

Л. Дюпріе.

23921



~~24353~~

≡ государство и роль
министровъ въ Англіи

Книгоиздательство „Дѣло“.

60 коп.

Л. Дюпріе.

23921.



~~23953.~~

≡ государство и роль министровъ въ Англіи

Переводъ съ французскаго

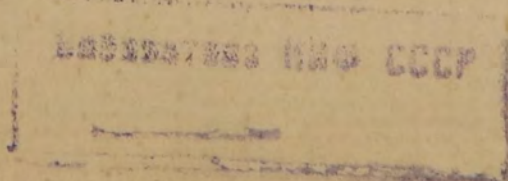
подъ редакціей А. Г.

Книгоиздательство „ДѢЛО“

С.-ПЕТЕРБУРГЪ

Тип. Спб. акц. общ. „Слово“. Ул. Жуковскаго, 21
1906

39



h

76049

ОТЪ ИЗДАТЕЛЬСТВА.

Выпускаемый въ свѣтъ двухтомный трудъ Л. Дюпріе (изданіе раздѣлено на четыре отдѣльныхъ самостоятельныхъ книги; въ него не входитъ небольшая часть, касающаяся роли министровъ въ Ита-ліи и Бельгіи) долженъ, по мнѣнію издательства, заполнить въ нѣ-которой степени существующій въ русской оригинальной и пере-водной литературѣ пробѣлъ по вопросу о соотношеніяхъ между государствомъ и высшими представителями исполнительной власти.

Пробѣлъ этотъ ощущается особенно сильно именно теперь, въ періодъ грядущаго обновленія нашего государственнаго строя.

Постольку, поскольку трудъ Дюпріе излагаетъ организацію и функціи высшихъ исполнительныхъ органовъ современныхъ буржуаз-ныхъ государствъ, онъ является единственнымъ и лучшимъ трудомъ по этому вопросу въ западно-европейской литературѣ.

Безусловно большинство изъ сдѣланныхъ авторомъ обобщеній и указанныхъ имъ теоретическихъ положеній не могутъ служить идеа-ломъ или даже цѣлью современной политической борьбы въ Рос-сіи; еще менѣе можетъ съ ними согласиться редакція издательства.

Все же изданіе этой книги на русскомъ языкѣ окажетъ не малую пользу выясненію истинной роли высшихъ представителей испол-нительной власти, а имѣющіяся въ ней цѣнныя фактическія свѣдѣ-нія послужатъ матеріаломъ для дальнѣйшей разработки затронутыхъ вопросовъ въ большемъ соотвѣтствіи съ культурными задачами пра-воваго государства.

Государство и роль министровъ въ Англіи.

Г Л А В А.

Положеніе министровъ въ англійской конституціи.

I.—Источники конституціи. *)—Англійская конституція не опирается, какъ конституціи континентальныхъ странъ, на основной законъ, поставленный выше всѣхъ другихъ законовъ и огражденный специальными условіями и мелочными формальностями отъ попытокъ къ его отмѣнѣ или пересмотру. Англійскій народъ не позаботился о томъ, что-бы вписать свои права и вольности въ особую хартію, связывающую волю обыкновеннаго законодателя, и съ точностью опредѣлить въ ней организацію, компетенцію и взаимныя отношенія главныхъ государственныхъ властей. Въ Англіи нѣтъ конституціи въ формальномъ смыслѣ слова. Правда, торжественныя обѣщанія англійскихъ королей, принятыя парламентомъ, уже нѣсколько вѣковъ свято хранятся, окруженныя всеобщимъ уваженіемъ. Такъ напримѣръ, Билль о правахъ 1692 года всѣми считается главнымъ оплотомъ англійскихъ свободъ. Но, каковъ бы ни былъ нравственный авторитетъ подобныхъ актовъ, они не имѣютъ большей юридической силы, чѣмъ всякій другой законъ, и для отмѣны ихъ было бы достаточно простого статута, проведеннаго черезъ парламентъ обычнымъ порядкомъ. Англійскій парламентъ—самодержавный государь, власть котораго не ограничена никакимъ высшимъ закономъ. Сэръ Эдуардъ Кокъ говоритъ о немъ *Si antiquitatem spectes, est vetustissima; si dignitatem, est honoratissima, si jurisdictionem, est capacissima.*

*) De Franqueville. Le Gouvernement et le Parlement britanniques, томъ I стр. 39—79.—Dicey, The law of the constitution. 2-е изданіе, стр. 1—34.—Boutmy, Etudes du droit constitutionnel, стр. 1—81. Freeman. Le développement de la constitution anglaise, traduction par A. Dehaye.

Итакъ, англійская конституція не ограничивается только лишь статьями какой-нибудь королевской хартіи или какимъ-либо парламентскимъ статутомъ, и чтобы выяснить ее себѣ, необходимо вникнуть въ сущность вещей, отрѣшившись отъ ихъ формы. Дайси очень хорошо опредѣляетъ англійскую конституцію, какъ совокупность правилъ, прямо или косвенно относящихся къ распредѣленію или осуществленію верховной власти въ государствѣ; *) причемъ эти правила, вмѣсто того чтобы быть изложенными въ одномъ торжественно объявленномъ законѣ, частью разсѣяны въ массѣ писанныхъ актовъ, частью даже остались въ области обычая и традицій. Эта неопредѣленность и путаница во всемъ, что касается источниковъ, границъ и принциповъ конституціи, на первый взглядъ нарушаетъ требованія логики, въ силу которыхъ мы всегда ищемъ въ человѣческихъ учрежденіяхъ порядка, симметріи и строгой опредѣленности; но кажущаяся нелогичность объясняется практическимъ и консервативнымъ духомъ англійскаго народа и перипетіями его исторіи. Представительныя учрежденія современной эпохи сложились не сразу; возникновеніе ихъ нельзя даже отнести къ какому нибудь опредѣленному времени. Феодалная монархія Вильгельма Завоевателя путемъ постепенныхъ преобразованій превратилась спустя восемь вѣковъ въ современную парламентарную монархію.

Англійскій народъ, обязанный своими политическими правами и вольностями непрерывнымъ усиліямъ и упорной борьбѣ, рѣдко заботился о томъ, чтобы закрѣпить письменными памятниками свои завоеванія, часто неопредѣленные и неуловимыя; онъ предпочиталъ довѣрить ихъ „силѣ вещей, обычаю и общественному мнѣнію“.**) Даже въ разгарѣ революцій парламентъ не рѣшался сносить до основанія прежнія учрежденія, чтобы заново воздвигать рациональную систему управленія; онъ едва осмѣливался прикоснуться даже къ наиболѣе разрушеннымъ частямъ ветхаго зданія; онъ боялся даже кажущихся нововведеній и все свое вниманіе обращалъ на то, чтобы находить прецеденты и такимъ образомъ связывать новыя учрежденія со старыми принципами***). Королевскія прерогативы постепенно выходили изъ употребленія, хотя никогда не были прямо отмѣняемы, если король не пытался вернуть ихъ себѣ; народное верховенство развивалось мало по малу, прибѣгая къ санкціи закона

*) Дайси *op. cit.* p. 24.

**) Boutmy *op. cit.*, стр. 33.

***)-- „Каждый шагъ впередъ на нашемъ пути былъ отмѣченъ не созданіемъ новаго права, но укрѣпленіемъ стараго“. Freeman, *op. cit.* стр. 120.

лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда оно оспаривалось или подвергалось опасности.

Итакъ, источники англійской конституціи многочисленны и разнообразны. Они распадаются на три главныя категоріи: письменные документы, обычное право и конституціонныя соглашенія или практику.

Письменные источники состоятъ изъ договоровъ (*pactes*), трактатовъ (*traités*) и статутовъ.

Самыми древними изъ этихъ актовъ являются договоры, которые въ то же время болѣе всего заслуживаютъ названіе основныхъ законовъ. Если они и не защищены законодательными формальностями отъ возможности пересмотра, то имѣютъ достаточную гарантію долговѣчности въ уваженіи и преданности народа. Договоры являются общимъ дѣломъ короля и парламента, которые однако не представляютъ при этомъ частей одного цѣлаго, осуществляющаго коллективную власть, но являются противниками, желающими установить свои обоюдныя права путемъ соглашенія. „Король участвуетъ въ выработкѣ договора не какъ составной элементъ общей законодательной власти, которую онъ раздѣляетъ съ лордами и общинами, но какъ настоящая договаривающаяся сторона, по отношенію къ которой нація является самостоятельнымъ и независимымъ лицомъ. *) Договоровъ насчитывается три, именно: Великая Хартія Вольностей 1215 года, Билль о правахъ 1688 года и Актъ о престолонаслѣдіи 1701 года. Всѣ они преслѣдуютъ главнымъ образомъ одну цѣль: опредѣлить границы королевской власти и гарантировать права парламента.

Трактаты, къ которымъ принадлежатъ акты уніи съ Шотландіей 1706 года и съ Ирландіей 1800 года, представляютъ собою акты, исходящіе каждый отъ двухъ независимыхъ суверенитетовъ англійскаго парламента—съ одной стороны, и парламента Шотландіи или Ирландіи—съ другой, причемъ въ силу этихъ актовъ оба независимыхъ суверенитета постановляютъ слиться въ одинъ общій суверенитетъ.

Статутами называются законы, обычнымъ порядкомъ проведенные черезъ парламентъ и утвержденные королемъ. Изъ нихъ лишь немногіе относятся къ конституціонному строю и политической организациі государства, и такіе статуты по большей части недавняго происхожденія. Къ нимъ почти исключительно принадлежатъ избирательные законы, затѣмъ статуты, которыми въ теченіе послѣдняго вѣка учреждены новые министерскіе департаменты и законы отно-

*) Boutmy, *op. cit.*, стр. 39.

сительно организаціи судовъ. Однако за послѣднее время число статутовъ этого рода стало увеличиваться, особенно въ области администраціи, старинная организація которой, всецѣло основанная на обычномъ правѣ, въ настоящее время подвергается коренной реформѣ.

Постановленія обычнаго права имѣютъ силу настоящихъ законовъ; подобно статутамъ, прошедшимъ черезъ парламентъ, они снабжены юридической санкціей и обязательны для судовъ. Они сохраняются и передаются традиціей; обнаруживаются же они путемъ судебныхъ рѣшеній. Въ Англіи обычное право служитъ главнымъ источникомъ, какъ частнаго права, такъ въ значительной степени и публичнаго. На него главнымъ образомъ до сихъ поръ опирается существующая организація властей, монархическая форма правленія, до нѣкоторой степени порядокъ престолонаслѣдія, почти всѣ королевскіе прерогативы, принципъ безотвѣтственности и неприкосновенности короля, существованіе парламента, раздѣленіе его на двѣ палаты, составъ палаты лордовъ, организація тайнаго совѣта и отвѣтственность министровъ.

Третій элементъ англійской конституціи составляютъ, по выраженію Дайси, конституціонныя соглашенія (*conventions of the constitution*), которыя онъ называетъ также обычаями (*habits*), практикой (*practices*) и непереводимымъ англійскимъ терминомъ *understandings* *) Эти конституціонныя соглашенія рѣзко отличаются отъ обычнаго права тѣмъ, что совершенно лишены юридическаго авторитета. Хотя они и руководятъ дѣятельностью государственной власти, но ихъ вовсе нельзя назвать законами, такъ какъ они являются просто правилами поведенія безъ всякой законодательной санкціи. Суды ихъ не признаютъ, тѣмъ не менѣе политическая власть обязана имъ подчиняться. Они образуютъ „цѣлую систему политической нравственности, цѣлый сводъ правилъ, которыми должны руководиться государственные дѣятели, и хотя ихъ нельзя найти ни въ текстахъ писанныхъ законовъ, ни въ обычномъ правѣ, на практикѣ они тѣмъ не менѣе считаются почти столь же священными, какъ и любой принципъ Великой Хартіи или Петиціи о правахъ“. **)

Съ точки зрѣнія изслѣдуемаго нами вопроса конституціонныя соглашенія являются въ настоящее время самымъ важнымъ составнымъ элементомъ англійской конституціи. Одно только знакомство

*) Dicey, *op. cit.* стр. 25.

**) Freeman, *op. cit.* стр. 122.

съ писанными законами и съ обычнымъ правомъ можетъ дать лишь неполное и во многихъ отношеніяхъ невѣрное представленіе объ организаціи политической власти въ Англіи; и если бы мы вздумали излагать роль и положеніе министровъ на основаніи исключительно этихъ двухъ источниковъ, то пришли бы къ совершенно ложнымъ выводамъ, противорѣчащимъ фактамъ дѣйствительности. Дѣло въ томъ, что конституціонныя соглашенія не только создаютъ, но и разрушаютъ; „не мѣняя буквы закона, они искажаютъ его духъ“.*) Такъ, они лишили силы королевскія прерогативы и принудили монарха довольствоваться второстепенной ролью въ управленіи государствомъ, хотя ни одинъ законъ не былъ измѣненъ, и ни одно требованіе обычнаго права не было уничтожено. Тѣми же конституціонными соглашеніями была уменьшена власть палаты лордовъ въ области финансовыхъ вопросовъ, и прежнее равноправіе обѣихъ палатъ въ этой области уступило мѣсто верховенству Нижней Палаты. Они же лишили тайный совѣтъ короля всего его авторитета, постепенными усиліями создали кабинетъ, опредѣлили его организацію и утвердили его власть.

Важное значеніе конституціонныхъ обычаевъ не составляетъ особенности исключительно англійскаго политическаго устройства; въ большинствѣ странъ они въ различной степени дополняютъ и измѣняютъ записанные принципы конституцій и законовъ. Они собственно и служатъ основаніемъ парламентарному режиму. Законодатель можетъ письменно перечислить всѣ права главныхъ политическихъ властей, урегулировать до извѣстной степени ихъ организацію и опредѣлить внѣшнія формы ихъ проявленія, но онъ не въ состояніи точно предсказать ту долю вліянія, которою будетъ пользоваться каждая изъ нихъ. Этотъ вопросъ можетъ быть рѣшенъ только дѣйствительнымъ могуществомъ каждой изъ данныхъ властей. Между ними неизбежно завязывается борьба за преобладаніе, и результаты этой борьбы выражаются въ конституціонныхъ соглашеніяхъ, изъ которыхъ видно, какую долю независимости и вліянія сумѣла пріобрѣсть и удержать за собой каждая изъ составныхъ частей политическаго механизма. —

II. — Конституціонныя власти. — Англійская конституція, не стѣсненная непреклонными требованіями основного закона, частью даже сохранившая неопредѣленные очертанія, съ

*) De Franqueville, op. cit. томъ I. стр. 73.

