилдерса и Гладстона по поводу билля, который сдѣлывалъ 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, расслѣдовавшей положеніе гражданской и специальной администраціи морского и военнаго департаментовъ. 1890 [с. 5079]. 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 проведенія 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 Совѣтъ 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 [Сд. 2416].

Лорды Коммиссары номинально равны между собой. Патентъ не дѣлаетъ 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 денежныя 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. Распределение дѣлъ.

Настоящее распределение дѣлъ основано на запискѣ Перваго Лорда, составленной 20 октября 1904 г. ³⁾. Общій ихъ характеръ предугазанъ 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 распределение 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 распределенія 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 приобрѣтеніе и продажу кораблей и предметовъ снабженія. Но онъ не входитъ 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 менѣ 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 распоряженіи его имѣется достаточный штатъ постоянныхъ служащихъ по всѣмъ отраслямъ морской администраціи.

ОТДѢЛЪ VI.

Главные Управленія (Boards).

Остается еще неразсмотрѣнной 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 носить 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 человѣческой 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 упраздненія 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-Секретаріатамъ*, конечно, соотвѣтствуютъ понятію *министерства* — но переводчикъ по возможности старался отъѣнить оригинальность терминологіи.

²⁾ *Burke, Speech on Economical Reform*; см. также *Life of Shelburne—Lord's 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 приготовленія 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 пріобрѣтать 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 принадлежалъ административный надзоръ надъ желѣзными дорогами, портами и различными учреждениями, подчиненными управленію на основаніи статута. Совѣщательныя функціи постепенно исчезали, а административныя росли. Въ 1865 г. послѣ нѣкоторыхъ споровъ объ отношеніяхъ между Секретаріатомъ, вѣдавшимъ 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. Управленіе 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 еженедѣльнымъ 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 торговыя 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 покупкѣ, 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. Вѣдѣнія, касающіяся банкротства, не считая формальнаго судебного процесса, ведутся черезъ Управленіе 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 Управленіе 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 Управленіе Торговли несетъ въ качествѣ старой королевской прерогативы. Земельное пространство, занятое портами и судоходными рѣчками, 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 завѣдыванію 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 зарегистрированнаго 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 каскъ 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 цивильный 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 цивильнаго 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 цивильному 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 ст. 6, 7, 8.

³⁾ 54 Георг. III, с. 157.

⁴⁾ 2 и 3 Вильг. IV, с. 1.

Первый комиссаръ назначается *warrant*'омъ за собственноручной королевской подписью; онъ дѣйствуетъ одинъ; комиссія почти никогда не собирается, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда мѣсто перваго комиссара не замѣнено, 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 специально 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 условий.

§ 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 политическій 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.

Управленіе 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 Управленіе 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 недвижимою собственностью, представляющей общественный интересъ. Вся эта власть была сконцентрирована въ рукахъ комиссаровъ, которые не были представлены въ Парламентъ.

На основаніи акта 1908 г. ¹⁾ изъ Главнаго Управленія Торговли

¹⁾ § Эдуард. VII, с. 31. Эти обязанности могутъ показаться несовмѣстимыми, но Лордъ Онслоу (Onslow), Предсѣдатель Главнаго Управленія, настаивалъ на томъ, что тотъ департаментъ, который заботится о букахъ, 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—образование 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 образование. 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 даваніями, 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 образование 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 соотвѣтствующій 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.

Насъ, конечно, интересуеетъ 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 нерѣдко 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, содержимыхъ 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 Вѣст. с. 33. в. 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 начальнаго 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 начальнаго, 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 Секретаріату 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 наказуемомъ проступкѣ, 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

Главное Управление Земледѣлія пользуется извѣстными административными правами въ области сельско-хозяйственного и лѣсного 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 завѣдованія 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 пойдетъ 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 вѣшняго Совѣта — *Concilium Ordinarium*, противостоящаго *Concilium Privatum*, который игралъ видную роль въ XVI в. Приглашеніе облечено въ извѣстную форму, но она, подобно другимъ конституціоннымъ формамъ, указываетъ на характеръ той должности, которая даетъ право на призваніе.

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 соотвѣтственныхъ 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 распределение занятій Палаты. Отъ него ожидаютъ проведенія извѣстнаго 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 распределить 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 отниметь у нихъ то время, которое они посвящаютъ внѣпарламентскимъ занятіямъ.

Секретарь есть парламентскій помощникъ лидера Палаты, но самъ лидеръ долженъ быть человекомъ 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 подучаетъ 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 пэра.

Ирландскія дѣла ведутся въ Палатѣ Лордомъ Намѣстникомъ; а если Секретарь для дѣлъ Шотландіи бываетъ пэръ, 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 Управление, Земледѣіе 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.

Всѣ правительственные департаменты, о которыхъ я говорилъ, стоятъ въ непосредственномъ соприкосновеніи съ Парламентомъ, такъ какъ ихъ официальные главы, хотя и занимаютъ коронныя должности, исключены изъ дѣйствія правоограниченій, установленныхъ актомъ 1707 г.

Столь рѣзко измѣнилось мнѣніе со времени Акта о Престолонас-

¹⁾ См. Bulwer's Life of Palmerston, I, 91 относительно Канцлера Казначейства и Hardwicke State Papers, II, 461 относительно Перваго Лорда Адмиралтейства.

²⁾ Кабинетъ Асквита насчитываетъ также 20 членовъ. *Примѣч. перевод.*

лѣди, запрещавшаго лицамъ, занимающимъ коронныя должности, засѣдать 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—все критическія замѣчанія проходятъ безслѣдно, а съ другой—департаментъ остается совершенно безъ защитника. Въ тѣхъ дѣлахъ, 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 колониальнымъ 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—политическихъ главъ, мы давали очеркъ оригинальныхъ чертъ исполнительной власти. Но кромѣ того существуютъ нѣкоторые вѣдомства, которыя не имѣютъ такого представительства въ Парламентѣ, да и во всякомъ департаментѣ, независимо отъ того имѣетъ ли онъ или нѣтъ политическаго главы, 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 комиссія и Комиссія общественнаго призрѣнія.

Но въ случаѣ, если департаментъ, не имѣющій официальнаго

представителя ни въ той, ни другой Палатѣ, будетъ поставленъ въ неудобное для него положеніе враждебной ему критикой, то могутъ быть изданы постановленія 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 львовъ 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.
Правленіе Национальнаго долга.
Управленіе Главнаго Кассира.

Контора уплаты за общественныя работы.

Львовое вѣдомство.
Коммиссія Гражданской Службы.
Контора Лондонской Газеты.
Национальная Галерея.
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 противорѣчило 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 возобновлено, 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 пожертванія, 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 размѣшенія доходовъ, не возбуждая объ этомъ судебного процесса, который былъ сопряженъ съ издержками и съ потерей времени.

¹⁾ 13 и 14 Вият. с. 94 s. 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 донинѣ принадлежали суду Канцлера. Онъ предоставилъ Коронѣ назначать *warrant*’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 коммиссиіи 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 условий, Коммиссія Общественнаго Призрѣнія получила съ 1860 г. право составлять новые проекты для приведенія въ испол-

¹⁾ Акты, касающіеся Коммиссиіи 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 Коммиссиіи *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 præ* 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 общепоблагодотворительнымъ 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 просвѣдительнымъ попечительствамъ, всѣ права по собиранію свѣдѣній, составленію проектовъ и распоряженію недвижимой собственностью, которыя ранѣе принадлежали Коммиссіи Общественнаго Призрѣнія ³⁾.

¹⁾ Доктрина *su præ*, принятая въ англійскомъ наследственномъ правѣ, требуетъ, чтобы измѣненія, послѣдовавшія въ употребленіи имущества, предназначеннаго 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 перемѣны, 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 имѣеть своего оратора въ Парламентѣ, который имѣеть въ своемъ распорихеніи спеціальныя свѣдѣнія и стоитъ въ непосредственныхъ отношеніяхъ съ вѣдомствомъ, хотя можетъ и не быть его политическимъ главой.

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 послѣднего 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 руководителей парламентскую неправопособность. Обычай и удобство требуютъ, чтобы онъ имѣлъ мѣсто въ Парламентѣ, и тогда непосредственная отвѣтственность передъ Парламентомъ дастъ ему контроль надъ политикой его вѣдомства.

Въ настоящее время парламентскій глава въ глазахъ общества является олицетвореніемъ 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) говорить, 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-Секретариата 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 свѣдуць въ работѣ того вѣдомства, главой котораго онъ призванъ состоять, не можетъ ни увидать, 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.

Оффициальная работа, несмотря на всѣ способности и старанія государственныхъ должностныхъ лицъ, всегда стремится улечься 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 разработки его предположеній и для осуществленія ихъ быстро, гладко и дешево¹⁾. 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 имѣеть 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 управлялась 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 мѣсть, если они вотировали въ Парламентѣ противъ правительства. Генри Фоксъ въ 1763 г. удалилъ лицъ, оппозировавшихъ 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 недомѣнностямъ. 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 собой 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 срокахъ. 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 печатаются 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 подписанному *warrant*.

¹⁾ Относительно процесса съ подобныхъ случаевъ см. *Parl. Deb. N. S. XIV. 500. 502*, изложеніе Спикеромъ Палаты 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 обѣихъ Палатъ.

²⁾ *Coke, Rep. 9. 50. R. v. Richardson, 1. 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, вѣдѣвшимъ 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 утверженію, что Warrant за собственноручной королевской подписью, являющійся 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 бургъ просилъ объ отмѣнѣ особенной четвертной сессіи (установленной въ силу закона 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, Первый 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:

Парламентскіи помощники Статсъ Секретарей и Члены Лорды Адмиралтейства получаютъ по 1.500 фунтовъ, Финансовый Секретарь въ Казначействѣ—2.000, *Parliamentary General* не получаетъ содержанія, Генераль Атторней—7.000, Генераль Солситоръ—6.000.

Въ Шотландіи: Лордъ Адвокатъ—5.000, Генераль Солситоръ—2.000; въ Ирландіи: Вице-Король—20.000, Лордъ Канцлеръ—6.000, Генераль Атторней—5.000, Генераль Солситоръ—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 наследованія въ Act of Settlement и тому обстоятельству, что королевскій родъ не изсякалъ съ той поры, какъ Брауншвейгскій домъ наследовалъ тронъ въ силу опредѣлений 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 учреждений 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 вѣдомства, при немъ секретарь, затѣмъ одинъ или нѣсколько его помощниковъ съ секретарями, затѣмъ Главные Клерки, или Главные Инспекторы (послѣдніе, по преимуществу, имѣютъ въ своемъ вѣдѣніи спеціальныя провинціальныя округа), затѣмъ 2 разрядовъ клерки или инспектора. Содержаніе Главныхъ Клерковъ: въ Статс Секретаріатѣ 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 соответствующія должности оплачиваются и выше.

менты, которые создавали права на Короны, то слѣдуетъ оживить исторію этого вопроса.

Саксонскіе короли избирались Витанагемотомъ, но какъ и во многихъ другихъ случаяхъ съ вѣншей 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 сдѣланнаго 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 Желѣзнобокий, былъ еще живъ. Связь Гарольда съ домою Цердика была отдалена, если не вымыслена, и тутъ опять Эдгаръ, 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 приобрѣлъ никакихъ правъ на уваженіе со стороны англійскаго народа. Но каждый изъ этихъ королей основывалъ свое законное право на выборъ 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 недвижной 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 наслѣдственномъ переходѣ престола скоро было принято въ вновь установившемся общественномъ порядкѣ. Тотъ фактъ, что Витанагемотъ или *Commune Consilium* всегда жертвовали интересами малолѣтнихъ дѣтей умершаго короля въ пользу болѣе сильныхъ членовъ королевскаго дома, служило доказательствомъ того, что наслѣдственное 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 наслѣдственныхъ 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 приобрѣтенное 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 повиноваться. 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*); наслѣдственное право приходило на помощь поддержанію мира и будущій король настаивалъ на томъ, что лордъ Англіи 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, создаваемыя междуцарствіемъ.