удивительной гибкостью отражала всё состояніе общества. Она пережила вѣка, сохранивъ неизмѣнной, свою внѣшнюю форму, но подъ этой кажущейся неподвижностью скрывался безостановочный прогрессъ, происходила безъ шума и потрясеній медленная эволюція. Новыя учрежденія возникали какъ бы самопроизвольно, въ силу какой-то безсознательной воли; они росли и развивались, вытѣсняя прежніе органы власти, которые подъ ихъ давленіемъ мало по малу сводились къ простымъ пережиткамъ, бесполезнымъ и безцѣльнымъ. Какой-нибудь случайный фактъ давалъ начало обычаю; обычай, въ качествѣ всѣми почитаемаго конституціоннаго соглашенія, вводилъ наряду съ юридическимъ правиломъ фактическое положеніе вещей, которое будучи прямо противоположно духу закона, оставляло нетронутой только его букву. Такимъ образомъ и получилось то несоотвѣтствіе между юридической теоріей и политической практикой, благодаря которому внѣшняя форма учреждений стала представлять лишь обманчивую внѣшность ихъ истинной сущности.

Согласно конституціонной теоріи источникомъ и средоточіемъ власти является король; но это вовсе не значитъ, чтобы ему принадлежала неограниченная власть или, чтобы онъ имѣлъ право управлять государствомъ по своему произволу. Онъ считается носителемъ всѣхъ видовъ власти и можетъ ихъ всё осуществлять но не иначе какъ въ опредѣленныхъ формахъ и съ соблюденіемъ извѣстныхъ условій; кромѣ того онъ долженъ сначала выслушать совѣты и получить согласіе особыхъ учрежденныхъ для этого закономъ органовъ. Всѣ государственныя дѣла направляются королевской волей, но съ точки зрѣнія закона подъ нею понимается „не просто личная воля короля, а его официальная воля“, *) дѣйствующая съ совѣта и одобренія надлежащихъ совѣтниковъ и руководителей короны. Король издаетъ законы при содѣйствіи обѣихъ палатъ парламента. Онъ руководитъ внѣшними сношеніями и внутренней администраціей съ помощью тайнаго совѣта и черезъ посредство отвѣтственныхъ министровъ. Онъ отправляетъ правосудіе, или вѣрнѣе правосудіе отправляется отъ его имени независимыми судьями, такъ какъ въ этой области всѣ измѣненія, внесенныя въ осуществленіе прежней королевской прерогативы, естественно должны были получить санкцію закона, въ видѣ постановленій обычнаго права или статутовъ. Такимъ образомъ конституція различаетъ *короля въ парламентѣ* (King in Parliament), который издаетъ законы, и *короля въ совѣтѣ* (King in Council), который приводитъ ихъ въ исполненіе и управляетъ народомъ.

*) Hearn, The government of England. 2-е изданіе, стр. 18.

Парламентъ дѣлится на двѣ палаты, надѣленные равными, даже пожалуй тождественными правами. Палата лордовъ состоящая изъ представителей аристократіи, какъ наслѣдственныхъ такъ и вновь назначенныхъ королемъ, предлагаетъ, исправляетъ и вотируетъ законы, утверждаетъ или отвергаетъ субсидіи, ассигнуемыя коронѣ палатой общинъ, и кромѣ того представляетъ высшее судебное учрежденіе, которое судить министровъ, по обвиненію нижней палаты. Палата общинъ, состоящая изъ депутатовъ, избираемыхъ въ настоящее время почти всеобщей подачей голосовъ изъ главъ семьи, представителей мѣстечекъ (boroughs) и графствъ, также предлагаетъ, исправляетъ и вотируетъ законы, ассигнуетъ королю испрашиваемыя имъ средства въ тѣхъ размѣрахъ, въ какихъ находитъ это нужнымъ для цѣлей государственнаго управленія, и возбуждаетъ судебное преслѣдованіе противъ министровъ, виновныхъ въ нарушеніи законовъ или въ измѣнѣ народнымъ интересамъ.

Тайный совѣтъ, членовъ котораго король самъ назначаетъ и смѣщаетъ, призванъ давать свое одобреніе разнообразнымъ мѣрамъ, относящимся къ внѣшней политикѣ или къ внутренней администраціи страны. Министры, въ качествѣ высшихъ чиновниковъ короны и слугъ короля избираемые и смѣщаемые послѣднимъ безъ всякаго посторонняго вмѣшательства, должны помогать ему во всѣхъ его дѣйствіяхъ и обеспечивать ему исполненіе его приказаній, въ то же время принимая на себя за нихъ отвѣтственность.

Такова картина политическихъ учрежденій Англіи, если судить по существующимъ въ ней законамъ. Но эта картина очень обманчива; она не болѣе какъ фикція, скрывающая отъ глазъ наблюдателя факты совершенно другого характера. На самомъ дѣлѣ исполнительная власть уже не принадлежитъ королю; въ этой области, такъ же какъ и въ законодательствѣ, онъ удержалъ за собой лишь нѣкоторое умѣряющее вліяніе. Законы вырабатываются самостоятельно министрами или членами парламента и, пройдя черезъ обѣ палаты, представляются на утвержденіе королю, который никогда въ немъ не отказывается, хотя бы это и противорѣчило его желаніямъ. Исполнительная власть перешла теперь въ руки министровъ, которые ищутъ себѣ главной опоры въ парламентѣ. Равноправіе обѣихъ палатъ нарушено: палата общинъ стала всемогущей; она собственно вотируетъ законы и бюджетъ, назначаетъ и смѣщаетъ министровъ и контролируетъ исполнительную власть, между тѣмъ какъ палата лордовъ стала играть не болѣе, какъ второстепенную роль контролирующаго органа. Тайный совѣтъ лишился всего своего авторитета и вліянія, и вся его власть перешла къ учрежденію, о которомъ ни слова не сказано въ законахъ, къ кабинету.

Это противорѣчіе между правомъ и фактомъ представляетъ результатъ постепеннаго перемѣщенія центра тяжести политической власти, начавшагося при стюартахъ и закончившагося въ первые годы девятнадцатаго вѣка. Король сохранилъ всѣ свои юридическія (*légales*) прерогативы, но мало по малу лишился своей преобладающей власти въ пользу палаты общинъ. вмѣсто государя, издающаго законы совмѣстно съ обѣими палатами парламента и управляющаго страной съ помощью своего тайнаго совѣта и своихъ покорныхъ слугъ—министровъ, мы находимъ теперь въ Англіи во главѣ политической власти палату общинъ, воля которой имѣетъ рѣшающее значеніе въ законодательствѣ и которая управляетъ страной черезъ посредство ея самой избираемаго и свергаемаго комитета министровъ, встрѣчая лишь слабое, иногда даже безсильное сопротивленіе со стороны монарха и лордовъ.

III. — Происхожденіе кабинета. *) — Подобно всѣмъ остальнымъ англійскимъ политическимъ учрежденіямъ, кабинетъ не былъ созданъ въ готовомъ видѣ какимъ-нибудь королевскимъ или парламентскимъ указомъ. Онъ ведетъ свое происхожденіе просто отъ безсознательной привычки первыхъ Стюартовъ втайнѣ совѣщаться съ нѣкоторыми приближенными. Долгое время это учрежденіе оставалось въ зачаточномъ видѣ, безъ малѣйшихъ признаковъ организациі и безъ всякой опредѣленной роли. Однако мало по малу оно само собой стало развиваться, несмотря на всѣ представлявшіяся ему препятствія. Парламентъ, будучи естественнымъ врагомъ всякихъ новшествъ, исходящихъ отъ короля, сначала не узналъ въ новомъ учрежденіи будущаго орудія своего могущества и всѣми силами старался помѣшать его росту. Однако эти усилія повели лишь къ тому, чтобы доказать жизнеспособность кабинета который, хотя медленно, но такъ-же самопроизвольно, какъ онъ и возникъ, сталъ принимать опредѣленную организацию. Парламентъ, впрочемъ, вскорѣ измѣнилъ тактику: убѣдившись въ невозможности уничтожить кабинетъ, онъ рѣшилъ подчинить его себѣ и вступилъ изъ-за этого въ долгую, упорную борьбу съ королевской властью,

Прим. *) Todd, On parliamentary government in England, 2-е изданіе, т. I. стр. 49 — 136; т. II. стр. 89 — 171. — Hallam, Histoire constitutionnelle d'Angleterre, depuis l'avénement de Henri VII, jusqu'à la mort de Georges II, traduction revue et publiée par W. Guizot, passim.—Fb. Erskine May, Constitutional History, passim. Cardon. Zvolgimento storico della costituzione inglese, passim. Gneist. Die englische Vervassungsgeschichte, стр. 591 — 600, 684 — 715.

борьбу, изъ которой онъ и вышелъ побѣдителемъ въ началѣ девятнадцатаго вѣка.

Чтобы разыскать начала парламентскаго строя мы должны однако вернуться еще дальше назадъ, чѣмъ первое появленіе кабинета. Принципъ отвѣтственности министровъ былъ признанъ и санкціонированъ обычнымъ правомъ за два слишкомъ вѣка до того, какъ стали вырисовываться первыя неясныя очертанія современнаго министерства. Въ то время этотъ принципъ не заключалъ въ себѣ собственно политической отвѣтственности, въ силу которой теперь парламентъ по своему произволу создаетъ и ниспровергаетъ министерства,—онъ означалъ лишь отвѣтственность уголовную, какъ по формѣ, такъ и по санкціи, которая и осуществлялась путемъ настоящей судебной процедуры, такъ называемаго *impeachment* *), на-влекавшаго на министра помимо отставки тяжелой кары, нерѣдко даже смерть. Палата общинъ начиная съ конца XIV вѣка присвоила себѣ право привлекать королевскихъ совѣтниковъ къ суду палаты пэровъ не только за преступленія противъ общаго права, но и за преступленія политическаго характера, а также за ущербъ, нанесенный ихъ дѣйствіями или по ихъ совѣту правамъ и вольностямъ парламента и націи. Съ помощью этой новой прерогативы парламенту удалось подчинить себѣ слабыхъ и нерѣшительныхъ королей Ланкастерскаго дома; причемъ король Генрихъ IV даже совѣщался съ парламентомъ относительно выбора министровъ, и мы узнаемъ что общины мотивировали назначеніе субсидій королю „тѣмъ полнымъ довѣріемъ, которое имъ внушаютъ лорды, недавно избранные въ члены королевскаго совѣта“. Здѣсь мы видимъ первый намекъ на систему политической отвѣтственности министровъ передъ парламентомъ, что и дало поводъ одному англійскому писателю признать совѣтъ при короляхъ Ланкастерской династіи „первымъ дѣйствительнымъ, хотя можетъ быть и не строго историческимъ зачаткомъ современнаго кабинета“.**)

Для борьбы съ могучимъ деспотизмомъ Тюдоровъ *impeachment* оказался однако несостоятельнымъ орудіемъ, и болѣе чѣмъ на полтора вѣка эта мѣра вышла изъ употребленія въ парламентѣ. Только по вступленіи на престолъ Стюартовъ старинный принципъ отвѣтственности министровъ снова былъ вызванъ къ жизни. Двое изъ совѣтниковъ Іакова I были привлечены къ судебной отвѣтственности

*) Право парламента привлекать къ отвѣтственности министровъ, заподозрѣнныхъ въ неправильномъ или незаконномъ пользованіи своею властью (прим. изд.).

Прим. **) Stubbs, *The constitutional History of England in its origine and development*.

Палатой общинъ и осуждены Палатой лордовъ; но вина ихъ заключалась лишь въ проступкахъ противъ общаго права, и король не замедлилъ ихъ помиловать. Карль I вздумалъ оспаривать у парламента всякое право на возбужденіе судебного преслѣдованія противъ коронныхъ министровъ, и какъ только палата общинъ рѣшила предъявить имъ обвиненіе, король распустилъ парламентъ. Такое натянутое положеніе вещей продолжалось до тѣхъ поръ, пока Долгому парламенту не удалось вынести осужденіе Страффорду.

Добившись этого успѣха, Общины вскорѣ открыто выступили на революціонный путь и рѣшили требовать отъ короля признанія политической зависимости министровъ отъ парламента. Въ „Великой Ремонстранціи“ 1641 года *) говорится: „Довольно часты случаи, когда Общины имѣютъ справедливое основаніе противиться избранію нѣкоторыхъ людей въ королевскіе совѣтники, хотя бы они и не имѣли достаточныхъ причинъ, чтобы возбудить противъ нихъ обвиненіе. Самыя разумныя побужденія должны удерживать короля отъ возможности довѣрять въ такія руки веденіе важныхъ дѣлъ, несмотря на то, что Общины могутъ не желать прибѣгнуть противъ этихъ лицъ къ законному пути *impeachment*“. Для вящаго убѣжденія короля было прибавлено: „Субсидіи на содержаніе королевскаго двора и на помощь протестантамъ съ континента будутъ ассигнованы лишь въ томъ случаѣ, если впредь король согласится назначать членами совѣта, посланниками и министрами исключительно такихъ лицъ, на которыхъ парламентъ вполне можетъ положиться.“**) Этимъ заявленіемъ Палата общинъ Долгаго парламента имѣла въ виду добиться парламентарнаго управленія, которое она рассчитывала ввести сразу, подкрѣпивъ его обычной гарантіей—отказомъ въ субсидіяхъ.

Первая англійская революція не оставила въ конституціи страны никакихъ слѣдовъ, и по вступленіи на престолъ Карла I всѣ прежнія учрежденія были возстановлены въ томъ самомъ видѣ, какой они имѣли до открытія Долгаго парламента. Вмѣстѣ съ тѣмъ Общины поспѣшили снова примѣнять свое право „*impeachment*“. Стремясь его упрочить и точнѣе опредѣлить, онѣ воспользовались для этого первымъ удобнымъ случаемъ, именно судебнымъ преслѣдованіемъ, возбужденнымъ противъ одного изъ любимыхъ министровъ короля, лорда Денби. Лордъ Денби приказалъ англійскому посланнику въ Парижѣ предложить Франціи купить нейтралитетъ

*) Существовавшее право парламента дѣлать указанія и выговоры королю по поводу нежелательныхъ для парламента указовъ (прим. изд.).

**) Todd, Parliamentary government, vol. I, p. 97.

Англии за сумму въ шесть милліоновъ ливровъ. Когда ему было предъявлено обвиненіе въ этомъ, онъ сослался въ свое оправданіе на прямое приказаніе короля, и этотъ доводъ нашелъ себѣ подтвержденіе въ собственноручной припискѣ Карла II къ его письму. Однако парламентъ рѣшилъ оставить ссылку на королевское приказаніе безъ послѣдствій и постановилъ, что никакой приказъ короля не можетъ снять отвѣтственности съ министра. Тогда Денби попытался прекратить судебное преслѣдованіе, представивъ парламенту тайно добытый имъ отъ короля актъ о помилованіи, но парламентъ объявилъ помилованіе незаконнымъ и издалъ статутъ, согласно которому право палаты общинъ привлекать министровъ къ отвѣтственности не можетъ быть стѣсняемо никакими королевскими актами.

Въ своей первоначальной формѣ кабинетъ далеко не служилъ къ укрѣпленію принципа министерской отвѣтственности; напротивъ Стюарты прибѣгли къ нему, какъ къ средству избавиться отъ этой отвѣтственности. Согласно конституціи королю должны были помогать въ управленіи страной тайный совѣтъ, члены котораго избираются имъ самимъ, и нѣкоторые высшіе чиновники, также назначаемые королемъ, въ томъ числѣ: лордъ-канцлеръ, лордъ-казначей, хранитель тайной печати и государственные секретари. Между членами тайнаго совѣта король обыкновенно выбиралъ себѣ нѣсколькихъ излюбленныхъ министровъ, совѣты которыхъ всегда принималъ съ особой благосклонностью. Но эти болѣе приближенные къ королю лица не замѣняли для него всего тайнаго совѣта, а только руководили дѣятельностью послѣдняго. При первыхъ Стюартахъ, напротивъ, въ средѣ самаго тайнаго совѣта образовался новый совѣтъ изъ лицъ, особенно близкихъ къ королю, съ которыми король тайно совѣщался о важнѣйшихъ дѣлахъ и о скрытыхъ цѣляхъ своей политики. Въ особенности Яковъ I и Карлъ I любили собирать у себя нѣкоторыхъ министровъ, специально заслужившихъ ихъ довѣріе, съ помощью которыхъ они и старались управлять, обходясь по возможности безъ содѣйствія тайнаго совѣта. Въ своей борьбѣ съ парламентомъ короли, конечно, могли опираться лишь на людей, преданныхъ имъ лично. Но съ другой стороны это преобразование совѣта исполнительной власти было вызвано и прямо необходимостью. Со времени послѣднихъ Тюдоровъ число членовъ тайнаго совѣта значительно возросло, и званіе тайнаго совѣтника (*privy councillor*) стало часто даваться въ качествѣ почетнаго титула „людямъ, которымъ никакихъ тайнъ не довѣряли и у которыхъ никакихъ совѣтовъ не спрашивали“. *) Въ собраніи изъ тридцати—сорока членовъ,

*) Macaulay, Histoire d' Angleterre depuis l'avènement de Jacques II, Traduction par A. de Peyronnet, томъ I, гл. II, стр. 157.

конечно, трудно было рѣшать дѣла быстро и сохранять пренія втайнѣ; поэтому еще до революціи образовался болѣе тѣсный совѣтъ, о существованіи котораго всѣмъ было извѣстно и которому давали названіе кабинета, кабалы и юнты, *) хотя онъ еще не представлялъ ничего постоянного и опредѣленнаго и нельзя было съ точностью указать министровъ, которые къ нему принадлежали.

Въ царствованіе Карла II кабинетъ началъ принимать опредѣленную форму. Послѣ реставраціи король долженъ былъ снова пригласить въ свой тайный совѣтъ бывшихъ совѣтниковъ своего отца; но между ними было нѣсколько „парламентаріевъ“, преданность которыхъ особѣ короля оставалась подъ сомнѣніемъ, и передъ которыми онъ не могъ раскрывать всѣ свои политическіе виды. Поэтому, побуждаемый своимъ любимымъ совѣтникомъ, канцлеромъ Кларендономъ, онъ выбралъ изъ членовъ тайнаго совѣта шесть лицъ и составилъ изъ нихъ особый комитетъ со спеціальной миссіей завѣдывать сношеніями съ иностранными государствами. Комитетъ этотъ не замедлилъ захватить въ свои руки, кромѣ внѣшнихъ сношеній, также и руководство всѣмъ внутреннимъ управленіемъ. Прежде, чѣмъ быть представленными въ тайный совѣтъ, всѣ дѣла стали разсматриваться и рѣшаться здѣсь. Такимъ образомъ кабинетъ сдѣлался постояннымъ учрежденіемъ, собиравшимся болѣе или менѣе регулярно и составъ котораго всѣмъ при дворѣ былъ извѣстенъ. Въ то же время онъ явно сталъ орудіемъ, съ помощью котораго король стремился утвердить свою личную власть и вырвать изъ рукъ тайнаго совѣта контроль надъ управленіемъ страной. Въ виду этого парламентъ не замедлилъ обнаружить по отношенію къ кабинету справедливое раздраженіе, еще болѣе понятное послѣ крайностей и злоупотребленій знаменитаго министерства „шайки“ (Cabal) (1668—1674). Король вынужденъ былъ уступить настояніемъ парламента и согласиться на планъ реорганизаціи тайнаго совѣта, придуманный сэромъ Вильямомъ Темплемъ (Temple). Преобразованный совѣтъ долженъ былъ состоять изъ тридцати членовъ, приглашаемыхъ на каждое засѣданіе; управленіе государствомъ всецѣло было довѣрено ему; король обязывался слѣдовать его совѣтамъ и посвящать его во всѣ государственныя тайны. Эта попытка преобразованія не привела однако ни къ какимъ результатамъ; черезъ нѣсколько мѣсяцевъ новый совѣтъ въ свою очередь лишился всякаго вліянія, и король

*) Названіе самаго непопулярнаго министерства Карла II (1668—1671) главными членами котораго были: Clifford, Arlington, Buckingham и т. д. Начальныя буквы этихъ „именъ“ и составляютъ слово „Cabal“. (прим. изд.)

снова сталъ править съ помощью кабинета, составленнаго изъ нѣсколькихъ любимцевъ.

„Славная“ революція 1688 года открыла собою новую эру въ конституціонной исторіи Англіи. Она не ограничилась простой смѣной династіи, но навсегда положила конецъ обсолютистскимъ стремленіямъ королевской власти и окончательно утвердила конституціонную систему правленія, которая съ тѣхъ поръ уже не подвергалась опасности. Конечно, и послѣ 1688 года происходила борьба между королемъ и парламентомъ, но предметъ борьбы сталъ уже иной и роли борющихся сторонъ перемѣнились. Наслѣдственная монархія смѣнилась „случайной, договорной монархіей, созданной революціей и въ силу этого занявшей съ юридической точки зрѣнія такое же положеніе какъ и вновь завоеванныя народныя вольности“ *). Для новой династіи, получившей свой санъ отъ парламента, неудобно было оспаривать его права; она должна была уже заранѣе отказаться отъ всякихъ безплодныхъ попытокъ къ агрессивнымъ дѣйствіямъ и сосредоточить свои усилія на защитѣ своихъ прерогативъ. Что касается парламента, то онъ возобновилъ борьбу не для огражденія своихъ основныхъ правъ, которыя были ему отнынѣ вполнѣ гарантированы, но для того чтобы лишить монархію того преобладающаго значенія, которое еще за нею оставалось. Зная, что его собственныя права неприступны, парламентъ, не заботясь объ ихъ защитѣ, безпрестанно старался расширить ихъ насчетъ королевской власти. Однако эта глубокая перемѣна въ конституціонномъ организмѣ не нашла себѣ выраженія ни въ одномъ законѣ.**) Выйдя побѣдителями изъ борьбы съ королевской властью, лорды и общины не потребовали отъ избраннаго ими короля новой конституціи; они ограничились тѣмъ, что „возстановили и снова подтвердили свои старинныя права и вольности“ ***) Билль о правахъ только точнѣе опредѣляетъ и гарантируетъ права парламента, нарушенныя Стюартами; онъ не касается ни тайнаго совѣта, ни кабинета, ни высшихъ коронныхъ чиновниковъ. Однако на самомъ дѣлѣ вступленіе на англійскій престолъ Вильгельма Оранскаго послужило началомъ эволюціи кабинета

*) Boutmy, Le développement de la Constitution et de la Société politique en Angleterre. стр. 161.

**) „Законы въ матеріальномъ отношеніи не измѣнились соотвѣтственно съ тѣмъ, какъ измѣнились духъ и чувства народа... Основные принципы конституціи въ виду остались безъ перемѣны, хотя отношеніе къ нимъ и истолкованіе ихъ стало совершенно другимъ“. Hallam, op cit., vol. IV, p. 242.

***) Предисловіе къ биллю о правахъ.

въ направленіи къ его тепершней формѣ: раньше онъ былъ послушнымъ орудіемъ въ рукахъ короля, съ этого же времени начинаетъ сдерживать и связывать его волю.

Для выполненія этой новой миссіи кабинетъ долженъ былъ однако достигнуть извѣстнаго сплоченія; единеніе и солидарность между его членами были первымъ условіемъ его вліянія. При стюартахъ „министры были отдѣльными слугами короны, изъ которыхъ каждый выполнялъ свою особую функцію. Каждое лицо, получившее отъ короля свою должность, обязано было ему вѣрной службой и въ то же время было отвѣтственно передъ закономъ; но оно не находилось ни въ какихъ спеціальныхъ сношеніяхъ съ лицами, занимавшими другія должности. Отъ него требовалось только исполненіе его спеціальныхъ обязанностей; что же касается до отношеній къ товарищамъ по коронной службѣ, то ничто не мѣшало ему быть личнымъ или политическимъ врагомъ любого изъ нихъ“. *)

Вильгельмъ III не принималъ никакихъ мѣръ къ объединенію своего перваго кабинета, въ которомъ поэтому министры эпохи Стюартовъ сталкивались съ самыми яркими вигами. Одни изъ нихъ защищали въ парламентѣ тотъ самый билль, противъ котораго другія возражали; а король въ концѣ концовъ налагалъ на него veto. Словомъ, были отдѣльные министры, но не было министерства. Однако торійскіе министры Вильгельма удалились наконецъ подъ давленіемъ оппозиціи, возбужденной противъ нихъ въ парламентѣ ихъ коллегами, **) послѣ чего въ кабинетѣ остались только лица, принадлежавшія къ одной и той же политической фракціи.

„Первое министерство“, говоритъ Маколей—***): „было частью дѣломъ случая, частью человѣческой мудрости; но не той высшей мудрости, которая вращается въ области великихъ принциповъ политической философій, а простой житейской мудрости болѣе низкаго пошиба, заботящейся объ удовлетвореніи обыденныхъ потребностей съ помощью обыденныхъ средствъ. Ни самъ Вильгельмъ, ни даже его наиболѣе просвѣщенные совѣтники не поняли рево-

*)—Freeman, op. cit., стр. 131.

**)—Въ 1691 году одинъ изъ комитетовъ палаты общинъ, имѣя въ виду торійскихъ министровъ, постановилъ смиренно умолять Его Величество, ради безопасности его правленія, допускать въ свои совѣты и въ завѣдованіе своими дѣлами только такихъ лицъ, которыхъ ихъ принципы обязываютъ поддерживать короля и его право противъ послѣдняго короля Якова и всѣхъ другихъ претендентовъ, кто бы они ни были.,,Hallam, op cit., томъ II стр. 293.

***) Macaulay, Histoire du règne de Guillaume III, traduction par A. Pichot томъ II гл. II стр. 169.

люціи, безшумно совершавшейся передъ ихъ глазами—такъ какъ это несомнѣнно была цѣлая революція—начавшейся съ конца 1693 года и закончившейся къ концу 1696 года. Въ началѣ этой революціи всѣ важныя должности государственнаго управленія были поровну распределены между двумя главными партіями, причемъ приверженцы одной изъ нихъ безпрестанно интриговали противъ приверженцевъ другой, препирались съ ними, вызывали другъ противъ друга востумы порицанія и изыскивали одни противъ другихъ всевозможныя обвиненія, а палата общинъ не держалась никакого опредѣленнаго направленія, не подчинялась никакой руководящей идеѣ, и отличалась беспорядочными и неувѣренными дѣйствіями. Къ концу же 1696 года всѣ главные чиновники короны принадлежали къ партіи виговъ, были тѣсно связаны между собой личными и общественными отношеніями и обнаруживали готовность защищать другъ друга отъ всякихъ нападокъ, а большинство палаты общинъ было приведено въ стройный порядокъ и научилось дѣйствовать какъ одинъ человекъ подъ начальствомъ своихъ вождей“.