Царствованіе Эдуарда I началось до его коронаціи. Онъ находился въ Палестинѣ, когда 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, объявляющую, что онъ вступилъ на престолъ по праву наслѣдованія и по волѣ магнатовъ и что онъ пользуется миромъ. Почти черезъ два года былъ совершенъ обрядъ коронованія. Эдуардъ II считаетъ начало своего царствованія со дня смерти своего отца. Эдуардъ III издалъ прокламацію о мирѣ до своего коронованія 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 феодальными 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-подданической присягѣ магнатовъ, ни на обрядѣ коронованія. Тутъ было лишь одно основаніе—родословная. Эдуардъ IV былъ ближайшій мужской представитель старшей линіи въ потомствѣ Эдуарда III и на

¹⁾ Stubbs, Const. Hist. II. 360—363.

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 Коронаю 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 основаніями 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. Оффиціальнй представитель народа исчезаль 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 извращаль 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. Слословія 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 убѣжалъ, и первой заботой собранія было замѣщеніе мѣста того оффиціального лица, наличность котораго была необходима не только для веденія правительственныхъ 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 средній 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 оправдываль 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-

торых 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 ранѣе 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 дурнаго 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 соврѣмени 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 онъ 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 утвержденного Парламентомъ перехода Короны, она принадлежитъ Ганноверской династии.

Но право на Корону въ силу этого порядка престолонаслѣдія получено извѣстнымъ условіемъ: 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 нѣско-

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 наследованіе Короны Великобританіи должно быть то же, что и наследованіе Короны Англіи по акту о Престононаслѣдіи, подобное постановленіе внесено и въ актъ соединенія съ Ирландіей 1800 г.

Право на Корону Соединеннаго Королевства Великобританіи и Ирландіи въ силу статута принадлежитъ наследникамъ принцессы Софіи въ нисходящемъ потомствѣ, прямыя представители котораго должны быть отыскиваемы въ каждомъ случаѣ перехода Короны.

§ 2. Современныя формы.

Любопытно изложить обряды вступленія на престолъ и коронованія, какъ иллюстрацію къ вышеизложенному.

Королева Викторія умерла въ Осборнѣ 22 января 1901 г., вечеромъ, а на слѣдующій день Лорды Тайнаго Совѣта, которыхъ было болѣе 100, Лордъ Мэръ ¹⁾, Алдермэны, и другія должностныя лица Лондонскаго Сити, совмѣстно съ иными знатными лицами и джентльменами, собрались въ Сенъ-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 Ею 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 Гренвилль, повидимому, не обратилъ вниманія 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 июня 1837 г. перечисляеть имена присутствовавшихъ. То же различіе было между собраніемъ слушавшимъ прокламацію и послѣдовавшимъ 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, Витанагемоть 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 престолонаслѣдін.

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 пріемъ новаго Короля народомъ, и присягу, которая заключается въ себѣ представленіе о принятіи Королемъ королевскихъ обязанностей ³⁾.

¹⁾ Times газета, 25 января, 1901, стр. 11.

²⁾ Hansard, Fourtti Series, vol. CXXXIX. p. 27.

³⁾ Формы и порядоки коронаціонной службы см. у R. Phillimore's Ecclesiastical Law іед 2. p. 813, но эта служба при коронаціи короля Эдуарда VII была нѣсколько измѣнена и сокращена.

Вслѣдъ за этимъ слѣдуетъ рядъ церемоній, которыми призывается божественная санкція на народный выборъ и сообщаются королевскому сану его священные права; помазанія, инвеститура и вѣнчаніе Короной. Третья часть есть естественное слѣдствіе послѣдней. Король, законно избранный, помазанный и коронованный, возводится на свой тронъ и принимаетъ выраженія вѣрнопоподанническихъ 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 вѣрнопоподанническихъ 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 учреждений 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 специально 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 это я общаюсь».

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 принятъ народомъ и принесъ 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 Кэнтерберійскимъ (при стоявшихъ на колѣняхъ епископахъ), затѣмъ принцемъ Уэльскимъ за себя и принцевъ королевской крови, и первымъ по знатности отъ cadaго 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 дѣлая его въ лѣвую щеку.

Духовный пэръ произноситъ слѣдующія слова:

«Я—буду вѣрнымъ и вѣрноподаннымъ и вѣрность и вѣрноподанность 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 вѣрноподанническія 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 Витанагемота или Совѣта избраннаго ими государя собравшемуся народу, у котораго просятъ національнымъ одобреніемъ запечатлѣть избраніе Короля.

Коронаціонная присяга указываетъ на договорный характеръ англійской верховной власти, характеръ 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 религиозные элементы въ символическихъ одѣяніяхъ и знакахъ верховной власти.

Проявленіе вѣрноподданническихъ чувствъ парами представляетъ ту присягу на вѣрность, которую въ саксонскія времена приносили *Ministri*, а впоследствии 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, взамѣнъ 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⁾. Но 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 принадлежить.

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.

Территориальный характеръ феодальнаго суверенитета ставитъ подданство въ зависимость не отъ мѣста происхожденія родителей извѣстнаго лица, а отъ мѣста рожденія его самаго. Французъ, родившійся въ предѣлахъ владѣній Короны, не можетъ быть освобожденъ отъ общихъ обязанностей, а лицо, родившееся отъ англійскихъ родителей за границей, не можетъ приобрести этимъ правъ англійскаго гражданина. *Nemo potest exuere patriam*.

Но человѣкъ можетъ быть гражданиномъ нашей страны, хотя по своему рожденію и происхожденію своихъ родителей онъ принадлежитъ 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 Іаковомъ I Англійской Короны, родились въ подданствѣ Короля Англій и состоятъ подданными обѣихъ странъ; точно также и англичане *post nati* числятся гражданами и Шотландіи и Англій. Въ случаѣ же раздѣленія Коронъ, приобретенное 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 владѣнн 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 Престононаслѣдн 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 нынѣ 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.

послѣдняго. Если же дитя родилось за границей послѣ натурализаціи, то оно, повидимому, не подпадаетъ подъ 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 пріобрѣтать недвижимой собственности; теперь иностранецъ не состоитъ подъ ограниченіями ни по пріобрѣтенію 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 основанія защиты для измѣнительскаго образа дѣйствія, но и сама натурализація явится актомъ измѣны. R. v. Lynch [1903]. I. K. B. 444.

⁴⁾ L. Litt. 1290.

⁵⁾ Корона патентомъ можетъ сообщить 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 насильственнаго 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 ангайскую 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 юрисдикціи ²⁾. 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⁾. Убіеніе умышленное или въ запальчивости (murder and manslaughter), совершенное на сушѣ, разсматривается судами Англій или Ирландіи, хотя бы преступленіе было совершено внѣ королевскихъ владѣній ⁴⁾; та же подсудность примѣняется къ двосженцамъ, не взирая на то, совершенъ ли второй бракъ «въ Англій, Ирландіи или другомъ мѣстѣ» ⁵⁾. И только въ указанныхъ случаяхъ англичанинъ можетъ судиться въ Англій или Ирландіи за совершенное за границей преступленіе.

¹⁾ De Jager v. Attorney-General of Natal [1907] A. C. 329.

²⁾ По акту 35 Генрѣха 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.

⁴⁾ Macleod v. Attorney-Gen. for New South Wales [1891] App. Ca. 455.

⁴⁾ 24 и 25 Вѣкт. с. 100 в. 9.

⁵⁾ 24 и 25 Вѣкт. 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) Убіеніе 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, с. 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 принятыя имъ рѣшенія и застрачиваніе 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 Criminae 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 устрашеніе Палатъ Парламентъ есть treason-felony ²⁾).

Я находилъ подходящимъ разсмотрѣть 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 разсмотрѣть, 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. Выѣздъ 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 занимада 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 бывавъ препятствовала несенію королевскихъ обязанностей.

²⁾ Stubbs, Const. Hist. II. 104.

³⁾ Это не лишало Вильгельма королевскихъ правъ при пребываніи заграницей. 2 Вильг. Марія ст. I. с. 6.

⁴⁾ См. May, Parl. Practice, ed. II. p. 515 и отвѣтъ лорда Lyndhurst лорду Campbell по случаю посѣщенія 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 принятія 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 собой 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 засталъ, 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 объ 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 созванъ 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 разсматривалось подробно. Отъ вышеуказанныхъ случаевъ оно отличается въ двухъ отношеніяхъ. Іаковъ не отказывался, но бѣжалъ и члены *Convention-Parliament* разсматривали 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 разсматривался нами, и мы должны лишь опредѣлить то положеніе, которое создается смертью государя.

Въ одной изъ предшествовавшихъ частей этой главы я описалъ 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 таковаго неудобства до акта 7 и 8 Вильгельм. 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, предуказанный 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 в. 51. §§ 8, 9.

²⁾ 6 Анны с. 41, в. 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 заграничей».

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 наслѣдованіи 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. создано 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 приложение существующихъ печатей, до тѣхъ поръ, пока новыя печати не будутъ изготовлены.

23 и 24 января министры Короны цѣловали руку Королю и принесли официальную 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 имѣетъ, 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 *augur 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 Королевиномъ золотѣ разсѣланъ Грину'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 принадлежитъ 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 принять 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 наслѣдовала тронъ, Act of Settlement пропелъ, 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, по 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, c. 1.

статутами ¹⁾ были даны полныя права гражданина Соединеннаго Королевства, какъ только онъ принесъ присягу Верховной власти и на вѣрнопоподданничество. 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, перомъ 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. Умысль 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 отмѣнялъ дѣйствіе 1 Георг. I, st. 2, с. 4., который запрещалъ разсмотрѣніе 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 перомъ. Королева Викторія выставляла основательныя причины противъ этого. Letters of Queen Victoria, I. 252.

⁴⁾ 31 Генр. VIII с. 10. Сыновья Короля по своему рожденію члены Тайнаго Совѣта, и могутъ вступать 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 Большою 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 самоуправленія 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-Секретаріатомъ 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 насъ въ область иностранныхъ сношеній.

ОТДѢЛЪ I.

Соединенное Королевство.

§ 1. Англія и Уэльсъ.

Англія и Уэльсъ составляютъ одно королевство уже столь долгое время, что разсматривать процессъ ихъ соединенія кажется такимъ отдаленнымъ, какъ и объединеніе Англіи саксонскихъ временъ подъ 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 Ллевелинъ. 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 же *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 созданиемъ 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 Марии 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. Тѣснимые 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 восстанія и гибели вождя Ллевелина аб-Грифида 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.

Примѣч. переводч.

²⁾ 34 и 35 Генр. VIII, с. 26.

³⁾ 27 Генр. VIII, с. 26, в. 1.

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.

Организація 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 престолъ. 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 Symmrodor, IX. 201.

²⁾ 34 и 35 Генр. VIII, с. 24.

³⁾ 34 и 35 Генр. VIII, с. 26, измѣненный 18 Елиза. с. 8 и 13 Георг. III, с. 51

⁴⁾ Относительно этихъ судовъ и ихъ отмены, см. Rhye 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 Шотландїи и объ освобожденїи 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 шотландцавъ такое положеніе было весьма невыгодно, и прежде чѣмъ обнаружился послѣдствїя этого акта, были установлены такія условїя соединенїя, что англійскій Парламентъ отмѣнилъ грозныя статьи.

Соединенное Королевство Великобританїи было созданиемъ договора о соединенїи.

Съ 1602 по 1707 г. Англїя и Шотландїя 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 Соединенїи ³⁾. Въ силу его постановленїй Англїя и Шотландїя образуютъ одно королевство, устанавливали для обѣихъ странъ одинъ порядокъ преемственнаго перехода Короны, одинъ общїй Парламентъ и одинаковое сообщенїе правъ гражданства для обѣихъ странъ. Представительство и обложенїе налогами устанавливалось въ пропорціи къ числу населенїя и его благосостоянїю; церковныя установленїя обѣихъ странъ получали охраненїе въ томъ видѣ, въ какомъ они существовали. Шотландїя сохранила нѣкоторыя нормы своего гражданскаго права и свою организацію судовъ. Рѣшенїя 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 согласїе не было дано на этотъ билль въ 1703 г.

³⁾ 6 Анны с. II. Акты ратификаціи послѣдовали въ Шотландїи 16 января въ Англїи 6 марта, 1707 г.

⁴⁾ The Court Session есть высшїй гражданскїй судъ въ Шотландїи. The Court of Teinds былъ собранїемъ 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 аппеляціи въ Палату Лордовъ. Закономъ 6 Анны, с. 11 въ Шотландіи былъ учрежденъ новый судъ Канцлера, аппеляціи 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 всею 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, соответствующаго 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

вѣдавшимъ церковные доходы, поступашіе 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. Haughton, Book of Dignities, 502 (ed 2).