Однородность кабинета однако еще не установилась тогда, какъ неизмѣнное правило. Между тѣмъ какъ въ 1696 году Вильгельмъ III изъ политическихъ видовъ нашелъ полезнымъ составить министерство исключительно изъ самыхъ преданныхъ своихъ приверженцевъ, готовыхъ поддерживать его воинственные планы. Три года спустя по капризу или по расчету онъ снова вернулся къ смѣшанному кабинету, причемъ никто не подумалъ протестовать противъ этого, даже какъ будто никто этого не замѣтилъ. Въ царствованіе Анны смѣнялись разнообразныя министерства; одни изъ нихъ были однородныя, состоявшія исключительно изъ тори или виговъ, другія смѣшанныя, что всецѣло обуславливалось капризами королевы или интригами двора.

Около этого времени кабинету пришлось выдержать нападеніе со стороны парламента, которое грозило пріостановить его развитіе. Общины, недовольныя трактатомъ о раздѣлѣ испанскаго наслѣдства, хотѣли сложить отвѣтственность за него на министровъ и возбудили противъ нихъ обвиненіе; между тѣмъ на самомъ дѣлѣ министры не принимали никакого участія въ заключеніи этого трактата, такъ какъ всѣ переговоры велись совершенно самостоятельно Вильгельмомъ III; они не замедлили доказать свою непричастность къ дѣлу и были оправданы. Раздраженная этой неудачей палата общинъ стала смотрѣть на кабинетъ, какъ на удобное средство для короля избавлять министровъ отъ отвѣтственности за его собственные поступки, и воспользовалась случаемъ, который представился ей при проведеніи акта о престолонаслѣдіи въ 1701 году,

чтобы объявить объ уничтоженіи кабинета. Въ актѣ говорится, что съ переходомъ престола къ ганноверской династіи „всѣ дѣла, касающіяся правильнаго управленія государствомъ по законамъ и обычаямъ этого королевства, подлежащія вѣдѣнію тайнаго совѣта, будутъ обсуждаться въ названномъ совѣтѣ и всѣ принятыя въ немъ рѣшенія должны быть подписаны членами тайнаго совѣта, участвовавшими въ обсужденіи и давшими свое согласіе“. Кромѣ того объявлялось, что никакое лицо, находящееся на государственной службѣ или занимающее платное мѣсто при дворѣ короля или получающее пенсію отъ короны, не можетъ входить въ составъ палаты общинъ. Эти мѣры наносили смертельный ударъ кабинету, восстанавливали тайный совѣтъ въ его прежнемъ видѣ и вынуждали министровъ, изгнанныхъ изъ парламента или по крайней мѣрѣ изъ палаты общинъ искать поддержки исключительно у королевской власти.

Къ счастью пять лѣтъ спустя, въ 1706 году, при королевѣ Аннѣ мѣры это были отмѣнены; прежде чѣмъ ихъ привели въ исполненіе (4 и 5, Анны, гл. 8) *). такъ какъ явилось справедливое опасеніе, что обязательное вмѣшательство столь многочисленнаго собранія, какъ тайный совѣтъ будетъ крайней замедлять и затруднять ходъ государственнаго управленія **); въ то же время повидимому были лучше оцѣнены преимущества, которыя представляли частыя и непосредственныя сношенія министровъ съ парламентомъ. ***) Однако, чтобы помѣшать королю оказывать незаконное давленіе на палату, заключающую въ себѣ чиновниковъ, было постановлено, что всякій членъ палаты общинъ, принимающій коронную должность, за исключеніемъ лицъ, получающихъ повышеніе въ арміи, долженъ выйти изъ числа депутатовъ, но можетъ немедленно подвергнуться переизбранію (6, Анны, гл. 7). Актъ этотъ до сихъ поръ остается въ силѣ, члены палаты общинъ, призываемые въ министерство, и теперь еще должны снова являться передъ своими избирателями.

Въ царствованіе Вильгельма III и Анны кабинетъ распространилъ свое вліяніе на всѣ государственныя дѣла. Авторитетъ тайнаго совѣта падалъ съ каждымъ днемъ и наконецъ за нимъ осталась лишь незначительная роль, безсодержательность которой прикрывалась торжественностью обстановки. Однако это, на видъ уже безсильное, учрежденіе оказало еще услугу государству, сохранивъ отъ нару-

*) Англійское законодательство усвоило нумерацію законовъ по годамъ царствованія монарховъ (прим. изд.).

**) Todd, op. cit., томъ I, стр. 107—108.

***) Todd. op., cit., томъ II, стр. 122.

шенія порядокъ престолонаслѣдія, установленный актомъ 1701 года, и помѣшавъ возвращенію Стюартовъ. Королева Анна, поддерживаемая своими торійскими министрами, хлопотала о передачѣ престола своему брату Карлу Эдуарду, хотя въ силу акта о престолонаслѣдіи корона должна была оставаться въ Ганноверскомъ домѣ. Успѣхъ этихъ интригъ былъ уже почти обезпеченъ, когда королева опасно заболѣла. При этомъ извѣстіи двое пэровъ изъ виговъ, герцоги Аргайль и Соммерсетъ, явились безъ приглашенія въ тайный совѣтъ и созвали другихъ совѣтниковъ, принадлежавшихъ къ ихъ партіи. Заговоръ былъ разстроенъ, и послѣ смерти королевы тайный совѣтъ провозгласилъ королемъ Англіи Георга I Ганноверскаго.

Политика королевы Анны привела въ результатъ къ окончательному утвержденію принципа политической однородности министерства, который и послужилъ первымъ шагомъ къ его единству и сплоченности.

7694 Такъ какъ тори принимали участіе въ якобитскихъ интригахъ королевы, то послѣ вступленія на престолъ Георга I, на нихъ стали смотрѣть, какъ на анти-династическую и анти-конституціонную партію. Сдѣлавшись одинаково ненавистны и королю, сомнѣвавшемуся въ ихъ вѣрности, и народу, распространившему на нихъ свою ненависть къ Стюарту, они должны были на полвѣка уступить правленіе государствомъ вигской аристократіи.

Первые короли изъ Ганноверской династіи были окружены вигами, какъ при дворѣ, такъ и въ совѣтахъ и въ парламентѣ. Кромѣ того, будучи нѣмцами по воспитанію и симпатіямъ, являясь въ Англію въ зрѣломъ возрастѣ, незнакомые съ дѣлами и порядками своего новаго королевства, отличаясь слабохарактерностью и склонностью къ удовольствіямъ,—они не могли взять на себя руководство государственнымъ управленіемъ. Поэтому завѣдываніе внутренней политикой естественно было предоставлено коалиціи самыхъ ревностныхъ приверженцевъ династіи и министрамъ, стоявшимъ во главѣ этой коалиціи. При этихъ короляхъ кабинетъ сдѣлался однороднымъ, а при Вальполѣ достигъ даже тѣсной сплоченности; могущество его быстро возросло, и опираясь на обѣ палаты парламента, онъ сталъ почти независимымъ отъ короля.

Георгъ I, который въ англійской коронѣ видѣлъ главнымъ образомъ денежныя выгоды и важную поддержку для своихъ интересовъ въ Германіи, не зналъ даже языка своихъ новыхъ подданныхъ; а такъ какъ его министры и въ частности Вальполъ не говорили ни по-французски, ни по-нѣмецки, то онъ вынужденъ былъ прибѣгать въ разговорѣ съ ними къ варварскому латинскому языку. Въ виду этого неудобства онъ скоро совсѣмъ пересталъ присутствовать въ

совѣщаніяхъ кабинета, и довольствовался докладомъ одного изъ министровъ о принятыхъ резолюціяхъ. Это обыкновеніе, возникшее изъ случайнаго факта и возведенное теперь въ конституціонный принципъ, естественно должно было оказать очень значительное содѣйствіе развитію кабинета. Отсутствіе короля предоставляло каждому большую свободу при обсужденіи вопросовъ и возможность болѣе независимаго рѣшенія. Кромѣ того для поддержанія порядка и сплоченности и для руководства преніями явилась необходимость въ предсѣдателѣ—первомъ министрѣ.

Министры Георга I сначала были очень слабы, раздѣлены внутренними распрями и неспособны господствовать надъ парламентомъ. Въ 1721 году король, не смотря на все свое нежеланіе, вынужденъ былъ, такъ сказать, Палатой общинъ поручить составленіе министерства Вальполю. Тогда образовалось первое дѣйствительно сильное и сплоченное министерство, которое, опираясь на парламентъ, сумѣло внушить уваженіе къ себѣ Георгу I и его преемнику. Искусный финансистъ и несравненный парламентскій дѣятель съ положительнымъ и властнымъ умомъ, Робертъ Вальполь сумѣлъ продержаться у власти въ теченіе двадцати двухъ лѣтъ. Онъ держалъ въ рукахъ и своихъ коллегъ, и парламентъ. Сила его вліянія обуславливалась впрочемъ не одними только его талантами и политикой; дѣло въ томъ, что онъ возвелъ подкупъ въ систему, и голоса депутатовъ продавались какъ любой товаръ. Тѣмъ не менѣе его управленіе много способствовало упроченію и развитію преобладанія кабинета; послѣдній при немъ впервые сталъ представлять хорошо организованное цѣлое, направляемое однимъ лицомъ—первымъ министромъ. Къ несчастью, единство кабинета всецѣло зависѣло отъ личной энергіи Вальполя и не пережило его; но всетаки его управленіе оставило послѣ себя прочные слѣды. Порвавъ съ палатой лордовъ, онъ всегда искалъ себѣ истинную опору въ общинахъ, и начало явнаго преобладанія нижней палаты относится именно къ эпохѣ его министерства *).

Самое паденіе его ознаменовало новый шагъ впередъ въ эволюціи конституціоннаго правленія. Онъ былъ первымъ главой кабинета, своимъ выходомъ въ отставку признавшій невозможность управлять страной безъ довѣрія парламента. Съ другой стороны онъ былъ послѣднимъ министромъ, относительно котораго была сдѣлана попытка привлечь его къ судебному преслѣдованію по политическимъ мотивамъ: съ этого времени отставка министра должна была служить

*) Hearn, Government of England, стр. 226.

достаточной гарантіей, дѣлающей излишнимъ прежній процессъ *impeachment*'а.

Георгъ II былъ нѣсколько болѣе знакомъ съ англійскимъ языкомъ и порядками, чѣмъ его отецъ, и ревностнѣе оберегалъ свои прерогативы. Онъ сталъ принимать болѣе дѣятельное участіе во внутреннемъ управленіи, а во внѣшней политикѣ не разъ заставлялъ министровъ дѣйствовать сообразно съ Ганноверскими интересами. Тѣмъ не менѣе Палата общинъ давала ему чувствовать свое возрастающее вліяніе до стѣсненія въ выборѣ министровъ включительно. Такъ, напримѣръ, она вынудила короля въ 1741 году дать отставку кабинету Вальполя, въ 1744 году пожертвовать своимъ любимцемъ Гренвиллемъ; кромѣ того она заставила его отказаться отъ своихъ плановъ континентальной политики и даже допустить въ свой составъ министровъ людей, которые были ему безусловно антипатичны, какъ, напримѣръ, графъ Чатамъ.

Такимъ образомъ при двухъ первыхъ короляхъ новой династіи центръ власти какъ бы перемѣстился; будучи мало знакомы съ дѣлами страны и относясь къ нимъ довольно равнодушно, они выпустили изъ своихъ рукъ власть, которой поспѣшили завладѣть, оспаривая ее другъ у друга, члены вигской аристократіи. Министры въ это время не были еще делегатами палаты общинъ, но являлись просто главами коалиціи нѣсколькихъ знатныхъ фамилій, сумѣвшей подчинить своему вліянію короля и стремившейся достигнуть господства въ палатѣ общинъ, чтобы обезпечить себѣ перевѣсъ въ борьбѣ съ аристократической коалиціей противоположной партіи. Впрочемъ парламентское управленіе и не могло сложиться въ одинъ—два дня, а подготовить ему путь была въ силахъ только могущественная аристократія *). „Обезсилить королевскую власть, сохранивъ престижъ трона; свести на практикѣ къ двумъ партіямъ многочисленные группы Палаты общинъ; построить на этихъ партіяхъ систему управленія, обезпечивъ имъ предварительно однородность, прочность и внутреннюю дисциплину; добиться того, чтобы немедленный выходъ въ отставку министровъ послѣ вотума недовѣрія сразу восстанавливалъ

*) Являясь огромной экономической силой въ періодъ торговаго капитала и мануфактурнаго производства англійская земельная аристократія естественно должна была всегда стараться захватить въ свои руки руководящую власть въ государствѣ. Весьма понятно поэтому, что аристократія очутилась въ роли революціонной партіи по отношенію къ королевской власти, и до выступленія на арену парламентской борьбы промышленнаго капитала (современной буржуазіи и пролетаріата) много содѣйствовала умаленію верховной власти короля и укрѣпленію основъ парламентскаго правленія. (Прим. изд.).

нарушенное согласіе между большинствомъ палаты общинъ и правительствомъ,—все это были довольно затруднительныя и отчасти даже противорѣчивыя задачи, которыя невозможно было бы разрѣшить въ парламентѣ, если бы онъ представлялъ настоящее народное собраніе и отражалъ собою подвижную и непослѣдовательную народную массу“ *).

Вліяніе кабинета не было еще въ то время настолько прочно установлено, чтобы оно могло пережить временныя причины, отъ которыхъ оно зависѣло: и въ концѣ царствованія Георга II ослабленіе его уже можно было предвидѣть. Вигская аристократія, достигшая неоспоримаго могущества благодаря своей сплоченности и слабости торіевъ, скомпрометированныхъ союзомъ съ якобитами, теперь распалась на фракціи и клики, совершенно безпринципныя и руководившіяся исключительно личными интересами своихъ вождей. Послѣ паденія Вальполя, который сильной рукой умѣлъ поддерживать дисциплину въ администраціи, ни одинъ кабинетъ не былъ въ сущности однороденъ; министры принадлежали къ разнымъ фракціямъ партіи виговъ, причемъ эти фракціи такъ же яростно боролись другъ съ другомъ, какъ и съ партіей тори, перенося свои споры даже въ парламентъ. Въ палатѣ общинъ мѣры, предложенныя однимъ министромъ, вызывали нападки со стороны другихъ, а Питтъ угрожалъ даже своимъ коллегамъ привлеченіемъ ихъ къ суду по поводу вооруженія флота. Тори между тѣмъ разошлись съ якобитами и образовали конституціонную партію, опиравшуюся на наслѣдниковъ престола. Въ то же время династія становилась уже менѣе чуждой странѣ, и корона въ будущемъ должна была переходить къ принцамъ, родившимся и воспитаннымъ въ Англіи.