собственно суды съ ихъ судопроизводствомъ. Юрисдикція Палаты Лордовъ по аппеляціямъ 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 приобрѣлъ измѣненное 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, похожие 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 исполнительной 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 самоуправленія. 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 мѣтропріятія.

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 Англии 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 партій, державшей въ своихъ рукахъ въ Англии 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 Англию 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 Англии. Примѣненіе его имѣло мѣсто по совѣту Вице-Короля и можно предположить, вопліи 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 самимъ 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, неприязненно 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 операцій, отказавшись вотировать отпускъ денежныхъ средствъ и наборъ войска или потребовавъ отъ исполнительной власти веденія иной политики, нежели политика ея сосѣдья. Столкновеніе между ирландскою 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 собою 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 религіи создавало постоянную возможность смуть 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.

вля 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 всеми 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 центрального

¹⁾ Описаніе этихъ Boards см. въ рѣчи Biggell 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. Putido*. 6 App. Ca. 102.

правительства къ близлежащимъ островамъ, Индіи и колоніямъ, мы должны разсмотрѣть тѣ департаменты, которые отвѣтственны за внутренней порядокъ и хорошее внутреннее управленіе. Таковыми являются Статсъ-Секретаріатъ по внутреннимъ дѣламъ и Главное Управленіе 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 Управленіе по дѣламъ мѣстнаго управленія отвѣтственно за пожалованіе правъ самоуправленія и за контроль надъ пользованіемъ ими въ дѣлахъ, касающихся общественнаго здоровья, удобствъ и организаціи помощи бѣднымъ.

§ 4. Статсъ-Секретаріатъ по внутреннимъ дѣламъ (Home office).

Когда въ 1782 г. старое распределеніе 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 такъ же какъ Глєнвилли 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 обычныя обязанности, какъ спеціальныя дѣла, принадлежащія главному Статсъ-Секретарю Его Величества, и эти обязанности имѣютъ спеціальныя историческія интересы.

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 колониальныхъ дѣлъ, то посред-

¹⁾ Кромѣ постоянного 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 своею 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 Совѣтѣ, принимаетъ ихъ, даетъ отвѣты или направляетъ, согласно королевскому повелѣнію, въ соответственные 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 изготovitъ документъ для королевской подписи и контрастигнировать его. Такие документы имѣютъ иногда уже окончательное значеніе для той цѣли, для которой они предназначены служить, когда на нихъ имѣется контрастигнированная 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 контрастигнированъ или

¹⁾ Лордъ-Мэръ Лондона, Лордъ-Намѣстникъ Ирландіи, Лорды-Намѣстники Герцегъ, Джерсей, 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 перскаго 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 приготовления патента, которымъ жалуются перство, и приложеніи къ нему Большой Печати. Затѣмъ патентъ пересылается вновь пожалованному перу чрезъ Статсъ-Секретаріатъ 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 Секретаріатомъ 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, колониальныхъ, 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 имѣеть такой видъ:

Секретарь въ исполненіе возложенныхъ на него Вашимъ Величествомъ обязанностей, представляя прилагаемыя при семъ документы для подписи Вашего Величества, всепокорнѣе 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 острововъ.

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 соответствующему 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 отмененъ 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 определять, 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 посланцъ 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, разсматривавшаго 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 комиссіи.

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 Англии.

Акты (Extradition Acts) 1870, 1873 и 1895 г. ¹⁾, излагаютъ правила о выдачѣ бѣжавшихъ преступниковъ, которыя 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 указаннаго 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 рассмотрѣнія 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 территориальныхъ водахъ (Territorial waters jurisdiction Act) и объясненія, въ случаѣ обращенія къ нему за такимъ согласіемъ какого-либо изъ судовъ, дѣйствующихъ на территории британскихъ владѣній, началъ подсудности съ точки зрѣнія Акта о подсудности иностранцевъ. Таковы разнообразныя обязанности Статсъ-Секретаря по внутреннимъ дѣламъ по поддержанію общественнаго 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 взаимъ 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 подлѣжитъ его утвержденію.

Въ дѣйствительности комиссаръ имѣетъ весьма значительную власть надъ полиціей, но въ нѣкоторыхъ случаяхъ его распоряженія относительно торговли на улицахъ, рестораноу и извожиковъ 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 совѣтчикомъ 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 бургъ 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 входитъ 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, взаимѣтъ 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, служащія 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 з. 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 отміна 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 Broodmoor.

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 всѣ учрежденія этого рода Статсъ-Секретарь назначаетъ инспекторовъ, слѣдитъ за цѣлесообразностью ихъ работы, утверждаетъ касательно нихъ правила, равно какъ планы построекъ, имѣетъ власть освободить и отпускать содержащихся въ нихъ призрѣваемыхъ 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 отмѣны 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 прошенія 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 министр, исполняющій приказаніе Короля, опираясь на прошеніе 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. Дѣдность 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 судебнаго 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, контрасигнированный 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 здоровья, или въ смыслѣ увеличенія познаній въ области народнаго здоровья, 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 заразы, 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 поминанія.

§ 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, учрежденій 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 Англи; 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 управления 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 старостъ и на наблюдателей, избираемыхъ собраніемъ прихожанъ и утверждаемыхъ мировыми судьями.

На югѣ Англій, 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 800 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 800 человекъ и болѣе долженъ имѣть и приходскій совѣтъ. Если его населеніе не менѣе ста, онъ можетъ образовать совѣтъ, обратясь съ соответственнымъ 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, обязаны 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 человека 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. Наиболѣе 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 понынѣ; 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 извѣщаетъ 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 Warrant'омъ, подписаннымъ Клеркомъ Совѣта.

Лордъ-Намѣстникъ появляется въ царствованіе Генриха VIII; въ слѣдующее царствованіе онъ получилъ принадлежавшее ранѣ 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 въ 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 предумышленно 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; таковые 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 1888 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 occupation 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 немущихъ 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 центральнаго 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 общезначеніями 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 распределеніе суммъ этого

фонда, могутъ служить поддержкой или препятствіемъ мѣстной власти, несомнѣнно желающей получить денежное пособіе.

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-Секретаріатомъ 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-Секретаріатъ по внутреннимъ дѣламъ, и въ выдающему разрѣшеніемъ свидѣтельствъ 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-Секретаріата 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.

Burgh, 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, избравшихъ членовъ Палаты Общинъ, всегда могли быть подвергнуты пересмотру, отменѣ и измѣненіямъ согласно политическимъ требованіямъ Короля. Особенно обращаютъ на себя вниманіе отношенія къ хартіямъ Карла II и Іакова 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 Управление 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 Управление можетъ подвергнуть контролю по просьбѣ или съ согласія мѣстныхъ властей.

¹⁾ 45 и 46 Викт. с. 50.

²⁾ Запѣнено Казначействомъ (какъ въ *Municipal Corporations Act S. 106*), ст. 72 акта о Главномъ Управленіи 1388 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, имѣетъ это право; никогда городской округъ не имѣетъ самостоятельной камеры мирового судьи, что можетъ имѣть бургъ. Для исполненія законовъ объ общественномъ здравіи обѣ формы городского управленія обладаютъ одинаковыми правами, но власть изданія обязательныхъ постановленій городского округа въ силу актовъ объ общественномъ здравіи и приведеніе ихъ въ исполненіе стоятъ 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 имѣетъ 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 имѣютъ 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 имѣетъ 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 начального 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 каедральный соборъ, теперь же это является особымъ терминомъ отличія предоставленнымъ большимъ городамъ патентами, какъ напр., Бирмингамъ или Дэнди. Borough первоначально обозначалъ town, который посылалъ въ Парламентъ депутатовъ, нынѣ терминъ этотъ присвоается специально городскимъ общинамъ, не образующимъ собой корпораціи согласно Акту о муниципальных корпораціяхъ.

Графской корпораціей былъ town, поставленный, въ силу желанія короля, въ положеніе графства, пользуясь изъятіемъ изъ общей подсудности графства, имѣя собственнаго шерифа, отдѣльный судъ для выслушанія 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-

ложеиіе въ отношеиіи 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 вѣдѣиіи 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 1847 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 отвѣтствены 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.

b) 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 специально изданныхъ актовъ Парламента получили право произвести мѣры улучшенія. Эти акты перечисляютъ подлежащія осуществленію мѣры улучшенія и создаютъ 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, мощенія 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. сс. 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 Управленія 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. Функции правительства въ изысканіи средствъ, «необходимыхъ для охраненія общественнаго здравія, какъ это установлено въ настоящее время, послѣ прохожденія въ лабиринтъ мѣстныхъ учрежденій, 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 гласитъ 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 специально образованный департаментъ для надзора за ними.

Тѣ формы, въ которыхъ проявляется контроль центрального 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 статутами 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 приведения 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 вполнѣ 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 соответствующія 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 займавцамъ весьма слабыя гарантіи.

Ревизія, регулированія, провѣрка счетовъ и ограниченіе въ заключеніи займовъ являются главнѣйшими функціями центральнаго контрола 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, а. 15; 38 и 39 Вект. с. 58, ст. 180, 194, 139.

²⁾ 38 и 39 Вект. с. 38.

Управления по дѣламъ мѣстнаго управления и народнаго просвѣщенія пользуются правами судебнаго характера въ спорныхъ вопросахъ между мѣстными органами.

Утвержденіе въ назначеніяхъ должностныхъ лицъ, образованіе округовъ, общія указанія въ порядкѣ производствѣ 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 Мэнъ.

Островъ Мэнъ 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 краткими перерывамъ 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. Mastonган и Dill. Но наиболѣе подробныя свѣдѣнія объ исторіи и законахъ можно почерпнуть у Redlich о мѣстномъ управленіи въ Англии (вытѣся русскій пер.). Слѣдуетъ только пожалѣть, что чрезъ все это сочиненіе проходятъ нитью политическіе комментаріи, часто пенужные 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 (Lieutenant-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 взносовъ 10.000 фунт. стерл. въ консолидированный фондъ, остается еще излишекъ, то онъ поступаетъ въ распоряженіе Court of Tynwald.

Совѣтъ острова состоитъ изъ губернатора, епископа, архидіакона, 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 легислатуры Палаты семь лѣтъ, если только она ранѣе этого срока не будетъ распушена 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 образуютъ 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-Секретариатомъ по внутреннимъ дѣламъ. Но права и обязанности этихъ должностныхъ лицъ не такъ широки, какъ Намѣстникъ-Губернатора острова Мана; острова имѣютъ свои собственные 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 прешелъ 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 процессов, Bailiff получил право разбирать некоторые поземельные споры. Некоторое время спустя этих jurati было приказано выбирать среди жителей острова «*reg ministres Domini Regis et optimates patriae*» и дозволено разсматривать для всякаго рода, кроме высшей государственной измѣны и покушений на королевскихъ должностныхъ лицъ.

Это учрежденіе Bailiff и jurati (присяжные), дѣйствовало не только какъ судъ, но и какъ законодательное установленіе, издавая мѣстныхъ 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 менѣ 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 Англии.

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 jurati избранныхъ пожизненно плательщиками налоговъ на островѣ. Они должны быть прирожденными жителями острова, должны владѣть недвижимой собственностью, оцененной въ 720 фун. стерл., и не могутъ заниматься нѣкоторыми промыслами.

Наконецъ, идутъ Штаты:—12 приходскихъ священниковъ, назначенныхъ пожизненно и занимающихъ свои мѣста ex officio; 12 констеблей 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 каждаго 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 опредѣлялъ ихъ на извѣстныя мѣстныя нужды.

Жители острова заявляли претензіи на то, чтобы ни акты Пар-

¹⁾ Констебли избираются старѣйшинами въ соответствующихъ приходкахъ; они являются владельцами недвижимости въ приходѣ съ 160 фунт. ежегоднаго дохода.

ламента, ни приказъ въ Совѣтъ 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 силенъ издавать законы по внутреннимъ дѣламъ острова безъ извѣщенія на нихъ одобренія со стороны Штатовъ.

По этой причинѣ отвратительная судебная система на островѣ остается безъ реформы. Акты Парламента, относящіеся 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 Совѣтъ безъ участія Штатовъ. Высказывается тотъ взглядъ, что никакой приказъ въ Совѣтъ 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 Совѣтъ безъ содѣйствія со стороны Штатовъ считалось нарушеніемъ этихъ привилегій.

Я не буду входить въ разбирательство вопроса, который 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 постепенно 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 управленію 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 Совѣтъ.