Георгъ III при своемъ вступленіи на престолъ нашелъ благоприятную почву для усиленія королевской власти. Честолюбивый по природѣ, онъ къ тому же вслѣдствіе полученнаго имъ воспитанія былъ склоненъ преувеличивать свои личныя прерогативы. Отличаясь склонностью къ труду, онъ совсѣмъ не интересовался придворными удовольствіями и его семейныя добродѣтели должны были снискать ему любовь и уваженіе народа. При энергіи и рѣшительности ему однако не хватало смѣлости и возвышенныхъ взглядовъ; къ тому же будучи ограченнаго ума, онъ обращалъ вниманіе только на мелочи и съ упорствомъ держался своихъ узкихъ взглядовъ. При этомъ онъ отличался замѣчательнымъ талантомъ къ итригамъ и неразборчивостью въ средствахъ.

*) Boutmy, Le développement de la Constitution et de la Société politique en Angleterre, стр. 293

Георгъ III прежде всего попытался нарушить однородность кабинета и дуализмъ старыхъ политическихъ партій въ парламентѣ. Поддерживая разладъ между вигами и стараясь поднять партію тори, онъ въ то же время былъ занятъ образованіемъ третьей партіи, которая должна была постоянно защищать его прерогативы, поддерживать его личные взгляды, строить вмѣстѣ съ нимъ козни противъ министровъ и въ случаѣ надобности свергать ихъ *). Если ему не удавалось составить министерство изъ однихъ только своихъ друзей, онъ вводилъ въ него и виговъ и торіевъ и ставилъ всевозможныя препятствія его дѣятельности. Если министры не соотвѣтствовали его выбору, онъ интриговалъ противъ нихъ до тѣхъ поръ, пока ему не удавалось свергнуть ихъ и замѣнить своими любимцами, которымъ онъ навязывалъ угодную ему политику.

Шесть безсильныхъ министерствъ смѣнились въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ, падая одно за другимъ вслѣдствіе козней короля или сопротивленія парламента. Въ 1770 году Георгу III удалось наконецъ составить кабинетъ изъ лицъ, вполне ему преданныхъ подъ предсѣдательствомъ лорда Норта. Казалось, король вернулъ себѣ власть во всей ея прежней полнотѣ. Въ теченіе двѣнадцати лѣтъ министерство Норта правило страной, какъ пассивное орудіе королевской воли. Георгъ III въ сущности руководилъ всей политикой, какъ внутренней, такъ и внѣшней, предписывалъ министрамъ то или другое поведеніе въ парламентѣ, вмѣшивался во всѣ мелочи администраціи, назначалъ чиновниковъ, судей и епископовъ. Несмотря на то, что общины всячески выказывали недовѣріе министерству, оно оставалось у власти, опираясь на поддержку короля. Въ концѣ концовъ неразумная политика по отношенію къ американскимъ колоніямъ привела всетаки къ паденію кабинета Норта, но это было достигнуто лишь послѣ упорной борьбы, продолжавшейся нѣсколько лѣтъ, въ которой король, въ эпоху Стюартовъ, являлся непосредственнымъ противникомъ палаты общинъ. Уже въ 1780 году общины объявили, что „вліяніе короны возросло, продожаетъ возрастать, и что оно должно быть уменьшено“. Затѣмъ въ февралѣ 1782 года онѣ постановили считать „врагомъ короля и народа всякаго, кто станетъ совѣтовать королю продолжать войну съ американскими колоніями“. Послѣ этой резолюціи Нортъ вмѣсто того чтобы выйти въ отставку, заявилъ, что онъ готовъ подчиниться указаніямъ палаты общинъ. Черезъ нѣсколько дней однако онъ по-

*) Беркъ (Burke) сказалъ однажды по этому поводу въ парламентѣ, что онъ видитъ въ немъ „новую и странную оппозицію, состоящую изъ чиновниковъ и пенсіонеровъ“.

далъ въ отставку, чтобы избѣжать вотума порицанія, который палата собиралась ему вынести. Это былъ первый случай, когда постановленіе палаты общинъ повлекло за собой одновременную смѣну всего кабинета; такимъ образомъ исторія обогатилась прецедентомъ, который долженъ былъ послужить основаніемъ для принципа политической и солидарной отвѣтственности министровъ передъ парламентомъ. За министерствомъ Норта послѣдовало нѣсколько коалиціонныхъ министерствъ, которыя по природѣ своей не могли быть устойчивы и дѣйствительно по прошествіи нѣсколькихъ мѣсяцевъ падали благодаря интригамъ короля; это продолжалось до тѣхъ поръ, пока власть не была вручена Вильяму Питту.

Въ началѣ своей министерской карьеры Питтъ казался человекомъ, призваннымъ побѣдоносно защищать королевскую власть отъ посягательствъ парламента. Онъ согласился на предложеніе короля составить кабинетъ изъ умѣренныхъ виговъ и изъ сторонниковъ короля (King's Friends), „друзей короля“, хотя ему было извѣстно, что коалиція, руководимая Фоксомъ, располагаетъ друмя третями голосовъ палаты общинъ. Затѣмъ онъ спокойно остался на своемъ посту, несмотря на самыя рѣшительныя вотумы недовѣрія. „Оставленіе у власти министровъ противорѣчитъ принципамъ конституціи и вредить интересамъ народа“, гласила резолюція палаты общинъ отъ 14-го января 1784 года. „Оставленіе у власти министровъ служить препятствіемъ къ образованію администраціи, пользующейся довѣріемъ этой палаты“, гласила вторая резолюція, принятая нѣсколько дней спустя. Питтъ ограничивался тѣмъ, что ссылаясь на право короля свободно выбирать своихъ совѣтниковъ. Онъ понималъ, что рѣзкая политика Фокса не замедлитъ мало по малу ослабить ряды оппозиціи. Палата общинъ, подавъ адресъ, въ которомъ она просила „устранить всѣ препятствія къ сформированію такой администраціи, какую палата признала необходимой“, отказалась вотировать субсидіи до полученія отвѣта отъ короля. Нѣсколько дней спустя былъ принятъ еще болѣе настоятельный адресъ, но уже очень незначительнымъ большинствомъ. Питтъ счелъ моментъ подходящимъ для распущенія парламента, и дѣйствительно въ новой палатѣ общинъ большинство оказалось благопріятнымъ ему.

Несмотря на такое начало своей дѣятельности, Вильямъ Питтъ больше, чѣмъ кто либо, способствовалъ развитію конституціонныхъ принциповъ и власти кабинета. Ему принадлежитъ честь окончательнаго и прочнаго установленія организаціи послѣднаго и его внутренней дисциплины; никто, какъ онъ возвелъ кабинетъ на занимаемую имъ теперь высокую ступень руководящаго начала въ области политики и администраціи страны. Онъ довершилъ эволю-

цію, начату Вальполемъ и его отцомъ, графомъ Чатамомъ. Во внутренней организаціи министерствъ онъ нанесъ послѣдній ударъ системѣ управленія по департаментамъ, какъ ее называютъ англичане, при которой каждый отдѣльный министръ, находясь въ непосредственныхъ сношеніяхъ съ королемъ, поддавался его вліянію и слѣдовалъ его указаніямъ, не считаясь съ мнѣніемъ своихъ коллегъ. Эту систему Питтъ замѣнилъ системой управленія отъ лица всего кабинета, при которой общій контроль надъ дѣятельностью различныхъ министерствъ принадлежитъ всѣмъ министрамъ коллективно, главѣ кабинета—первому министру *).

Вальполь въ свое время пользовался дѣйствительнымъ авторитетомъ среди остальныхъ министровъ и поддерживалъ между ними извѣстную дисциплину. Но при послѣдующихъ коалиціонныхъ министерствахъ, ослабленныхъ раздорами виговъ и интригами Георга III, утратившихъ всякую сплоченность и поддавшихся вліянію короля, всякій министръ вѣдалъ только дѣла своей отрасли управленія, нисколько не интересуясь положеніемъ дѣлъ у своихъ сотоварищей. Только графъ Чатамъ на короткое время сумѣлъ подчинить своей сильной волѣ кабинетъ, въ составъ котораго онъ входилъ, и дать ему общее направленіе. Что касается Вильяма Питта, то онъ твердо рѣшилъ, господствовать надъ кабинетомъ и руководить имъ по своему усмотрѣнію, положивъ конецъ всякимъ интригамъ и безпрестанному, неумѣстному вмѣшательству короля. Онъ не могъ допустить, чтобы его планамъ на каждомъ шагѣ устраивались препятствія со стороны его коллегъ или его господина; поэтому онъ заставилъ первыхъ подчиниться своему руководству и контролю, **) а дѣятельность короля искусно свелъ къ множеству пустыхъ формальностей, дававшихъ ему иллюзію постоянного занятія государственными дѣлами, тогда какъ на самомъ дѣлѣ онъ не могъ оказывать никакого серьезнаго вліянія на ихъ ходъ. Благопріятные результаты его управленія, несмотря на затрудненія, осаждавшія въ то время Англію со всѣхъ сторонъ, энергія и умъ, проявленные имъ въ теченіи семнадцати лѣтъ его пребыванія у власти, придали должности перваго министра особый блескъ, который не былъ ей свойственъ раньше, и съ другой стороны уменьшили престижъ и вліяніе короля. Во главѣ управленія государствомъ Питтъ

*) Todd, Parliamentary Government, томъ II, стр. 171.

***).—Такъ, напримѣръ, онъ заставилъ короля лишить званія хранителя большой печати канцлера Терлоу (Turlow) который, пользуясь благосклонностью короля, продолжалъ, какъ и при предшествовавшихъ министерствахъ, руководить оппозиціей въ палатѣ лордовъ,—Hearn Government of England, стр. 217.

поставилъ кабинетъ и себя самого, какъ его главу, королю же предоставилъ второстепенную, болѣе пассивную роль, приучая народъ видѣть въ кабинетѣ главнаго опекуна и защитника своихъ интересовъ. Когда въ 1801 году Питтъ вышелъ въ отставку, дѣло королевскаго управленія страной было проиграно.

Хотя какъ разъ въ этотъ моментъ король не соглашался послѣдовать совѣтамъ своего министра въ вопросѣ объ эмансипаціи католиковъ, но и министръ съ своей стороны на дѣлѣ подтверждалъ свою независимость, предпочитая скорѣе отказаться отъ власти, чѣмъ подчиниться волѣ короля.

Оставалось однако пройти еще одинъ этапъ прежде чѣмъ достигнуть окончательнаго установленія парламентскаго режима. Министерства все еще продолжали зависѣть больше отъ короля, чѣмъ отъ парламента; правда, невозможность управлять страной безъ поддержки палаты общинъ постоянно подтверждалась на дѣлѣ то отставкой кабинета, то распусценіемъ палаты. Тѣмъ не менѣе въ теченіе первой четверти вѣка, король оказывалъ довольно значительное вліяніе на выборъ министровъ и былъ въ состояніи парализовать или задерживать даже такія реформы, необходимость которыхъ была признана всѣми партіями *). Для того чтобы упрочить господство палаты общинъ и свести роль короля къ дѣятельности регулятора, какую онъ исполняетъ въ настоящее время, необходимо было расширить избирательное право и уничтожить „гнилыя мѣстечки“ съ ихъ депутатами, настоящими пережитками прошлаго, такъ какъ только эти двѣ мѣры могли придать нижней палатѣ истинный характеръ собранія народныхъ представителей, черпающаго въ народѣ непреодолимую силу. Первая избирательная реформа 1832 года и была дѣйствительно окончательной побѣдой парламенттризма надъ королевской властью. Два года спустя король тщетно пытался снова воспользоваться своей прерогативой, онъ уволилъ кабинетъ виконта Мельбурна и распустилъ парламентъ; но собравшаяся новая палата вскорѣ заставила уйти торійское министерство, и Вильгельму IV пришлось вернуть министровъ, уволенныхъ имъ за нѣсколько мѣсяцевъ передъ тѣмъ.

Судьба кабинета перестала зависѣть отъ него, и въ выборѣ министровъ онъ вынужденъ былъ подчиниться палатѣ общинъ.

IV.—Составъ и образованіе кабинета. Прежде всего необходимо провести различіе между двумя понятіями, тождествен-

*) Къ числу такихъ реформъ принадлежала и эмансипація католиковъ, которой Георгъ IV упорно противился, пока наконецъ сопротивленіе его не было сломлено въ 1829 году.

ными во Фрарціи, но не являющимися синонимами въ Англіи, именно между терминами: министерство и кабинетъ. Въ Англіи министрами называются главы всѣхъ отраслей исполнительной власти, на которыя распадается управленіе страной. Но распредѣленіе этихъ отраслей управленія не отличается такой систематичностью, какъ въ большинствѣ континентальныхъ странъ, и потому не всѣ министры занимаютъ равное положеніе.

Одни изъ нихъ управляютъ своимъ вѣдомствомъ самостоятельно, подчиняясь лишь контролю кабинета и перваго министра, другіе занимаютъ второстепенное положеніе и, стоя во главѣ департаментовъ, составляющихъ лишь болѣе или менѣе обособленную часть главныхъ отраслей управленія, по закону находятся въ подчиненіи у другихъ министровъ. Впрочемъ это подчиненіе часто основано только на историческихъ воспоминаніяхъ, и въ нѣкоторыхъ случаяхъ, опираясь исключительно на юридическія теоріи, ни въ чемъ не проявляется на практикѣ.

Поэтому различіе между министрами, такъ сказать, перваго и второго ранга не имѣетъ никакого фактическаго значенія, ни въ отношеніи важности управляемыхъ ими отдѣловъ, ни со стороны власти и положенія министровъ. Въ обоихъ этихъ отношеніяхъ второстепенныя министерства иногда стоятъ выше другихъ, не поставленныхъ въ такое подчиненное положеніе, и управленіе ими ввѣряется членамъ кабинета, иногда даже наиболѣе выдающимся. Есть, наконецъ, министры, завѣдующіе отраслями управленія, не существующими въ дѣйствительности; ихъ званіе не связано ни съ какими дѣйствительными функціями, и роль ихъ почти ничѣмъ не отличается отъ роли министровъ безъ портфеля.

Подъ министерствомъ, какъ совокупностью министровъ, понимаются, какъ министры, отправляющія реальныя функціи, такъ и тѣ, у которыхъ это званіе является только почетнымъ. Иногда терминъ *министерство* получаетъ еще болѣе широкое значеніе и распространяется на всѣхъ членовъ парламента, принимающихъ то или другое участіе въ завѣдываніи различными отраслями исполнительной власти или по англійскому выраженію на „всѣхъ политическихъ чиновниковъ, на которыхъ возложено управленіе государственными дѣлами, и которые занимаютъ свои должности лишь въ теченіи существованія даннаго кабинета“ *).

Въ настоящее время насчитываютъ слѣдующихъ пять министровъ, не завѣдующихъ на самомъ дѣлѣ никакой областью управленія:

*) Todd, Parliamentary Government, томъ II стр. 179.

1.—Первый лорд казначества (First Lord of the Treasury); званіе, которое обыкновенно связано съ должностію перваго министра.

2.—Предсѣдатель тайнаго совѣта (Lord President of the Privy Council), несущій въ качествѣ таковаго лишь формальныя обязанности, но съ другой стороны контролирующій управление дѣлами народнаго просвѣщенія, фактическое завѣдываніе котораго находится въ рукахъ вице-предсѣдателя.

3.—Лордъ-лейтенантъ Ирландіи, нѣчто въ родѣ вице-короля, являющійся представителемъ англійскаго монарха въ Дублинѣ и должность котораго преслѣдуетъ главнымъ образомъ цѣли представительства, между тѣмъ, какъ дѣйствительное управление Ирландіей сосредоточивается въ рукахъ секретаря, т. е. министра по ирландскимъ дѣламъ.

4.—Лордъ-хранитель тайной печати (Lord Privy Seal).

5.—Канцлеръ герцогства Ланкастерскаго.

Министровъ, завѣдующихъ главными отраслями управленія, въ настоящее время насчитывается одиннадцать. Къ нимъ принадлежатъ:

1.—Lord High Chancellor, т. е. хранитель печатей и отчасти министръ юстиціи.

2.—First Lord of the Admiralty, т. е. первый лордъ адмиралтейства или морской министръ.

3.—Secretary of State for Home Department. Министръ внутреннихъ дѣлъ.

4.—Secretary of State for Foreign Department. Министръ иностранныхъ дѣлъ.

5.—Secretary of State for Colonial Department. Министръ колоній.

6.—Secretary of State for War. Военный министръ.

7.—Secretary of State for India. Министръ по дѣламъ Индіи.

8) Chancellor of the Exchequer. Министръ финансовъ.

9. Board of Trade. Департаментъ торговли.

10. Local Government Board. Департаментъ, вѣдающій дѣла общественной благотворительности и мѣстнаго управленія.

11. Предсѣдатель Board of Agriculture (совѣта земледѣлія) Министръ земледѣлія учрежденнаго въ 1889 году.

Во главѣ второстепенныхъ отраслей управленія стоятъ слѣдующіе министры:

1.—Vice-President of the Committee of Council for Education управляющій департаментомъ народнаго просвѣщенія подъ наблюденіемъ предсѣдателя тайнаго совѣта.

2.—Postmaster General или министр почтъ, вѣдомство котораго представляетъ какъ бы подчиненный отдѣлъ министерства финансовъ, но на дѣлѣ почти независимо отъ него.

3.—Secretary for Ireland (секретарь по дѣламъ Ирландіи)

4.—Secretary for Scotland (секретарь по дѣламъ Шотландіи), подчиненные въ теоріи министру внутреннихъ дѣлъ.

5.—Chief Commissioner for Public Works and Public Buildings или министр общественныхъ работъ и зданій, вѣдомство котораго входитъ въ составъ министерства финансовъ.

Наконецъ, изъ подчиненныхъ должностныхъ лицъ, назначаемыхъ изъ членовъ парламента и раздѣляющихъ участь кабинета, можно указать на помощниковъ государственныхъ секретарей (*sous secrétaires d'Etat parlementaires*), на двухъ секретарей министерства финансовъ, на секретарей морского министерства и департаментовъ мѣстнаго управленія и торговли, на младшихъ лордовъ казначейства, двухъ младшихъ лордовъ адмиралтейства, на юрисконсультовъ короны и друг.

Изъ всѣхъ этихъ лицъ лишь немногіе сравнительно входятъ въ составъ болѣе тѣсной корпораціи, или постоянного комитета, регулирующаго и контролирующаго дѣятельность всѣхъ членовъ министерства, дающаго общее направленіе всѣмъ отраслямъ исполнительной власти и поддерживающаго въ нихъ единство взглядовъ, необходимое для хорошаго управленія государствомъ. Это учрежденіе и называется кабинетомъ; будучи составленъ изъ членовъ парламента, принадлежащихъ къ одной партіи и объединенныхъ общими цѣлями и выполненіемъ общей политической программы, онъ сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ все управленіе страной подъ контролемъ парламента и короля.

Не существуетъ никакихъ правилъ или обычаевъ, которые бы точно опредѣляли или ограничивали число министровъ, входящихъ въ составъ кабинета. Въ восемнадцатомъ вѣкѣ ихъ часто было меньше десяти, въ началѣ девятнадцатаго вѣка отъ десяти до двѣнадцати, а въ теченіе послѣднихъ тридцати лѣтъ *) кабинетъ почти всегда заключалъ въ себѣ отъ четырнадцати до шестнадцати членовъ **).

Въ составъ кабинета постоянно входятъ слѣдующіе десять министровъ: первый лордъ казначейства (первый министр), канцлеръ (хранитель печатей и отчасти министр юстиціи), предсѣдатель тайнаго совѣта, первый лордъ адмиралтейства (морской министр),

*) До 1890 года, когда написана эта книга.

**) Кабинетъ Дизраели, сформированный въ 1874 году, состоялъ только изъ 12 членовъ, а нынѣшній кабинетъ (1890 года) насчитываетъ ихъ семнадцать.

канцлеръ казначейства (министръ финансовъ) и государственные секретари (т. е. министры: военный, внутреннихъ и иностранныхъ дѣлъ, колоній и Индіи). Остальные члены кабинета выбираются частью въ зависимости отъ ихъ талантовъ и политическаго положенія, частью въ зависимости отъ значенія въ данную минуту занимаемыхъ ими должностей. Повидимому начинаетъ устанавливаться обычай вѣлчать въ каждый кабинетъ предсѣдателей совѣтовъ торговли (Board of Trade) и мѣстнаго управленія (Local Government Board), а также министра почтъ. Хранитель тайной печати и канцлеръ герцогства Ланкастерскаго попадаютъ теперь въ кабинетъ рѣже; чѣмъ прежде. По временамъ случайныя обстоятельства внезапно придаютъ большую политическую важность дѣятельности того или другого вѣдомства и требуютъ участія въ совѣщаніяхъ кабинета управляющаго имъ лица. Такъ было, напримѣръ, съ вице-предсѣдателемъ комитета по народному образованію (Vice-President of the Committee of Council for Education), когда правительство задумало реформировать систему народнаго просвѣщенія; въ силу той-же причины постъ секретаря по дѣламъ Ирландіи въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ предоставлялся одному изъ видныхъ членовъ кабинета.

Въ первую половину девятнадцатаго вѣка, а отчасти и раньше, въ члены кабинета попадали иногда лица, не занимавшія никакой общественной должности, не носившія даже никакого оффиціального званія *). Теперь это повидимому выходитъ изъ употребленія, и если первый министръ хочетъ доставить возможность кабинету пользоваться совѣтами того или другого члена парламента, не поручая послѣднему никакой отрасли управленія, то онъ назначаетъ это лицо хранителемъ тайной печати или канцлеромъ герцогства ланкастерскаго.

Врядъ-ли надо прибавлять, что членами кабинета никогда не бываютъ второстепенные чиновники въ родѣ товарищей государственныхъ секретарей (sous-secrétaires d'état) или секретарей министерства финансовъ и морского.

Всякій министръ долженъ быть членомъ одной изъ палатъ парламента; это необходимое условіе является слѣдствіемъ тѣсной связи и постоянныхъ сношеній между всѣми властями характеризующихъ парламентское правленіе**). По правиламъ и обычаямъ англій-

*) Случаи этого рода перечисляются Тоддомъ въ его книгѣ *Parliamentary Government*, т. II, стр. 192.

**) Однако въ 1845 году Гладстонъ, потерпѣвъ крушеніе на выборахъ, на которыхъ онъ выставилъ свою кандидатуру въ виду своего вступленія

скаго парламента никто не можетъ принимать участія въ преніяхъ палаты, если не состоятъ ея членомъ. Доступъ какъ въ ту, такъ и въ другую палату открытъ только ея членамъ и это правило соблюдается очень строго. Поэтому каждый глава отдѣльнаго министерства имѣетъ при себѣ парламентскаго секретаря или какого-нибудь другого делегата, принадлежащаго къ составу палаты, къ которой самъ министръ не оринадлжитъ, и на обязанности этого секретаря лежитъ участіе въ парламентскихъ преніяхъ при обсужденіи вопросовъ, касающихся даннаго министерства.

Министры въ Англіи никогда не выбираются изъ кадровъ администраціи или изъ специалистовъ. „Во главѣ военнаго министерства никогда не стоитъ офицеръ, а во главѣ морского—морякъ. Завѣдываніе дѣлами Индіи или колоній никогда не поручается бывшимъ генераль-губернаторамъ; портфель министра иностранныхъ дѣлъ только въ исключительныхъ случаяхъ получаетъ дипломатъ; министромъ финансовъ никогда не бываетъ банкиръ, а министромъ торговли—негоціантъ или инженеръ“ *). Только канцлеръ долженъ быть юристомъ, и этотъ постъ всегда представляется выдающемуся адвокату. Вообще же къ управленію министерствомъ ведетъ единственно парламентская карьера. Будущій министръ долженъ въ парламентскихъ преніяхъ выказать свой умъ, свои способности, извѣстное краснорѣчіе, и обратить на себя такимъ образомъ вниманіе своей партіи и ея лидера. Если ему это удастся, то при первомъ удобномъ случаѣ лидеръ предоставитъ ему сначала какую-нибудь второстепенную должность, напримѣръ товарища одного изъ государственныхъ секретарей; если онъ оправдаетъ возложенныя на него надежды, то ему дадутъ небольшое министерство, а затѣмъ, постепенно повышаясь, онъ послѣдовательно будетъ переходить къ управленію все болѣе и болѣе важными отраслями исполнительной власти **).

Въ теоріи министры получаютъ свое званіе и власть отъ короля; фактически же ихъ назначеніе является результатомъ сложныхъ выборовъ, въ которыхъ участвуютъ нѣсколько факторовъ, причемъ самымъ вліятельнымъ изъ нихъ является палата общинъ. Монарху принадлежитъ право выбора министровъ, но онъ не свободенъ въ этомъ выборѣ, такъ какъ можетъ призывать въ министерство только лицъ, пользующихся вліяніемъ среды большинства

въ министерство, въ теченіе шести мѣсяцевъ управлялъ своимъ министерствомъ, прежде чѣмъ ему удалось быть избраннымъ въ другомъ округѣ.

*) De Franqueville *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, т. I, стр. 520.

**) De Franqueville *op cit* т. I, стр. 523.

палаты общинъ. Если это большинство объединено подъ руководствомъ одного всѣми признаннаго вождя, то королю не остается ничего другого, какъ возложить составленіе кабинета на это лицо. Но иногда двое лицъ въ силу своихъ талантовъ и заслугъ могутъ претендовать на роль лидера, какъ это и было, напримѣръ, съ лордомъ Русселемъ и лордомъ Пальмерстономъ. *) Въ такомъ случаѣ выборъ между ними принадлежитъ королю. Бываютъ и такіе моменты когда двѣ главныя политическія партіи не сплочены, страдаютъ отъ внутреннихъ раздоровъ, когда образуются новыя партіи, причемъ ни одной не принадлежитъ большинство, такъ что возможно лишь коалиціонное министерство. Въ такомъ случаѣ на королѣ лежитъ очень серьезная и довольно щекотливая задача: изъ всѣхъ возможныхъ коалиціонныхъ комбинацій онъ долженъ сумѣть выбрать ту, которая представляетъ наиболѣе шансовъ на успѣхъ и болѣе всего соотвѣтствуетъ желаніямъ и интересамъ націи; онъ долженъ предоставить составленіе кабинета тому изъ извѣстныхъ государственныхъ дѣятелей, котораго считаетъ наиболѣе способнымъ распутать затруднительное положеніе. Впрочемъ и тутъ иногда роль короля ограничивается простымъ формальнымъ назначеніемъ главы кабинета, личность котораго заранѣе опредѣлена мнѣніемъ палаты общинъ, не допускающимъ никакого другого выбора. Послѣ выборовъ 1886 года единственнымъ кандидатомъ на должность перваго министра являлся лордъ Салисбюри, хотя консервативная партія, во главѣ которой онъ стоялъ, и не обладала большинствомъ.