²⁾ Этотъ вопросъ былъ возбужденъ въ Комитетѣ Тайнаго Совѣта въ 1894 г. Въ 1891 г. былъ изданъ приказъ въ Совѣтъ, опредѣлявшій кругъ обязанностей тюремнаго 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 Королевѣ 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.

Bailiff 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. Bailiff, 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 Bailiff'a и двухъ или трехъ присяжныхъ, и въ качествѣ апелляціоннаго суда, когда въ немъ засѣдаютъ Bailiff 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 вето 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.

Герсней.

Округъ Герсней 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 Bailiff 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 высшей 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* состоятъ изъ Bailiff и присяжныхъ, приходскихъ священниковъ восьми приходовъ, *douzeniers* ¹⁾, избираемыхъ пожизненно плательщиками налоговъ восьми приходовъ изъ числа тѣхъ, которые занимали должность констебля. Число *douzeniers*, посылаемыхъ каждымъ приходомъ мѣняется, но общее число равно 180. Они вмѣстѣ съ двѣнадцатью констеблями, избранными плательщиками налоговъ на три года, образуютъ *Etats d'élection*.

Etats de délibération учрежденіе меньшее. *Douzeniers* каждаго прихода вмѣстѣ съ констеблемъ 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 превосходитъ извѣстную норму, то оно, равно какъ и всѣ законодательные проекты, нуждается въ утвержденіи Короны въ Совѣтъ.

Судъ въ Герсней, 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 Герсней 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 Совѣтѣ, точно также и апелляціонныя жалобы на судъ Ольдернея приносятся въ судъ Герсней, подчиняющемуся въ апелляціонномъ порядкѣ Судебному Комитету Тайнаго Совѣта.

О. Саркзъ имѣеть подобный же судъ, но съ ограниченной уголовной юрисдикціей. Указанныя острова входятъ въ составъ Винчестерской епархіи; они состоятъ изъ двѣнадцати приходоу въ Джерсеѣ, восьми въ Герсней и постояннаго отдѣленія прихода на Ольдернеѣ, всѣ принадлежатъ Коронѣ и назначенія сюда дѣлаются по представленію Статсъ-Секретаря. Деканы Джерсея и Герсней 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 Совѣтѣ.

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 Совѣтѣ 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 завѣдованія 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 предѣловъ 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., подходятъ 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 специальная 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, приобрѣтенная 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 приобрѣтена 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 известныхъ формахъ и съ известными ограниченіями могли быть делегируемы, но право законодательства приказомъ въ Совѣтъ было сохранено.

3) Статуты опредѣляютъ различнымъ образомъ управленіе различными колоніями.

Управленіе Стратъс-Сеттлементомъ было отдѣлено отъ управленія Индіей актомъ 1866 г. и права, соответствующія 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 Тринидадомъ приказомъ въ Совѣтъ 50 и 51 Викт. с. 44.

4) Гондурасъ—колонія, прибрѣтенная путемъ заселенія, мѣстнымъ актомъ отменила 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 наиболѣ 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 впоследствии прибрѣсти можетъ въ какомъ-либо иностранномъ государствѣ въ томъ самомъ объемѣ, какъ будто Ея Величество прибрѣла 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 заставляеть обратить вниманіе на тѣ способы, которыми создаются протектораты. Протекторатъ можетъ быть образованъ путемъ договора съ иностраннымъ государствомъ, которое имѣеть 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 Врунейскій 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 герриторіей, 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 приказы 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 совмѣстно 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 Вагамскихъ, Бермудъ и Барбадосъ 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 восстановленіемъ, 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.

большинствѣ случаевъ, правъ Короны законодательствовать приказами въ Совѣтъ.

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 Бауто, 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, Вейхвей и Сомали—комиссарамъ; островъ Св. Елены имѣетъ губернатора и исполнительный совѣтъ; Гибралтаръ имѣетъ губернатора, но безъ совѣта.

3 протектората (Гамбія, Сьерра-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.

Сьерра 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 утвержденіе 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. Лючія и С. Винцентъ, Сейшельскихъ островахъ и землѣ Ніасса.

С. Слѣдующая группа колоній имѣеть законодательные совѣты, нѣкоторые изъ нихъ имѣють въ своемъ составѣ выборныхъ членовъ; но конституціей предусматрѣно, 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 различные 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 имѣють 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 приговора 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—Барбадосъ, 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 Барбадосѣ мы видимъ наиболее 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, которые, какъ мы видѣли, имѣли мѣсто въ нѣкоторыхъ колоніяхъ, но изъ недавнихъ положеній, касающихся Трансвааля 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 рассчитывать 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 метрополи. 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 общихъ законодательныхъ палатахъ, ихъ зависимость отъ парламентскаго большинства въ продолжительности занятія ими своихъ должностей, неамбигуемое по отношенію къ перемѣнѣ партій 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 вѣкогда не существовалъ.

²⁾ Egerton and Grant. Canadian Constitutional Development. Глава объ отвѣтственномъ правительствѣ, стр. 303, 308, 311 и 312.

³⁾ Этотъ актъ—18 я 19 Викт. с. 55.

Включеніе въ статутъ правила, являющагося условіемъ англійской конституціи, является само по себѣ интересной иллюстраціей того пути, которымъ обычай облекается 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 ответственными предъ своимъ парламентомъ, говоритъ объ этомъ вопросѣ, какъ о «введеніи системы исполнительной администраціи, обычно называемой ответственнымъ 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 колониальныхъ конституціяхъ. Въ Западной Австраліи одинъ изъ пяти лицъ, занимающихъ исполнительныя должности, дѣлающіяся вакантными въ силу политическихъ причинъ, долженъ быть членомъ законодательнаго совѣта. Въ Наталь 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 колониальныхъ статутахъ, во всей своей полнотѣ основывается на соглашенияхъ. Основаніемъ конституцій этихъ колоній является или имперскій статутъ, мѣстный статутъ, утвержденный приказомъ въ Совѣтѣ, или патентъ. Мы можемъ отмѣтить вкратцѣ главнѣйшія черты этой формы колониальнаго управленія.

Губернаторъ стоитъ во главѣ колониальной исполнительной власти, но отношенію къ обыкновеннымъ дѣламъ управленія онъ совершенно конституціонный монархъ. Онъ созываетъ, отсрочиваетъ и распускаетъ колониальные 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.

граждене 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.

Федерація канадскихъ колоній опредѣлена Актомъ Британской Сѣверной Америки 1867 г. Австралійскій конституціональный Актъ 1900 года опредѣляетъ основы австралійскаго федеральнаго управленія.

Не мѣсто здѣсь входить въ разсмотрѣніе образованія федераціи. Достаточно сказать, что Актъ о Британской Сѣверной Америкѣ говоритъ 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 приобретены 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 отвѣтственного 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 объ 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 провинціи 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 предполагаемая 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-

деральнаго парламента и постановленіе это противорѣчитъ поставленію федеральнаго законодательнаго собранія, то послѣднему принадлежитъ 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 вопросы чисто мѣстнаго характера слѣдуетъ объяснить отиѣлу второй палаты во всѣхъ, за исключеніемъ двухъ, провинціяхъ.

Остается еще отмѣтить, что канадскій парламентъ пользуется ограниченнымъ правомъ измѣненія федеральной конституціи, въ это же время соответствующія права австралійскаго парламента, хотя и нѣсколько общаго свойства, осуществляются согласно извѣстнымъ опредѣленіямъ, обеспечивающимъ необходимость предположенныхъ измѣненій—*referendum* оныхъ 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. Общеіе принципы колоніальнаго управленія.

До сихъ поръ мы разсматривали отношенія колоній къ Коронѣ съ точки зрѣнія разнообразія типовъ колоніальныхъ 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 колоніальнаго законодательства, которое можетъ быть осуществлено или губернаторомъ колоніи, какъ представителемъ Короны, или же Короной въ Совѣтъ. Билль, прошедшій обѣ палаты колоніальнаго 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 доноситъ 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 самоуправляющейся 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 осѣлости, 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 колоніи 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 специально поселеній на западномъ берегу Африки и на Фалькландскихъ островахъ.

цію, обіщавшую колоніи представителное 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 Навѣтренихъ островахъ, $4\frac{1}{2}\%$ обложеніе со всѣхъ вывозимыхъ товаровъ, взазмѣнъ 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 потому, 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) порядкомъ нарушенъ, и послѣдній актъ мы считаемъ противорѣчащимъ и нарушающимъ первый, а потому 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 предусмѣтрѣно Актомъ о дѣйствіи ко-

лоніальныхъ законовъ (1865 г.), который постановляетъ: «Всякій колониальный законъ, который въ какомъ-либо отношеніи стоитъ въ противорѣчій съ Актомъ Парламента, касающіеся той колоніи, для которой такой законъ изданъ, или съ какимъ-либо приказомъ, заданномъ на основаніи этого акта, или имѣющимъ въ этой колоніи силу такого акта, имѣя значеніе подчиненное, остается недействительнымъ».

§ 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*.

Главныя его исполнительныя обязанности слѣдующія.

Онъ созываетъ законодательныя собранія и закрываетъ ихъ сессіи, отдаетъ приказы о посылкѣ грамотъ тѣмъ, кто избранъ въ эти собранія.

Виды колониальныхъ палатъ представляются ему на утверженіе, *вето* или задержаніе.

Въ колоніяхъ, не имѣющихъ отвѣтственнаго 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 внѣколоніальные интересы.

Въ коронныхъ колоніяхъ онъ замѣщаетъ вакантныя должности, по своему усмотрѣнію, или представляетъ своего кандидата на утверженіе Коронѣ, согласно требованіямъ патента или инструкціи, 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 извѣстныя 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 имѣется никакихъ основаній сомнѣваться въ томъ, что избиратели солидарны во взглядѣхъ 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, въ 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. Digitized by Google

того онъ 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 необходимымъ.

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 безотвѣтственности ¹⁾.

Богѣ 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 обжалуемые 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 вѣдѣніи закона. Онъ не пользуется здѣсь юридической безотвѣтственностью монарха. Очевидно, онъ станеть дѣйствовать по данному министрами совѣту, или въ случаѣ безусловной необходимости, или вида, 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».

знають, 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 управление 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 специальный 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 управление 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, измененные 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 собственноручной 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 Управленіе 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, обусловливающія 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 сообщений, 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 договорамъ 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 Совѣтѣ.

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 колониальные 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, приобретать, 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 постояннаго 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 добавочные 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 утверждение 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 18 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 касающихся 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. Вмѣстѣ 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 по 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 влияніе 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.

ОТДѢЛЪ V.

Различныя владѣнія, зависимыя государства и протектораты.

§ 1. Различныя владѣнія.

Въ этой главѣ должны быть рассмотрѣны 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⁾. Нѣкоторые 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 муниципальнаго 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 организаціи 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 тѣ 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 Саравакъ, какъ и въ Брунеѣ, международныя сношенія находятся подъ контролемъ, и вопросы о престолонаслѣдїи рѣшаются британскимъ правительствомъ, отъ котораго здѣсь, какъ и въ Сѣверномъ Борнео, зависятъ утвержденіе губернатора, назначаемого 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 прѣбывающихъ 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 представляющія 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 Совѣтъ, касающіеся южноафриканскихъ протекторатовъ, воспринимали общія основанія Вечуанландскаго 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 территории, 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 приобретать чрезъ посредство своихъ представителей земельныя имущества въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ понятие 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 территориальнаго суверенитета.

Остается еще ознакомиться съ территориями, приобретенными привилегированными компаніями (Chartered Companies), управляющими, какъ суверенныя государства, подъ общимъ покровительствомъ правительства метрополи, какъ это напримѣръ 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 Родезіи.

Въ учредительной хартіи Южно-Африканской Компаніи ей предоставляется право приобретать территории, издавать обязательныя постановленія, производить разборъ судебныхъ дѣлъ, подчиняясь контролю Статсъ-Секретаря.