На практикѣ составленіе кабинета вообще происходитъ такимъ образомъ: монархъ возлагаетъ это порученіе на лидера большинства палаты общинъ, а въ моментъ неурядицы въ партіяхъ на то лицо, которое скорѣе другихъ можетъ привлечь на свою сторону большинство. Получивъ королевское порученіе, первый министръ открываетъ кампанію; онъ старается обезпечить себѣ сотрудничество самыхъ способныхъ и выдающихся лицъ своей партіи. Составивъ списокъ министровъ, онъ представляетъ его королю; послѣдній даетъ свое согласіе или дѣлаетъ свои возраженія. Иногда онъ высказывается за удаленіе изъ списковъ того или другого лица, скорѣе изъ личныхъ мотивовъ, чѣмъ изъ политическихъ соображеній. Глава кабинета также не пользуется неограниченной свободой выбора при составленіи кабинета и часто наталкивается на огромныя затрудненія. Обычай требуетъ болѣе или менѣе равномернаго распредѣленія министерскихъ постовъ между обѣими палатами съ нѣ-

*) Лордъ Мельбурнъ также былъ выбранъ изъ числа нѣсколькихъ соперниковъ.

которымъ предпочтеніемъ въ пользу нижней палаты; кромѣ того надо предоставить нѣсколько мѣстъ шотландскимъ и ирландскимъ депутатамъ. Различныя фракціи господствующей партіи должны быть представлены въ министерствѣ сообразно со своими силами. Кромѣ того нѣкоторые лица являются непремѣнными кандидатами въ министры, благодаря своимъ безспорнымъ талантамъ, личному вліянію и услугамъ, оказаннымъ партіи. Съ другой стороны многіе члены парламента не имѣютъ никакой надежды попасть въ министры въ силу своей неспособности или другихъ причинъ. Въ виду всего этого „между тѣмъ составомъ кабинета, на которомъ первый министръ долженъ остановиться въ силу необходимости, и тѣмъ, который по разнымъ причинамъ невозможенъ, выборъ его очень ограниченъ и сводится скорѣе къ распредѣленію должностей между членами кабинета, чѣмъ къ избранію самихъ членовъ. *)“

Въ этихъ узкихъ границахъ первый министръ обязанъ притомъ считаться со способностями кандидатовъ, съ ихъ личными вкусами и долженъ кромѣ того соблюдать обычаи, въ силу которыхъ канцлеромъ всегда назначается юрисконсультъ, министромъ финансовъ—коммонеръ.***) председателемъ тайнаго совѣта—лордъ и т. д.

Кабинетъ прежде всего долженъ представлять большинство палаты общинъ, все равно, будетъ ли оно однороднымъ или коалиціоннымъ. Бывали однако въ исторіи англійскаго парламента случаи, когда министерство опиралось на меньшинство и было только терпимо большинствомъ. Это происходило оттого, что преобладающая партія вслѣдствіе внутренняго разлада и разъединенія не могла служить опорой никакому кабинету, но въ то же время ни одна изъ фракцій ея не примыкала къ большинству. При такихъ обстоятельствахъ вожди большинства предоставляли меньшинству управленіе страной, обѣщая не создавать имъ затрудненій. Такими министерствами меньшинства были кабинеты: лорда Дерби въ 1852, 1857 и 1866 годахъ, Дизраели въ 1868, лорда Салисбюри въ 1885. Положеніе такихъ кабинетовъ всегда непрочное: они держатся лишь до тѣхъ поръ, пока не прекратятся раздоры въ партіи большинства.

V. Внутренняя организація и главная роль кабинета. Прежде чѣмъ приступить къ описанію внутренней организаціи и роли англійскаго кабинета, необходимо отмѣтить нѣкоторые его существенныя черты. Во всѣхъ странахъ, гдѣ правильно дѣйствуетъ

*) Bagehot, The English Constitution, 5-ое изданіе. стр. 12.

**) Коммонеръ—членъ палаты общинъ.

парламентское управленіе, министры несутъ двойную политическую отвѣтственность: передъ королемъ, съ одной стороны и передъ парламентомъ съ другой, а между собой поддерживаютъ тѣсное единеніе и солидарность, подчиняясь всѣмъ ихъ неизбѣжнымъ послѣдствіямъ.

Въ то же время министры постоянно остаются подъ контролемъ короля и парламента, въ довѣріи которыхъ они нуждаются не только для полученія власти, но и для сохраненія ея. Кабинетъ имѣетъ двѣ точки опоры и, лишаясь одной изъ нихъ, неизбѣжно теряетъ равновѣсіе. Къ счастью одна изъ этихъ точекъ опоры рѣдко ему измѣняется. Король почти совершенно лишенъ возможности дѣйствовать по своему усмотрѣнію, поэтому онъ представляетъ неподвижную и прочную поддержку, на которую министры могутъ спокойно опираться пока не позволяютъ себѣ чрезмѣрной неосторожности. Парламентъ, напротивъ, подвиженъ, измѣнчивъ, непостояненъ и во всякую минуту готовъ отказаться отъ неловкаго или черезчуръ независимаго министра. Политическая отвѣтственность передъ королемъ представляетъ обоюдоострое оружіе, столь же опасное для того, кто захочетъ имъ дѣйствовать, какъ и для тѣхъ, противъ кого оно направлено. Что же касается парламента, то онъ свергаетъ министерства съ величайшей легкостью, не подвергаясь самъ никакому риску.

Спѣшимъ оговориться, однако, что эта власть парламента надъ министрами смягчается и уравнивается тѣмъ вліяніемъ, которое министры въ свою очередь оказываютъ на большинство, въ качествѣ уважаемыхъ имъ руководителей.

Къ тому же и сами законодательныя собранія пользуются лишь делегированною властью, почему кабинетъ, лишенный ихъ довѣрія и поддержки, не обязанъ непремѣнно подчиняться ихъ рѣшенію. Онъ можетъ иногда съ согласія короля распустить парламентъ, отказываящій ему въ содѣйствіи, и предоставить всему народу рѣшающимъ образомъ высказаться относительно правительственной политики.

Кабинетъ представляетъ собою одно цѣлое, части котораго тѣсно связаны между собой, и отличается единствомъ воли, какъ и единствомъ дѣйствія *). Лица, входящія въ его составъ, принадлежатъ къ одной и той же политической партіи или по крайней мѣрѣ къ объединившимся партіямъ: въ моментъ образованія мини-

*) „Эта коллегія представляетъ какъ бы единый организмъ, каждая часть котораго ощущаетъ успѣхи и неудачи остальныхъ частей; причемъ въ жизни цѣлаго заключается политическое существованіе каждой его части“. *He a r n, government of England*, стр. 214.

стерства они приходятъ къ соглашенію осуществлять общую программу государственнаго управленія. Если въ послѣдствіи возникаютъ новые вопросы, или встрѣчаются затрудненія при осуществленіи принятой программы то тѣ и другія обсуждаются кабинетомъ, и устанавливается какое-либо соглашеніе. Разъ рѣшеніе принято, всѣ члены министерства должны приводить его въ исполненіе и въ случаѣ надобности защищать въ парламентѣ. Министръ, который не захочетъ подчиниться данному рѣшенію, не можетъ оставаться на своемъ посту *). Конечно, подъ этимъ единствомъ взглядовъ не надо понимать формальнаго согласія относительно всѣхъ мелочей административнаго управленія. Каждый министръ самостоятельно управляетъ обычными дѣлами своего вѣдомства подъ контролемъ своихъ коллегъ и доводитъ до свѣдѣнія кабинета лишь новые или особенно важные вопросы, интересующіе всё правительство. Между министрами возможны даже открытыя разногласія въ нѣкоторыхъ такъ называемыхъ *вольныхъ* вопросахъ, причемъ въ этихъ случаяхъ каждый министръ можетъ оставаться при своемъ мнѣніи и защищать свой взглядъ въ парламентѣ, хотя бы и противъ своихъ коллегъ. Къ *вольнымъ* вопросамъ принадлежатъ такіе, которые не имѣютъ никакого отношенія къ правительству, политикѣ или администраціи, какъ напримѣръ тѣ изъ вопросовъ частнаго права, которые не находятся въ связи съ соціальной организаціей и экономическимъ строемъ. При извѣстныхъ обстоятельствахъ даже вопросы о политическихъ реформахъ считаются *вольными*; это бываетъ обыкновенно тогда, когда сторонники реформы сами не находятъ данный моментъ удобнымъ для ея проведенія, несмотря на то, что убѣждены въ ея полезности и справедливости. Такъ напри- мѣръ эмансипація католиковъ, отмѣна хлѣбныхъ законовъ и избира- тельная реформа одно время были *вольными* вопросами.

Отвѣтственность министровъ, согласившихся выполнять общую программу, естественно должна быть круговой; она такъ же не дѣ- лима, какъ не дѣлима ихъ дѣятельность; она не можетъ падать на отдѣльныхъ лицъ, такъ какъ всѣ они дѣйствуютъ подъ контролемъ кабинета; и при вотумѣ порицанія, вынесенномъ палатой, весь ка- бинетъ долженъ выйти въ отставку. Однако общая отвѣтственность

*) Тоддъ въ „Parliamentary Government“ (томъ II, стр. 273—274) приводитъ случаи, когда министры выходили изъ кабинета въслѣдствіе политическихъ разногласій. Къ этимъ примѣрамъ, взятымъ изъ болѣе или менѣе отдаленной эпохи, можно прибавить позднѣйшіе случаи ухода Чемберлена въ 1886 году и лорда Рандольфа Черчилля въ 1887 г. Такія же причины послужили поводомъ ухода въ 1904 г. изъ министерства Бальфура нѣсколькихъ министровъ (прим. изд.).

не идетъ дальше единства дѣйствій, и отдѣльный министръ уходитъ иногда вслѣдствіе специально ему выраженнаго недовѣрія, или получаетъ отставку отъ короля, не увлекая въ своемъ паденіи остальныхъ министровъ.

„Жизнь и дѣятельность кабинета всецѣло направляется традиціями, такъ какъ не существуетъ ни одной строчки писанныхъ законовъ или конституціи, которой бы опредѣлялись отношенія кабинета къ монарху, парламенту, націи, а также отношенія его членовъ другъ къ другу и къ главѣ кабинета“ *). Кабинетъ существуетъ не въ силу закона, и званіе члена кабинета, связанное съ такимъ большимъ вліяніемъ, не даетъ никакихъ юридическихъ правъ или власти; по крайней мѣрѣ ни въ одномъ государственномъ актѣ о нихъ не говорится. Можно ли послѣ этого удивляться, если организація кабинета осталась неопредѣленной и всецѣло зависитъ отъ измѣнчиваго обычая, при отсутствіи какихъ бы то ни было правилъ, опредѣляющихъ его компетенцію, мѣсто, время и продолжительность его засѣданій, и форму обсужденія въ нихъ вопросовъ?

Одинъ только принципъ прочно установился со времени царствованія Георга I, именно тотъ, что король не присутствуетъ на засѣданіяхъ кабинета. Эти засѣданія происходятъ подъ предсѣтельствомъ перваго министра въ оффиціальной резиденціи послѣдняго, обыкновенно разъ въ недѣлю по субботамъ, а въ случаѣ надобности и чаще; послѣ закрытія въ августѣ сессіи парламента они прекращаются до октября **). Засѣданіе кабинета созывается предсѣдателемъ часто по просьбѣ отдѣльныхъ министровъ. Для преній не существуетъ никакой обязательной формы, они держатся въ абсолютной тайнѣ и не заносятся даже въ протоколъ ***).

Въ тѣхъ случаяхъ, когда вопросъ представляетъ особыя трудности, онъ до обсужденія въ совѣщаніи кабинета подвергается разсмотрѣнію особаго комитета изъ нѣсколькихъ министровъ, назначенныхъ главою кабинета ****).

Кабинетъ призванъ обсуждать всѣ дѣла, касающіяся управленія страной или общей политики, всѣ вновь возникающіе вопросы или вопросы, дебатир�емые партіями въ парламентѣ, государственный

*) Gladstone, *Kin beyond sea*, nt 45. Статья появившаяся въ 1878 г. въ *North American Review* и перепечатанная въ *Gleanings of past Years*, т. I, стр. 241.

**) Todd *op. cit.*, томъ II, стр. 232.

***) Gladstone, *op. cit.* nt 45. стр. 241—Todd, *op. cit.*, томъ II, стр. 240.—Bagehot, *English Constitution*, стр. 14.

****) Todd, *op. cit.*, томъ II, стр. 236.

бюджетъ каждаго года, новые законопроекты и наконецъ споры между министрами. Въ принципѣ, очевидно, должно одерживать верхъ мнѣніе большинства, но на дѣлѣ пренія очень рѣдко заканчиваются формальнымъ голосованіемъ, результатъ котораго былъ бы обязателенъ для меньшинства *). Совѣщанія стремятся къ другой цѣли именно: привести членовъ кабинета къ единогласному рѣшенію вопроса, какъ къ необходимому соглашенію, ради котораго каждый долженъ нѣсколько поступиться своими личными взглядами. Съ этой цѣлью большинство старается убѣжденіями склонить меньшинство въ пользу своихъ взглядовъ и облегчить ему путь къ соглашенію съ помощью уступокъ, вмѣсто того чтобы заставлятъ его подчиняться своему рѣшенію. Относительно наиболѣе важныхъ вопросовъ соглашеніе должно быть полнымъ и въ случаѣ невозможности прійти всѣмъ къ одному рѣшенію кабинетъ выходитъ въ отставку. Напомнимъ, что кабинетъ не представляетъ собою органа, учрежденнаго и признаннаго закономъ и потому его рѣшенія не могутъ формулироваться отъ его имени; они публикуются подъ видомъ постановленія (order) тайнаго совѣта или въ формѣ приказа (warrant), подписаннаго отвѣтственнымъ министромъ.

Какъ во всякомъ учрежденіи съ правильной организаціей, во главѣ кабинета стоитъ руководящее имъ лицо, на которомъ лежитъ забота о поддержаніи единства и дисциплины между министрами. Званіе перваго министра такъ же неизвѣстно англійскому закону, какъ и наименованіе кабинета; но съ начала XIX вѣка вошло въ обыкновеніе соединять это званіе съ функціями перваго лорда казначейства. Въ 1885 г. лордъ Салисбюри нарушилъ эту традицію, занявъ одновременно постъ главы кабинета и министра иностранныхъ дѣлъ. Въ 1886 г., вернувшись къ власти, онъ сначала прінялъ званіе перваго лорда казначейства, но затѣмъ снова взялъ на себя управленіе министерствомъ иностранныхъ дѣлъ.