Хорошимъ примѣромъ можетъ служить приказъ въ Совѣтъ въ 1894 г. относительно Земли матабеловъ. Учреждавшая компанія хартіи сообщаетъ ей права указаннаго выше характера. Приказъ въ Совѣтъ вводитъ въ дѣйствіе эти общія права, опредѣляетъ правила ихъ осуществленія и уполномочиваетъ Статсъ-Секретаря время отъ времени объявлять, что всякая часть Южной Африки къ югу отъ рѣки Замбези, находящаяся подъ покровительствомъ Его Величества, должна быть вклю-

чена къ предѣлы дѣйствія этого приказа. Сферой вліянія обозначается то пространство, въ предѣлахъ котораго иностранныя державы не притязаютъ путемъ договоровъ или анексіи прибрѣтать вліяніе или территорію. Такой способъ дѣйствій иллюстрируется седьмой статьей англо-германскаго соглашенія 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 прибрѣтенія, заключать договоры, прибрѣтать 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 обра- щается въ протекторатъ, управленіе 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-лунь. 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, принадлежить 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 сознаніи 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 вскорѣ вслѣдъ за тѣмъ было подписано соглашеніе между представителями Англіи 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 Англіи 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, имѣющіе своей цѣлью приобрѣтеніе извѣстныхъ правъ и установленіе извѣстныхъ обязанностей для всего государства.

Прерогатива Короны въ этомъ отношеніи осуществляется, подчиняясь всегда общей отвѣтственности 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, бібліотекаръ, 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, распадаются 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 послѣдному дается возможность составить себѣ мнѣніе о важности представленныхъ депешъ.

Наконецъ, они сообщаются членамъ Кабинета. Библиотека Статсъ-Секретаріата по иностраннымъ дѣламъ является хранилищемъ актовъ ¹⁾.

¹⁾ Центральныя установленія Foreign Office составляютъ двѣнадцать департаментовъ: 1) западный, выдающій 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 Азіи, 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 вѣшной торговли; 7) консульскій департаментъ, выдающій 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, выдающій 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 церемональная часть; 11) департаментъ архива, соединенный съ бібліотекою 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 Коронѣ, пользуются изъятіемъ 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; 12) департаментъ регистратуры, вѣдающій приемомъ и отправленіемъ всѣхъ видовъ дипломатической корреспонденціи и веденіемъ всѣмъ поступающимъ и отправляемымъ бумагамъ особыхъ реестровъ. Особо отъ департаментовъ при министерствѣ имѣются юрисконсультъ и его помощникъ. Сверхъ сего, при министрѣ состоятъ начальникъ его кабинета *Private Secretary*.

Иногда высказывается взглядъ, что подобная неподсудность, подобно привилегіи Парламента, существуетъ потому, что она необходима для обезпеченія тѣмъ, кому она предоставлена, беспрепятственного 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 специальныйъ 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 Матвѣву (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 территории, а поѣтому 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, связанная 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 вполне справедливо, чтобы правосудіе шло своимъ обычнымъ путемъ.

Вообще, домъ иностраннаго министра не является, подобно государственному судну въ иностранной гавани, экстра-территориальнымъ, 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 собираетъ свѣдѣнія коммерческаго и экономическаго характера и направляетъ 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 Англіи 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 оффиціальныя 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, приобрѣтеніи 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 обстоило 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 территоріальныхъ уступокъ не было сдѣлано, не считая, впрочемъ, акта, уполномочивавшаго Короля заключить миръ или перемиріе съ колоніями, а согласно съ этимъ отмѣнять и приостановить дѣйствіе актовъ Парламента, касающихся этихъ колоній. О передачѣ суверенныхъ правъ или уступки территоріи 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 территоріи, 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 территорія, о которой шла рѣчь, была приобрѣтена завоеваніемъ. Онъ проводитъ разницу между колоніей, приобрѣтенной 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 территоріи инымъ путемъ, кромѣ законодательнаго акта. Съ другой стороны, исходя изъ различія взгляда на колоніи, приобрѣтенныя 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, приобрѣтенную 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 дѣлахъ 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 аппелляціи 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 аппелляція, 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 обсужденія» 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. Гошечъ 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, заключающій 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, приобрѣтенныхъ 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 соответствіи 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 Гельгоlanda 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 переходитъ 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, приобрѣтенной 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 спеціальнѣйшій 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. Внѣземельная 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 начинается 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 владѣній 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 вѣземельной юрисдикціи, консолидированныхъ нынѣ въ Актъ 1890 г. (58 и 54 Викт. с. 37). Цѣлью этихъ актовъ являлось предоставленіе Коронѣ правомочій на основаніи приказа въ Совѣтѣ осуществлять такую юрисдикцію, пріобрѣтенную или возникшую путемъ «договоровъ, капитуляцій, пожалованій, обычая, сдѣланныхъ допущеній и другихъ законныхъ основаній». Вѣземельная 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 вѣтъ определенной закономъ формы правленія, какъ напр., въ африканскихъ протекторатахъ или на островахъ Тихого Океана.

Тамъ, гдѣ подобная юрисдикція основана на договорѣ, ея объемъ является предметомъ спеціальнаго соглашенія. О другихъ случаяхъ, когда примѣненіе юрисдикціи касается лицъ, не состоящихъ подданными Короля, я уже говорилъ.

По отношенію къ сказанному о вѣземельной и консульской юрисдикціи слѣдуетъ отмѣтить три легальныхъ момента, необходимыхъ для ея возникновенія:

1) договоръ или норма международнаго права, которая дѣлаетъ ея существованіе возможнымъ;

2) статутъ, дающій и опредѣляющій право, на основаніи котораго Король ихъ создаетъ;

3) приказъ въ Совѣтѣ, 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 исполнительнательной 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 наследственные 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 Appropriation 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 вполне иногда соотвѣтствуютъ тѣмъ терминамъ, подъ которыми они проводятся.

Источники доходовъ 1912—1913 гг. представляются въ слѣдующемъ видѣ:

Таможенные пошлины	33.900.000	фунт. стерл.
Потребительные 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	» »
Телеграфные и телефонные сборы	8.900.000	» »
Коронныя земли	530.000	» »
Суэцкія пошлины	1.289.000	» »
Различныя поступления	2.900.000	» »
	<hr/>	
	187.189.000	фунт. стерл.

Первыя шесть статей въ этомъ спискѣ представляютъ собой доходы отъ обложенія; остальные являются доходами, получаемыми правительствомъ отъ своихъ предпріятій или отъ принадлежащаго ему имущества и помѣщенія капиталовъ.

Нѣкоторые изъ этихъ источниковъ доходовъ имѣютъ весьма длинную и интересную исторію; другіе сравнительно недавняго происхожденія. Таможенные пошлины и поземельный налогъ и налогъ на собственность соединены до извѣстной степени съ конституціонной борьбой XIV и XVII вѣковъ. Коронныя земли относятся 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. Таможенные 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 пѣляхъ 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 шерсть и кожу получали признаніе, начиная съ XII вѣка.

Въ 1275 г. Эдуарду I взаѣнъ неопредѣленныхъ «древнихъ и законныхъ поплинъ» былъ предоставленъ сборъ въ размѣрѣ $1\frac{1}{2}$ марки, или 6 шил. 8 пен. съ одного мѣшка вывозимой шерсти или съ каждаго 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 (*tunpage* и *roundage*), ассигнуемыми Королю при его вступленіи на престолъ. Пошлина на вино въ началѣ царствованія Карла II была выдѣлена изъ общаго состава поплинъ.

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 поплинъ, 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 статутъ, на основаніи котораго Король безъ согласія Парламента не могъ взимать больше, чѣмъ было установлено древней пошлиной. Въ вопросѣ о грузовыхъ и вѣсовыхъ деньгахъ Парламентъ, повидимому, 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, принятыя въ этомъ направленіи Тюдорами и Іаковымъ I, обнаружилась въ дѣлѣ Bate.

Но съ 1376 г. до востановленія росписи доходовъ при Реставраціи, вѣсовые и грузовые сборы въ различныхъ размѣрахъ предоставлялись Королю или пожизненно, или на извѣстный срокъ и то, что мы теперь понимаемъ подъ общимъ понятіемъ пошлинь, 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 пошлинь 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, удостоверяемымъ 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 пошлинь 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 Иакову 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 пошлына 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 пошлыну 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 Робертъ Пилемъ. Когда онъ сталъ министромъ въ 1842 г., число предметовъ, облагаемыхъ пошлыной, 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 потребления, производимыхъ въ странѣ, были введены во время Республики. Послѣ нѣкотораго недовольства въ первое время ихъ введенія, въ виду обложенія ими исключительно предметовъ ежедневнаго потребления, 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 отмену военныхъ леновъ.

Было бы невозможно выдумать налогъ, не нарушая правъ отдѣльныхъ лицъ, который ложился бы на земли, состоявшія 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 покупателямъ 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 потребления, введенныя закономъ 12 Карл. II с. 24, составили часть наслѣдственныхъ 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 наслѣдственныя пошлины на предметы потребления, вмѣстѣ съ другими наслѣдственными дохо-

¹⁾ Въ 1912—13 г. оплатѣ пошлиной подлежатъ слѣдующіе предметы: пиво, градинары, 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 различные 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 переуступку наслѣдственныхъ доходовъ было ограничено статутомъ, который опредѣлялъ цивильный 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», обозначавшаго первоначально налогъ на предметы подробенія, 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 недобросовѣтными 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 проведенія предполагаемаго мѣропріятія, которое и было названо этимъ непопулярнымъ именемъ.

Но новѣйшее употребленіе термина Excise вышло за предѣлы первоначальнаго значенія. Подъ понятіе Excise 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 отменены ео 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) наслѣдственныя пошлины съ недвижимости и 3) наслѣдственныя 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. — 1^o/с; 500—1,000 фун. — 2^o/с; 1,000—1,000 ф. — 3^o/с; 10,000—25,000 — 4^o/с; 25,000—50,000 — 4¹/₇^o/с; 50,000—75,000 ф. — 5^o/с и т. д., увеличиваясь до 1,000,000 фун., когда взимается 8^o/с.

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 вводится при совершеніи юридическихъ сдѣлокъ, какъ необходимое штемпелеваніе для ихъ дѣйствительности.

Первый общій штемпельный актъ пронелъ въ 1694 г., когда были назначены комиссары 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 сдѣлокъ. 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 наслѣдственные 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 возникла нужда въ большихъ ассигнованіяхъ, то онъ

долженъ былъ обращаться къ *Comitum Consilium Regni* или впоследствии къ Парламенту за оказаніемъ денежной поддержки изъ его доходовъ и расходывать ассигнованныя деньги на указанные 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 luttum*, поступавшихъ за отправленіе правосудія иногда поступавшихъ въ формѣ сырыхъ надѣлій, но обыкновенно обрабатываемыхъ въ деньги. Къ этому слѣдуетъ еще добавить налогъ, необходимый для защиты страны отъ датскихъ нашествій, такъ называемый *Danegeld*, сборъ 2 шиллинговъ съ cadaга гайда ¹⁾ обработанной земли.

При норманскихъ короляхъ, королевскія имѣнія, равно какъ и свободныя земли, стали собственностью *Corony-terra regis*; и Король съ этого времени получилъ 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 слѣжали 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 *Corony*. 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 cadaга 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 *seignate*. 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.

двѣ формы обложенія, восходящія еще къ Magna Charta, гдѣ Король обязалъ 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 вѣнмавшійся 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 произвольнаго 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. Принудительные 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».

Возвращаемся къ формамъ обложенія. Старые налоги, scutage и aid, прекратили свое существованіе приблизительно въ срединѣ XIV в.; ихъ мѣсто заняли налоги на движимость и пошліны, 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 торгѣви. Но въ 1334 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 недвижности, 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, обозначавшихъ 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 распредѣлено такъ неискусно 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 вѣданіи 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, вѣданія 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 1½ 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 созданъ 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, помещеннымъ въ предпріятіе капиталомъ и занятіемъ извѣстной профессіей. Во-вторыхъ, налогъ на жилище 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 наслѣдственные 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 были впервые введены 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 1808 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) помещеніе 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 подходятъ 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 служитъ источникомъ дохода съ царствованія Карла II, хотя Іаковъ I уже пользовался кредитомъ для организаціи почтовыхъ

сношеній для удобства англійскихъ купцовъ, а Карль 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, денежные 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 иностранными 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 завѣдованія почтой во всѣхъ этихъ мѣстахъ; но управленіе все же продолжало состоять въ общемъ завѣдованіи 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, превосходящую 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 разсмотрѣть, 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 троякимъ образомъ: онъ владѣлъ землями по личному праву частной собственности; онъ владѣлъ землями по праву своего королевскаго званія—домениами Короны; онъ пользовался правами на земли, не состоящія въ феодальномъ пользованіи неопредѣленнаго характера, но соединенными съ инициативой предоставленія частей этой земли отдѣльнымъ лицамъ и корпораціямъ, въ осуществленіи этого права былъ законно заинтересованъ викариотъ, 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 васаловъ были королевскими, *folkland*—фондъ національной собственности сталъ *terra regis*. Феодализмъ, который такимъ образомъ расширилъ права Короны, въ положенія о выморочныхъ имѣніяхъ конфискаціи нашель 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 семейное имущество на время, когда право престолонаслѣдія можетъ быть оспариваемо.

Слѣдствіе этого правила можно видѣть въ постоянномъ надзорѣ Парламента надъ пожалованіемъ Королемъ земельныхъ владѣній. Исторія королевскихъ печатей указываетъ на желаніе предупредить возможность непредусмотрительныхъ пожалованій, и если, вопреки такимъ предостереженіямъ, этого рода пожалованія были сдѣланы, Парламентъ нѣрѣдко требовалъ возврата такихъ пожалованій. Поэтому исторія коронныхъ земель различна по характеру объема и цѣнности пожалованій. Выморочныя имѣнія, конфискаціи и отобраніе земель религіозныхъ 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 поступления 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 исчисленія Парламента. Георгъ III при своемъ вступленіи на престолъ уступилъ Парламенту пожизненно свои права на земли Короны, получивъ взаимѣнъ 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, именованнагося 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 операцій—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 исторіи 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.

ОТДѢЛЪ 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 указанныя 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 указанныя 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 дѣлахъ, 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, указанныя 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 указанныя цѣли денегъ.

§ 1. Исторія Exchequer.

Послѣ этихъ краткихъ словъ о современномъ порядкѣ поступленія и расходованія государственныхъ суммъ, мы можемъ обратиться къ ста-

рей 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 формальное значеніе 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 вмѣстѣ съ Казначеемъ былъ главнымъ должностнымъ лицомъ въ Палатѣ Поступленій. Должность Камергера раздѣлялась на три: наследственную 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 Казначей и Камергера.

Вносы 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 соответствовали 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 каждого 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:

1½ вершка—1,000 фунтовъ.

1 вершокъ—100 фунтовъ.

³⁾ ⅔ вершка—10 фунтовъ, половина пластинки этого размѣра соответствовала 1 фунту.

²⁾ ⅓ вершка—шиллингъ.

³⁾ 22 Георга III, с. 82. Послѣдующая ихъ исторія любопытна. Возвращаемыя пластинки были собираемы въ помѣщеніи бывшей Звѣздной Палаты, которую онѣ наполнили 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 поступления и расходовали ихъ; два канцмергера, которые разламывали на двѣ части биржи 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, Карль Йоркъ, Спенсеръ Персеваль. Клеркомъ кожъ — Генрихъ Аддингтонъ; счетчикомъ поступленій лордъ Гренвилль.

По мѣрѣ того какъ доходы и расходы страны возростали, содержаніе по этимъ должностямъ достигло солидной цифры. Въ 1783 г. Парламентъ установилъ имъ опредѣленное 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 счетчикомъ 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 Казначей 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 разсматривались, 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 израсх по- ваны безъ согласія Парламента. Доходы Короны стали признаватье 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 г. 1

Предположимъ, что Парламентъ предоставилъ Коронѣ сборъ известныхъ суммъ изъ определенныхъ 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 вагант'омъ Казначейства, для выдачи требуемыхъ денегъ счетчику поступлений. Это важное должностное лицо само подписывало приказъ объ уплатѣ и возвращало его въ Казначейство вмѣстѣ съ вагант'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 симиъ счетчики опирали 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- держимаго 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 поступлений 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 специальности были израсходованы.

Значеніе этой должности зависѣло всецѣло отъ независимости счетчика по отношенію къ политическимъ или партійнымъ союзамъ,

такъ какъ его обязанностью было противодѣйствовать 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 поступленийъ 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 warrant'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 предложилъ 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 warrantъ объ выдачѣ денегъ счетчику, но при этомъ не было присоединено свидѣтельство при приложенной къ сему Малой Печатью, 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 специально 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 указанного 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 обзорнія 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 стоившія 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, запротоколировался 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 все 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. Объ 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, оканчивавшійся 5 января, а Генераль-Контролеръ другой, заканчивавшійся 5 апрѣля, между тѣмъ какъ ассигновки давались до 31 марта

¹⁾ Въместо 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 повѣрен 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, ответственными 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 чрезъ департаментскіе счета.

Сборщики трехъ указанныхъ департаментовъ посылаютъ ежедневно сообщенія о сборѣ вмѣстѣ съ счетомъ соотвѣтственныхъ 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 обложение, или коммерческое и сельско-хозяйственное положеніе страны можетъ уллучшиться или ухудшиться. Но мы не можемъ касаться здѣсь экономическихъ условій, влияющимъ 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 расходованію.

Прежде всего для всякаго расходования государственныхъ денегъ необходимо разрѣшеніе Парламента. Если же такое 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 разсмотрѣть, какимъ образомъ расходуются деньги, когда онѣ вотируются.

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 и 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 *Paymaster-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 подробно изложены обыкновенно въ финансовыхъ смѣтахъ каждаго 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 *Holyood House* ²⁾, постоянныхъ духовныхъ лицъ на островѣ Ольдерней 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 каждаго календарнаго года смѣты по военному, морскому вѣдомству и гражданской службѣ представляются соответствующимъ департаментомъ въ Казначействѣ. Здѣсь они разсматриваются и утверждаются, такъ какъ Казначейство охраняетъ народный кошелекъ, и Канцлеръ Казначейства, который долженъ просить Общины вотировать 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 Единбургѣ.

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, они могут обратиться к Премьер-Министру и окончательное разрешение спора может быть предоставлено Кабинету. Здесь спор может закончиться одним из трех образом—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.

Более 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 они поступают в Палату, которая для этой цели обращается в Комитет Путей и Средств и затем постановляет ассигнование сумм из консолидированного фонда. Такие резолюции Комитета Путей и Средств, предложенные Палатой и при-

нятыя ею, облекаются въ форму билля разъ или два въ теченіе сессіи. Такой билль, пройдя Палату Лордовъ и получивъ утверженіе 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 распределяетъ 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, указанные 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, совершаемымъ 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 вотированія.

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, соотвѣтствовало 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 поступленияхъ 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 доходов. 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 производа расхода съ предметомъ ассигнованій (Appropriation). Финансовыя счета представляются Парламенту ежегодно не позже 30 іюня. Они составляются въ Казначействѣ и содержатъ подробное перечисленіе выдачъ и поступленій, какъ въ отношеніи консолидированнаго фонда, такъ и субсидій. Что же касается до расходованія ихъ, то эти счета говорятъ лишь о пѣляхъ, 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, указы въ Совѣтъ, королевскія распоряженія или другія постановленія, согласно которымъ произведенъ отдѣльный расходъ, не произведены ли прибавки содержания 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 онъ удостовѣряется, что деньги должны быть израсходованы на цѣли, предусмотрѣнныя Парламентомъ — онъ служитъ интересамъ Казначейства; когда же деньги израсходованы, то онъ судить, израсходованы ли они согласно съ намѣреніемъ Парламента или нѣтъ.

Когда онъ представляетъ свой отчетъ Палатѣ Общинъ, то этимъ замыкается финансовый кругъ, и Палата, ассигновавшая деньги и опредѣлившая предметъ расходованія, 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 превзошли 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 мѣнѣе 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 Генералъ-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 округѣ 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 округѣ и такимъ образомъ могутъ избавить отъ лишней пересылки 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 черезъ 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 поступленийъ 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 всё 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 приводить въ исполненіе предуканія Парламента по отношенію къ вотированнымъ на спеціальныя цѣли ассигнованіямъ.

Въ первой половинѣ XVIII столѣтія обязанності 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 свои расходы, не считая наслѣдственныхъ доходовъ, его интересы, связанные съ дѣлами Казначейства, уменьшились и онъ пересталъ предсѣдательствовать въ Казначействѣ. 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 расходваніе

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 гражданского 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 востребованныя 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 извлека 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 наследственные доходы Короны, которые въ это время исчислялись приблизительно въ 300.000 фунтовъ ежегодно. Расходование 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 Вильгельм 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	1.081,844

Изъ всѣхъ этихъ суммъ слѣдуетъ сдѣлать значительные вычеты. Финансисты XVIII вѣка усвоили себѣ обыкновеніе обращать извѣстныя поступления налоговъ на опредѣленныя надобности и уже остатокъ ихъ служилъ для покрытія другихъ расходовъ. Такимъ образомъ они брали еженедѣльно изъ акцизныхъ поступленій 3,700 фунговъ 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 поддержанія 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 поэтому 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 Александръ—70,000 фунтовъ, принцесса Хрестіяна 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 пенсїи	125,800
Издержки по Двору	193,000
На дѣла благотворенія по усмотрѣнїю Короля	13,200
Работы	20,000
Различныя расходы	8,000
	470,000

Согласно послѣдующимъ узаконеніямъ изъ консолидированнаго фонда производится выдача содержанія Принцу и Принцессѣ Уэльской, дочерямъ Короля и вдовствующей Королевѣ. Пенсїи, размѣръ которыхъ не превосходить 1,200 фунтовъ въ годъ и которые назначаются за общественную службу, заслуги въ области литературы или научныя открытія, не фигурируютъ болѣе въ цивильномъ листѣ, а уплачиваются изъ консолидированнаго фонда.

Счета цивильнаго листа не провѣряются Генералъ Контролеромъ и Счетчикомъ за исключеніемъ пенсїй. Существуетъ специальный счетчикъ цивильнаго 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 Беатриса Баттенбергской—6,000 ф., герцогиня Мекленбургъ-Стрелицкой—3,000 ф., дочери покойнаго Короля—18,000 ф.

Г Л А В А VIII.

Вооруженныя силы Короны.

Въ этой главѣ подлежатъ рассмотрѣнiю сухопутныя и морскія войска Короны; ее слѣдуетъ раздѣлить на два отдѣла, изъ которыхъ въ первомъ будетъ рассмотрѣнъ 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 вѣдѣнiи которыхъ состоитъ армiя и флотъ. Въ обоихъ отдѣлахъ необходимо будетъ дать краткiй историческiй очеркъ. Отдѣлы могутъ соответственно названы 1) армiя и флотъ, 2) военный Статсъ-Секретарiатъ и Адмиралтейство.

Двѣ черты присущи обоимъ родамъ службы и являются характерными въ нашей конституцiи. Сухопутныя и морскія силы Короны пополняются путемъ добровольнаго вербованiя, такъ какъ рекрутскiй наборъ неизвѣстенъ англiйской военной системѣ и министры, отвѣтственные предъ Королемъ и Парламентомъ за порядокъ и качество армiи и флота—гражданскiя лица, которые пользуются лучшими спеціальными совѣтами, но почти никогда не имѣютъ спеціальнаго опыта въ одной изъ отраслей этой службы.

ОТДѢЛЪ I.

Армiя и флотъ.

§ 1. Исторiя вооруженныхъ силъ.

Наши вооруженныя силы мѣнялись въ своемъ характерѣ и ихъ исторiя распадается на два перiода, 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 показавъ 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 рукой 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. Солдаты не есть болѣе граждане, котораго притѣсняютъ, онъ опасенъ 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 смертною казнью, должны были быть разсматриваемы обыкновенными судами. Но ихъ арміи служили предметомъ запросовъ и довереній, и когда Корова

была предложена Вильгельму и Маріи, то Декларация о правахъ и Билль о правахъ постановляютъ, что содержаніе постоянной арміи въ мирное время безъ согласія Парламента противорѣчитъ законамъ.

Существуетъ три пренятствія 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 постояннаго 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 состоятъ изъ кавалеріи, артиллеріи, пѣхоты и инженерной части, кромѣ того имѣется такъ называемый «департаментскій корпусъ»,

какъ напрямѣръ армейскій служебнѣй 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 состоятъ, «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 распорядиться 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 распорядиться 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, какииъ 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 вербуются 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. Явившись сюда, онъ отвѣчаетъ на извѣстные вопросы, поставлен-

ные въ договоры, подлежащіе 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 измѣнить 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, долженствовавшего 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 могъ 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 впоследствии 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 случилось 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 скольку касающіеся ее акты остаются неотмѣненными, хотя милиція, какъ таковая, уже перестала существовать. Принудительное вербованіе по жребію остается все еще пріостановленнымъ 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 спеціального резерва. Это касается большей части существующихъ батальоновъ и поэтому они сохраняютъ свой характеръ, какъ часть спеціального 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, въ 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 спеціального 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 спеціальнаго 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 спеціальнаго резерва и йомены, 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 Hale:

«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 Актвъ 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 преступленія 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 гѣтъ 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 переходить 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 собирался и его экипажъ набирался и обучался, когда это требовалось обстоятельствами.

Объ юрисдикціи Лорда Адмирала и его судѣ мы еще будемъ говорить впоследствии, 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 одобренными Парламентомъ.

Первая попытка организаціи дисциплины во флотѣ принадлежитъ Долгому Парламенту; во время республики были составлены соответствующіе ординасы и учрежденіе военно-морского суда.

Послѣ реставраціи, Парламентъ сохранилъ за собой надзоръ за морской дисциплиной. Въ 1661 г. прошелъ актъ объ установленіи дисциплины во флотѣ. Актъ этотъ перечислялъ 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 дѣйствію военныхъ законовъ.

Солдатъ и матросъ одинаково подчинены обыкновеннымъ законамъ страны. Въ предѣлахъ юрисдикціи обыкновенныхъ судовъ они могутъ

быть судимы и наказываемы за преступленія 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 преступленія 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 гражданского 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 преступленіямъ противъ военнаго закона они подсудны военнымъ судамъ; разсматриваемыя такимъ образомъ преступленія и порядкъ 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 злостно.

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 предалъ его военному суду. На немъ было доказано, что это не было предумышленно, а создалось 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 «въротно 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, дѣйствовавшего 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 далѣе обыкновенные суды не должны вмѣшиваться даже и тамъ, гдѣ дискреціонная власть офицера въ своемъ проявленіи была проникнута злонамѣренными мотивами.

Гордъ 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 рассмотрѣнія 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 злонамѣренны—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 армію 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, вотируванныя на армію, 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 вниманіе, 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. Въмѣстѣ съ тѣмъ мы должны отмѣтить тѣ разнообразныя затрудненія, которыя создавались для объединенія наличіемъ должности Главкомадующаго.

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. Управление 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 работой для своихъ дѣловыхъ занятій и удовольствія, 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 военного 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, Иакова 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

дѣятельность 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 безпокойство 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 контрастированіи 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 гг. 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, исполняемыя 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 инструкціи 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 отказывать въ знаніи чего-либо, касавшагося 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, бывший 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 сопровождалась 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 онѣ остались 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-Секретариатъ.

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 распределеніе и вопросы общей политики касательно арміи.

Положеніе этой должности представляло ненормальность. Занимавшее ее лицо имѣло дѣло сразу съ двумя отраслями государственнаго управленія: 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-Секретаріатѣ по внутреннимъ дѣламъ и контрастигировались 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 большимъ 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 смыслъ восстановления 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 денежные 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 достичь 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 вполне 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, послылки 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 раза 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.

Повтому эта должность была упразднена и приказъ въ Совѣтъ 21 февраля 1888 г., когда Стэннопъ владѣлъ печатами военного вѣдомства, раздѣлялъ 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 переложена отчасти на другихъ лицъ.

Главы четырехъ крупныхъ отраслей военной службы были сдѣланы отвѣтственными за изготовленіе смѣтъ соотвѣствующихъ департаментовъ и за совѣты поданныя 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 наблюдение 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 занять ихъ питаніемъ и перевозкой, Генераль-Инспекторъ артиллеріи— ихъ вооруженіемъ, а Генераль-Инспекторъ укрѣпленій заботится объ ихъ пріютѣ въ военное и мирное время.

Измѣненія 1895 г. показали отсутствіе планомѣрности въ нашей военной политикѣ, возможности Статсъ-Секретарю получить лучшей 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 военные 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 Ленсдоуномъ, понятіе надзора можно толковать какъ предоставленіе Главнокомандующему права вмѣшательства, когда онъ найдетъ нужнымъ, что его положеніе главнаго военного совѣтника Статсъ-Секретаря въ соединеніи съ его правомъ надзора давало его должности то значеніе, котораго, по его мнѣнію, ему недоставало.

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 предѣтельствомъ 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 предѣтельствомъ 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 коммисія, 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 коммисіи Гартингтона 1890 г. Главнѣйшимъ изъ этихъ пожеланій, которое и получило осуществленіе, было образованіе Военнаго Совѣта (Army Council), соотвѣтствующаго по характеру коммисіи Адмиралтейства. Должность Главнокомандующаго была упразднена и создана должность Начальника Штаба, на котораго были возложены обязанности по военной информаціи, 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 четырехъ военныхъ 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 управленія 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 благопріятное 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, вырабатываемой 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 изъявляетъ 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 военного 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 Короной, а не Парламентомъ. Никто не пожелаетъ, чтобы армія была слугой 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 занять 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 перемену, которая создалась послѣ возникновенія Военнаго Совѣта. До этой перемены 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 постояннаго, 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» предъ 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 изъясненія формальнаго согласія на представ-

ляемая ей дѣла и для обсуждения 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 сооруженія 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 территоріальныхъ 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 патентовъ, создавшихъ коллегію Адмиралтейства и Военный Совѣтъ, какъ кажется, ставятъ членовъ этихъ учреждений 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 Управление, 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 обѣихъ 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 возникала 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 цѣль 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 обсужденія».

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 известныя въ немъ измѣненія въ 1902 г., описанныя въ докладѣ комиссіи по обслѣдованіи войны.

Съ того времени, какъ Бальфуръ замѣстилъ лорда Салисбюри, Премьеръ-Министръ аккуратно председательствуетъ 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, колониальнымъ 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-Секретаріата 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 известной 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 Короной 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 переменъ, 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 соціальныя 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, запрещающій 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 архидиакона или его судей, могутъ быть отсюда переносимы къ епископу или его помощнику, а отсюда на судъ архіепископа. Дѣла, начатыя въ судѣ архидиакона 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, постановлялъ, 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 приказы 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 въ послѣдствіи 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 разсмотримъ 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. Пресвященнѣйшему отцу, нашему вѣрному и любимому Совѣтнику,, тою же Милостью Архіепископу Кѣнтерберійскому, Примасу Англіи и Митрополиту, привѣтъ; въ виду возникновенія нѣкоторыхъ трудныхъ и неотложныхъ вопросовъ, касающихся Насъ, безопасности и защиты Англіиской 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 кафедральныхъ церквей, а также архидіаконовъ, капитулы и коллегіи и все духовенство каждой епархіи явиться къ вамъ въ кафедральномъ 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 Кѣнтерберійскій посылаетъ порученіе Лондонскому епископу, воиспроизводя содержаніе грамоты и приказывая, чтобы онъ

тотчасъ поставилъ въ извѣстность всѣхъ поименованныхъ викарныхъ епископовъ нашего кафедральнаго собора Христа въ Кѣнтербери, находящагося въ предѣлахъ Кѣнтерберійской провин-

ціи, а чрезъ нихъ увѣдомиль 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 епархій 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 деканамъ 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 міряниномъ, 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 мірянъ 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 обеихъ провинцій пожелали измѣнить 62-ое правило въ соотвѣтствіи 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 обеихъ палатахъ Соборовъ обеихъ 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 Нашего 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 указанныя новыя и измѣненныя правила, не смотря ни на какія другія дѣла и обстоятельства.

Въ удостовѣреніе чего Мы и приказали изготovitъ 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.

По 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 послѣдующему 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.

Неисполнение 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 Кэптерберійскаго и Йоркскаго соборовъ, актомъ 1872 г.

Такимъ образомъ Англійская Церковь, подобно господствующей въ Шотландіи пресвитеріанской, отличается отъ другихъ религіозныхъ

обществѣ тѣмъ, что условія состоять 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 богослужбное правило. Для исполненія сего необходимо обращеніе къ Коронѣ въ Парламентъ.

ОТДѢЛЪ III.

Церковныя должности, духовныя лица и церковныя имущества.

При разсмотрѣніи церковныхъ должностей и имущества я предполагаю ограничиться 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 нисшихъ административныхъ дѣлений—сельскихъ деканствъ (deanery).

Размѣры архидіаконствъ и сельскихъ деканствъ могутъ быть измѣнены и число ихъ можетъ быть увеличено или уменьшено на основа-

нин проектовъ, составленныхъ комиссарами по церковнымъ дѣламъ и утвержденныхъ Короной въ Совѣтѣ.

Церковную единицу составляетъ приходъ, который въ южной части страны соотвѣтствуетъ 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 соотвѣтствуютъ liberty въ дѣлахъ свѣтскихъ. Они являются фрагментами, изъянными 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 описанію ¹⁾».

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 Комиссіи 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 рассматривается 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 Англіи. Ему принадлежитъ исключительное право коронованія царствующаго Короля или Королевы. Онъ же, видимо, 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 видимо въ правѣ произвести расслѣдованіе съ цѣлью изданія приказа или декрета, или возбужденія дальнѣйшаго процесса на основаніяхъ результатовъ этихъ расслѣдованій. Они не распросторяются 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 принадлежать 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 фритольга отъ занимаемыхъ ими должностей; затѣмъ имѣются еще духовныя лица, не получающія доходовъ или занимающія должности не по инвеститурѣ, 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 извѣстнымъ 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 десятина. Деканъ является лицомъ, облеченнымъ властью, будь онъ настоятелемъ капитула, rector 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 совершения 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.

Виновному 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; архидіаконы 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 бенефиціи, 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-

ціи. 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 санкционировало. 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 Короной 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, причеиъ сумма ихъ была опредѣлена по опѣнкѣ, 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 приходовъ, 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 опредѣленій 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 приходоу, 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 приходоу и на увеличеніе ихъ въ бѣдныхъ приходоу 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 воитрованія доктрины, какъ истины—какъ исповѣданіе вѣры сословій, а не церкви—были исполнены. Это было ученіе «исповѣдуе-

мое протестантами», представленное ими «сословіямъ и вотированное послѣдними, какъ ученіе, основанное на истинномъ словѣ Божіемъ» ¹⁾).

Форма церковнаго управленія 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 управленія 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 управленія 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, гарантирующийъ 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 управленія и его связь съ государствомъ. Административная, судебная и законодательная власть церкви находится въ рукахъ четырехъ учрежденій.

Низшее изъ нихъ—церковное собраніе (Kirk Session), соответствующее англійскому собранію прихожанъ, на которомъ священникъ и незначительное число старѣйшихъ, не менѣе двухъ, вѣдаютъ дѣла благочинія и религіи и администрацію приходскихъ благотворительныхъ учрежденій.

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 cadaго консисторскаго округа; одного или болѣе старѣйшинъ отъ него же и одного отъ cadaго 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 инстанціей. 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 юридический вопрос 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 наличие 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 соответствіи 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-

вѣстнаго 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 надѣлить правами корпораціи для владѣнія имуществомъ органъ, когда онъ образуется.

7) До утвержденія такой корпораціи все завѣдываніе имуществомъ должно было поручено комиссіи, на которую возлагается выполнение 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., взаменъ 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 избранныхъ духовныхъ и 26 свѣтскихъ лицъ. Общее количество членовъ ирландской церкви по даннымъ 1910 г. составляетъ 13% общаго количества населенія.

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 вѣроученія и организацій, 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 Англии 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 Англии 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 какого-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 предоставления 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 Англіи 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-

ласть назначеніе сѹффрагана. 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 Кѣнтерберійскому Примасу всей Англіи и Митрополиту привѣтъ. Въ виду, того, что вы, въ качествѣ названнаго архіепископа, просили Насъ 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 принадлежать 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 подтверждать, 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 центральнаго правительства. Король является «верховнымъ главоу надъ всѣми лицами во всѣхъ ихъ дѣлахъ, какъ духовныхъ, такъ и гражданскихъ на про- странствѣ его владѣннн». Король есть «источникъ правосуднн». Чѣмъ же тогда являются суды, когда они образуются и какъ чрезъ ихъ по- средство осуществляется это королевское верховенство?

Для этого необходимо ознакомиться хорошо съ судебной организа- цией Англнн и Уэльса. При разсмотрѣннн мѣстнаго управленнн была описана существующая система, которая самымъ тѣснымъ образомъ въ странѣ связана съ центральными департаментами—при разсмотрѣннн судовъ я коснусь нѣсколько судовъ Шотланднн, Ирланднн, Инднн, ко- лоннн и иностранной юрисдикцнн, имѣя главнымъ образомъ въ виду тотъ образъ, которымъ всѣ эти ннн 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 отношенняхъ къ судамъ.

ОТДѢЛЪ I.

Юрисдикція, сосредоточенная въ Высшемъ Судѣ.

§ 1. Исторія судовъ.

Начало раздѣленія между гражданскою и уголовною 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 использовавъ 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 человекъ 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 данной мѣстности уступилъ свою юрисдикцію,

онъ сохранилъ за собою право вѣдать нѣкоторыя преступленія—уголовныя дѣла (Pleas of the Crown), и что въ дѣлахъ гражданского права Король и витанагемотъ были послѣдней судебной инстанціей по отношенію къ мѣстнымъ судамъ сотни или графства.

Феодализмъ еще болѣе локализировалъ 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 юстиція королевскихъ судовъ была болѣе скоро, дешева и удобна. Поэтому въ концѣ концовъ королевская юстиція заняла первенствующее мѣсто и изъ Куріи постепенно начинается 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, *scogam regis*. 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, *communia 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's* 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 каждаго 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 нѣкоторыя 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 Совѣтъ. 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 приобрѣтенія 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 столкновеніе.

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 интересуетъ 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, пререгатива 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 апелляционную на рѣшеніе ревизующихъ барристеровъ и въ вопросахъ права, возникающихъ при выборахъ, согласно Акту о парламентскихъ выборахъ 1868 года.

Судъ Казначейства лишился своей практики дешоваго суда *equity* въ 1841 г., и въ 1873 г. былъ судомъ по отношенію къ доходамъ и судомъ по тяжбамъ, во первыхъ, Коровы 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 процессуальный 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 Eschequer. 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 дѣлъ; 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 Англій. 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 рассмотрѣны въ другомъ мѣстѣ.

Актъ, который образовывалъ Судъ по завѣщаніямъ, уполномочивалъ Корону назначить судью этого Суда, и Актъ, учреждавшій Судъ

для бракоразводныхъ и брачныхъ вопросовъ, опредѣлили составъ его изъ существовавшихъ судей, изъ которыхъ судья Суда по завѣщаніямъ долженъ былъ обязательно присутствовать.

§ 3. Суды промежуточной апелляции въ 1873 г.

По отношенію ко всѣмъ этимъ судамъ, кромѣ Судовъ Адмиралтейства и по завѣщаніямъ, существовала первая апелляціонная инстанція, ранѣе представленія на судъ окончательной апелляции.

Изъ этихъ трехъ Судовъ Общаго Права просьба о пересмотрѣ дѣла вслѣдствіе ошибки или апелляция 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 апелляция шла къ двумъ Апелляціоннымъ 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 апелляціоннымъ судомъ между судами первой инстанціи и Палатой Лордовъ, гдѣ онъ же долженъ былъ предсѣдательствовать.

Изъ Адмиралтейскаго Суда, по отношенію къ которому не было промежуточной апелляціонной инстанціи, дѣла направлялись непосредственно въ послѣднюю апелляціонную 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 апелляция направлялась въ Палату Лордовъ.

На рѣшенія Суда по брачнымъ и бракоразводнымъ дѣламъ въ лицѣ отдѣльныхъ судей апелляция подавалась въ Судъ въ полномъ составѣ, рѣшенія котораго были окончательны, исключая случаевъ расторженія брака, когда апелляция 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 Елиза. 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 рѣшителя судей каждаго суда и судья 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 Вестминстерѣ. 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 *itinerata*.

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, должствующихъ 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 которые они проѣзжали, 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 Миддлсекса и предмѣстій Кента, Суррея 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 разборательствѣ 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 Дургемѣ, 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*—мѣстопребываніе 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.

ОТДѢЛЬ 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 прошель 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 Скамьи, 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 Дургемѣ.

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 Англійи 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 Высokaго 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 Высokaго Суда.

Высшій Судъ (Supreme Court) раздѣленъ на Высokій Судъ (High Court) и Апелляціонный Судъ; Высokій Судъ въ свою очередь распадается въ цѣляхъ удобства для дѣлъ спеціального 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 Совѣтѣ осуществила предоставленное ей Актомъ 1873 г. право и объединила Отдѣленіе Общихъ Тяжбъ и Казначейство съ Отдѣленіемъ Королевской Скамьи.

Дѣла, присвоенныя каждому изъ этихъ отдѣленій, соответствующимъ 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 столкновеніе, 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 Большой Печатью, по представленію Канцлера.

Отъ нихъ требуется принесеніе судебской 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 выѣздныя 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 въ 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 уполномочивалъ 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 отміну. 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 отправленія 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 приобрѣтали 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, разсматривающіе 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, отмененъ закономъ 6 Эдуар. VII. с. 16.

рода на четвертныхъ сессіяхъ, собирающихся четыре раза въ годъ—мировые судьи образуютъ судъ для разсмотрѣнія уголовныхъ преступленийъ 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 совместно 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 специально къ компетенціи высшихъ судовъ.

Получающіе жалованіе полицейскіе судьи (*stipendiary magistracy*) являющіеся 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 палатахъ. 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 государственныхъ средствъ, мѣстныя судебныя должности оплачиваются изъ мѣстныхъ средствъ.

Всѣ одинаково назначаются Короной 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 скрываніи 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 одиннадцать 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 расторгженіи 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 подобныя преступленія; 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 рѣдки 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 епископовъ 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 епархіальной печатью.

Декань 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 декань 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 совмѣстно 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 комиссара. 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 апелліаціи Королю въ Совѣтѣ 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 церемоніальныхъ правилъ, онъ предоставляетъ архидіакону въ предѣлахъ его архидіаконства, 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 Кэнтъ-берійской провинціи до 1857 г. существовало 4 такихъ суда.

a) Судъ главнаго оффиціала Архіепископа окончательно рѣшалъ дѣла по апелліаціямъ 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 Реформаціи, на основаніи специальныхъ правъ Архіепископа.

Главнымъ оффиціаломъ былъ *Dean of Arches*, названный такъ потому, что его судъ находился въ *Bow Church (Sancta Maria de Arcubus)*, являясь такимъ образомъ подчиненнымъ судьей.

b) Первоначально *Court of Arches* вѣдалъ дѣла, возникавшія въ 13 приходахъ Лондона, которые были изъяты изъ юрисдикціи Лондонскаго епископа и составляли кругъ спеціального вѣдѣнія Архіепископа.

c) Аудиенцъ-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.

d) Судъ прерогативы (*Prerogative Court*) пользовался въ дѣлахъ брачныхъ и по духовнымъ завѣщаніямъ юрисдикціей, предоставленной судамъ Церкви. Большинство изъ этого рода дѣлъ вѣдается 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 назначаеыя 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 Сессіи (Scotch Court of Session) соотвѣтствуетъ въ Шотландіи Высочему Суду въ Англіи. Онъ является высшимъ гражданскимъ трибуналомъ и хотя юрисдикціи другихъ шотландскихъ судовъ не такъ поглощаются имъ, какъ юрисдикціи соотвѣтствующихъ англійскихъ судовъ поглощаются Высочимъ 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 исповѣданіе Англиканскаго вѣроученія, принятаго въ 1571 г. Парламентомъ и утвержденнаго Короной.

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 спеціальный 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 Высокій 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 бывають 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 tithes, десятина.

соотвѣтствующая графскимъ судамъ и судамъ четвертныхъ сессій въ Англіи.

Шерифы, подобно Лордамъ Сессіи, назначаются Короной и занимаютъ должность *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 Высшихъ Судахъ 1861 г. (*Indian High Courts Act*). Этотъ Актъ предоставляетъ Королю право патентами за Большой Печатью учредить Высшіе 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 организаціи.

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.

ОТДѢЛЪ V.

Суды послѣдней апелляціи.

Послѣдней инстанціей, къ которой можетъ обратиться истецъ, является Корона въ Парламентѣ или Корона въ Совѣтѣ. 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 Сеншала 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 Англіи,
- 2) всякаго шотландскаго суда, на рѣшенія котораго и до изданія этого Акта на основаніи общаго права и статутовъ апелляція шла въ Палату Лордовъ.
- 3) Всякаго ирландскаго суда, на рѣшенія котораго и до изданія этого Акта на основаніи общаго права и статутовъ 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 Англіи. 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 апелляціа путемъ петиціи можетъ быть принесена въ Палату Лордовъ.

Истецъ можетъ просить о пересмотрѣ приказа или рѣшенія, на которые была подана апелляціа, 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 Высочій 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, повидимому, 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 проведеніе 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 Высочій 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 роспустилъ 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 изытаніе 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 cadaго Парламента до лѣта 1886 г., однако ихъ должность давно уже стала носить призрачный характеръ. Начиная съ половины XV вѣка особенно развились петиціи изъ колоніальныхъ 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 судебнаго рѣшенія.

Слѣдующими обращавшимися съ подобными петиціями были колоніальныя 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 колоніальныхъ 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 отиѣнена 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 Австраліи 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 Австраліи или каждаго отдѣльнаго штата.

Судебный актъ 1903 г. австралійскаго парламента облекъ суды штатовъ въ извѣстныхъ случаяхъ федеральной юрисдикціей и постановляетъ, что въ этихъ случаяхъ апелляціи могутъ быть представляемы лишь въ Высокій Судъ Австраліи.

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 колоніальныхъ 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 Новаго 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 Юстисъ подалъ совѣтъ Коронѣ отказать въ данномъ случаѣ въ правѣ апелляціи,—но этотъ фактъ характеризуетъ юрисдикцію Короны въ Совѣтѣ, которая можетъ передать колоніальному суду на разсмотрѣніе то дѣло, которое онъ отказался первоначально обсуждать.

И, наоборотъ, апелляція можетъ быть представлена Королю въ Совѣтѣ для объявленія недѣйствительности юрисдикціи, въ осуществленіи которой подданный предполагаетъ, что она неправильна. Такой случай имѣлъ мѣсто въ дѣлѣ епископа Колензо въ 1864 г.

§ 3. Составъ и дѣятельность 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) пэръ Парламента, занимающій судебную должность.

Обыкновенный Судебный Лордъ назначается патентомъ, призывается въ Палату Лордовъ грамотой, пользуется пожизненно баронскимъ достоинствомъ, занимаетъ должность «*during good behaviour*», получаетъ 6000 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 *warrant*'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 ассесорами, 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 ассесоровъ. 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 Парламентъ и Короны въ Совѣтъ. 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 докладъ Королю; онъ только излагаетъ заключенія Комитета и способъ ихъ осуществленія. Когда докладъ представляется Королю и одобряется имъ въ засѣданіи Тайнаго Совѣта, издается приказъ въ Совѣтъ, воспроизводящій этотъ докладъ и принимающій его, какъ рѣшеніе Короля въ Совѣтъ.

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 отдѣльныя 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 разсчитывать на судей Высокаго Суда въ совѣтахъ по вопросамъ права, такъ какъ судьи при созывѣ каждаго 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 перское достоинство независимо отъ того, занимали ли они или нѣтъ высокія судебныя должности. Число перовъ, 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 описаль 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 ученія извѣстныхъ писателей и воспроизведено въ судебныхъ рѣшеніяхъ авторитетовъ судебного міра. Такое положеніе иллюстрируется недѣйствительностью 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 Совѣтѣ или патентомъ учредить суды для приведенія въ исполненія этихъ нормъ права, но не можетъ создать судовъ для другой дѣли.

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, имѣеть 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.

Вмѣшательство Короны въ отправленіе правосудія прекратилось съ того времени, какъ Актъ о престолонаслѣдїи 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, осуществляемые 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 Скамьи.

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 спеціальнымъ статутамъ и подчиненіемъ ихъ спеціальнымъ ограниченіямъ.

Военный Статсъ-Секретаріатъ въ лицѣ Статсъ-Секретаря можетъ возбуждать судебные процессы и выступать съ защитой въ рядѣ спеціальныхъ 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, дѣйствовавшего по его приказу, долженъ обратиться къ петиціи о правахъ.

Сущность этого дѣла о возмѣщеніи убытковъ такова. 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 работорговли. 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 Геля, «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 колоніальныхъ 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 правонарушеніями 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 колоніальнымъ 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 колоніальныхъ губернаторовъ или вице-короля. Въ дѣломъ 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 дѣлъ 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.

Е. С. Д. —
10/2/28