Первый министр **), какъ мы видѣли, играетъ очень важную роль при составленіи кабинета, такъ какъ именно онъ собираетъ и объединяетъ всѣ его составные элементы. Достигнутая цѣльность министерства является его дѣломъ, и онъ одинъ въ состояніи поддерживать ее. Съ его уходомъ единство исчезаетъ и кабинетъ ра-

*) Гладстонъ въ своихъ статьяхъ не разъ даетъ понять, что кабинетъ для рѣшенія вопроса рѣдко прибѣгаетъ къ голосованію. *Gleanings of past Years*, томъ I, стр. 85, 242.

**) По этому вопросу см. въ особенности: Hearn, *op. cit.* стр. 236—226. Gladstone, *Kin beyond sea*, № 44—49; и *gleanings of past Years*, томъ I, стр. 240—244.—De Franqueville, *Le gouvernement et le Parlement britanniques*, томъ I, стр. 458—467.

спадается: остаются только отдѣльные министры, ничѣмъ между собою не связанные. Смерть или отставка перваго министра всегда неизбежно приводили къ образованію новаго кабинета.

Авторитетъ перваго министра въ средѣ его коллегъ объясняется не только его активной ролью при составленіи кабинета или тѣмъ, что отъ него зависитъ распушеніе послѣдняго,—въ такіе моменты его вліяніе только особенно замѣтно,—но главнымъ образомъ онъ обязанъ своимъ высокимъ положеніемъ двумъ свойствамъ, соединяющимся въ его лицѣ: тому, что онъ является вождемъ парламентскаго большинства, и вмѣстѣ съ тѣмъ лицомъ, пользующимся специальнымъ довѣріемъ короля. Власть парламента съ одной стороны и королевская власть съ другой какъ бы сосредоточиваются въ его лицѣ, прежде чѣмъ отъ него перейти ко всему кабинету. Будучи первымъ совѣтникомъ монарха, онъ служитъ его органомъ при министерствѣ, посредникомъ между королемъ и министрами. Съ другой стороны, въ качествѣ лидера парламентскаго большинства онъ слѣдитъ за ходомъ работъ въ парламентѣ, направляетъ ихъ и долженъ быть освѣдомленъ обо всѣхъ вопросахъ, вносимыхъ тѣмъ или другимъ министромъ на обсужденіе палатъ. Опираясь на большинство въ палатѣ общинъ, онъ распредѣляетъ порядокъ ея занятій, въ широкихъ размѣрахъ пользуется правомъ инициативы, не допускаетъ несвоевременныхъ или опасныхъ предложеній, и такимъ образомъ съ помощью своихъ коллегъ контролируетъ, такъ сказать, дѣятельность парламента. Но такъ какъ съ другой стороны онъ самъ подчиненъ парламенту, то вліяніе его въ значительной степени зависитъ отъ его даровитости и личнаго авторитета. Будучи вождемъ господствующей партіи, онъ повидимому, долженъ былъ бы всегда строго придерживатся ея программы; на самомъ же дѣлѣ мы видимъ, что иногда первый министръ способствуетъ проведенію важной реформы, несогласной съ программой его партіи, какъ это сдѣлалъ на примѣръ въ 1846 г., Робертъ Пиль проведя отмѣну хлѣбныхъ законовъ. Съ другой стороны онъ можетъ смѣлой инициативой увлечь свою партію къ измѣненію ея программы, къ внесенію въ нее, на примѣръ, *юмруля* для Ирландіи, несмотря на временную непопулярность которой онъ рискуетъ за это подвергнуться.

Первый министръ созываетъ засѣданія кабинета и председательствуетъ на нихъ; главы отдѣльныхъ министерствъ предварительно доводятъ до его свѣдѣнія проекты, которые они намѣреваются внести на обсужденіе совѣщанія. Первый министръ не пользуется однако никакими преимущественными правами въ преніяхъ; голосъ его не имѣетъ преобладающаго значенія, и совершенно равенъ голосу всякаго другого члена кабинета, хотя на дѣлѣ его

мнѣніе часто оказываетъ вліяніе на рѣшенія его коллегъ. Онъ никогда не навязываетъ имъ свою волю путемъ приказанія, но дѣйствуетъ на нихъ исключительно своимъ вліяніемъ и убѣжденіемъ. Онъ слѣдитъ за тѣмъ, чтобы они не выходили изъ границъ принятой ими правительственной программы, контролируетъ ихъ административную дѣятельность, имѣетъ право требовать отъ нихъ свѣдѣній по всѣмъ новымъ вопросамъ, возникающимъ въ сферѣ ихъ управленія и улаживаетъ недоразумѣнія между отдѣльными членами министерства. Вліяніе его, конечно, больше всего зависитъ отъ его личныхъ свойствъ даровитости и энергіи, а также отъ его популярности. Являясь однако представителемъ опредѣленной правительственной политики, онъ скорѣе долженъ распустить кабинетъ, чѣмъ подчиниться въ существенныхъ вопросахъ такому рѣшенію большинства своихъ коллегъ, которое идетъ въ разрѣзъ съ этой политикой. „Если между первымъ министромъ и его коллегами“—говорилъ по этому поводу Питтъ: „обваружится столь значительная разница во взглядахъ, что ее нельзя будетъ заполнить никакими примирительными усиліями и уступками, то мнѣніе перваго министра должно одержать верхъ“. *)

Такова организація учрежденія, неизвѣстнаго англійскимъ законамъ, но играющаго въ настоящее время первостепенную роль въ системѣ государственнаго управленія Англіи. Въ своемъ первоначальномъ видѣ, въ рукахъ Стюартовъ, кабинетъ былъ лишь орудіемъ, придуманнымъ ими для того, чтобы успѣшнѣе осуществлять свою деспотическую власть. Въ то время министры дѣйствительно были слугами короля (*king's servants*), вѣрными исполнителями его воли, которымъ слабую степень независимости отъ него придавала лишь возможность подвергнуться уголовной отвѣтственности. Но какъ только установился принципъ политической отвѣтственности министровъ, кабинетъ, подчиненный съ этихъ поръ двумъ властямъ между которыми онъ долженъ являться посредникомъ и примирителемъ вышелъ изъ своего подчиненнаго положенія и занялъ самостоятельное мѣсто въ политическомъ организмѣ страны, благодаря возможности бороться съ одною изъ властей, опираясь на другую. Вскорѣ это равновѣсіе было нарушено въ пользу парламента, и, освободившись отъ власти короля, кабинетъ рисковалъ подпасть владычеству палаты общинъ. Къ счастью, солидарность министровъ, которая уже оказала имъ большія услуги въ достиженіи независимости отъ монарха, спасла ихъ авторитетъ и отъ этой новой опасности. Тотъ же принципъ предохраняетъ ихъ и въ настоящее время отъ капризовъ

*) Todd, op. cit. томъ II стр. 174.

нижней палаты и отъ нападокъ, проистекающихъ изъ личной неприязни или зависти. Являясь въ парламентъ объединенными, они поддерживаютъ другъ друга своимъ общимъ авторитетомъ и вліяніемъ; а выдвигая на первый планъ высшіе интересы партіи, удерживаютъ большинство отъ распада и по незначительнымъ вопросамъ и разстраиваютъ коалиціи, созданныя интригами. Такъ какъ теперь парламентъ имѣетъ дѣло не съ отдѣльными министрами, а съ министерствомъ въ цѣломъ, то въ случаѣ несогласія съ нимъ, — вопросъ сводится къ тому, согласится ли большинство сразу покинуть всѣхъ своихъ вождей, облеченныхъ его довѣріемъ, и вызвать кризисъ, неизбежнымъ послѣдствіемъ котораго будетъ переходъ власти къ противной партіи?

Всѣ эти факты раскрываютъ уже передъ нами отчасти истинную роль кабинета въ политической организаціи Англіи. Мы видимъ, что онъ не является больше простымъ собраніемъ королевскихъ слугъ или совѣтниковъ, какъ можно было бы думать, судя по официальнымъ наименованіямъ ихъ, *king's servants* или *counselors*. Съ другой стороны это также не простой исполнительный комитетъ парламента, какъ утверждали нѣкоторые, подобный другимъ его комитетамъ, и назначенный законодательной властью для отправленія „исполнительныхъ функцій“ *). Древняя англійская конституція признаетъ трехъ главныхъ носителей власти въ государствѣ: короля, лордовъ и общины. Кабинетъ является четвертымъ носителемъ власти, хотя и зависящимъ отъ трехъ остальныхъ и тѣсно связаннымъ съ ними, какъ по своему происхожденію, такъ и по функціямъ. Это паразитарный органъ власти, какъ его удачно опредѣлилъ Гладстонъ **), живущій насчетъ другихъ органовъ неразрывно связанный съ ихъ существованіемъ и поддерживающій въ ихъ дѣятельности единство и гармонію. Назначаемый совместно королемъ и палатой общинъ путемъ прямого или косвеннаго ихъ вмѣшательства, составленный изъ членовъ обѣихъ палатъ, онъ осуществляетъ власть, полученную отъ короля и парламента.

Кабинетъ представляетъ собою правительство, въ тѣсномъ смыслѣ слова, какъ его теперь и называютъ; это пружина, приводящая въ движеніе всѣ колеса политическаго механизма. Онъ является не только носителемъ исполнительной власти, но играетъ важную роль и въ законодательствѣ. Его вліяніе простирается на всѣ области государственной жизни націи, кромѣ правосудія, и вліяніе это неограничено, хотя его и нельзя назвать верховнымъ. Кабинетъ не только осуществляетъ прерогативы королевской власти,

*) Bagehot, *English Constitution*, стр. 11.

**) *Gleanings of past Years*, томъ 1, стр. 224.

но принимаетъ и въ законодательныхъ работахъ такое широкое участіе, какое никогда не принадлежало королю въ теченіе послѣднихъ двухъ столѣтій.

Въ настоящее время за кабинетомъ надо признать сложную миссію.

Во-первыхъ, онъ осуществляетъ исполнительную власть,—въ этомъ его главная функція; на этомъ поприщѣ онъ пользуется безспорнымъ авторитетомъ, дѣйствуетъ непосредственнымъ и рѣшающимъ образомъ. Король не дѣлаетъ попытокъ вернуть себѣ эту утраченную сферу власти, а парламентъ, въ свою очередь, добровольно предоставляетъ ее министрамъ, въ качествѣ своихъ уполномоченныхъ, такъ какъ самъ онъ былъ бы совершенно некомпетентъ въ ней.

Во-вторыхъ, кабинетъ руководитъ законодательной властью. Здѣсь онъ не пользуется прямымъ вліяніемъ, такъ какъ прежнія королевскія прерогативы относительно парламента не осуществляются на дѣлѣ или сводятся къ пустякамъ. По закону, министры пользуются въ парламентѣ не большими правами, чѣмъ всѣ остальные его члены; но фактически, будучи вождями большинства, они имѣютъ на него огромное вліяніе; къ впечатлѣнію, производимому ихъ талантами и авторитетомъ, присоединяется еще знаніе государственныхъ тайнъ и правительственныхъ нуждъ, что придаетъ еще больше вѣса ихъ словамъ. Кромѣ того, они на дѣлѣ почти присвоили себѣ монополію права инициативы, и наконецъ ихъ мнѣніе почти всегда имѣетъ рѣшающее значеніе на результатъ голосованія.

Въ третьихъ, пользуясь возможностью непосредственной дѣятельности въ сферѣ исполнительной власти и преобладающимъ, хотя и косвеннымъ вліяніемъ на законодательную власть, кабинетъ естественно является звеномъ, соединяющимъ эти двѣ власти; въ этомъ и заключается его специальная роль, *) благодаря которой достигается необходимое согласіе между всѣми властями, участвующими въ управленіи государствомъ. Тамъ, гдѣ существуетъ кабинетъ, раздѣленіе законодательной и исполнительной властей является пустымъ звукомъ. Сосредоточивая всю дѣятельность обѣихъ этихъ властей, осуществляя одну изъ нихъ и руководя другой, кабинетъ поддерживаетъ между ними гармонію, а если онъ не можетъ этого достигнуть, то передаетъ бремя власти другой группѣ лицъ, которая болѣе способна обезпечить требуемый результатъ.

*) Bagehot op cit., стр. 24.

VI.—Кабинетъ и Тайный Совѣтъ *).—Мы уже видѣли, какимъ образомъ кабинетъ занялъ мѣсто тайнаго совѣта, въ качествѣ совѣщанія, руководящаго управленіемъ страны. Преобразование это совершилось больше двухъ вѣковъ тому назадъ, и тѣмъ не менѣе оба учрежденія продолжаютъ до сихъ поръ существовать рядомъ. Замѣтимъ притомъ, что тайный совѣтъ обнаруживаетъ свое существованіе не только напечатаніемъ списка своихъ членовъ въ какомъ-нибудь оффиціальномъ ежегодникѣ,—но сохранилъ дѣйствительную организацію, продолжаетъ собираться черезъ правильные промежутки времени и имѣетъ въ своемъ распоряженіи цѣлую канцелярію чиновниковъ. Конечно, вліяніе тайнаго совѣта на управленіе Англіей сводится къ нулю, но вмѣшательство его по закону считается необходимымъ во всѣхъ актахъ верховной власти. Конституціонная практика лишила тайный совѣтъ всякаго авторитета, но законъ сохранилъ за нимъ его компетенцію, въ силу которой онъ юридически является единственнымъ отвѣтственнымъ совѣщающимъ органомъ при королѣ.

Попытка точно опредѣлить всѣ акты, требующіе согласія тайнаго совѣта, вызвала бы слишкомъ длинное и скучное перечисленіе, поэтому мы укажемъ изъ нихъ только самые главные. „Королева (король) въ совѣтѣ постановляетъ объ изданіи королевскихъ прокламацій, созываетъ, отсрочиваетъ и распускаетъ парламентъ, предписываетъ избраніе шотландскихъ пэровъ, объявляетъ войну, заключаетъ миръ, предписываетъ совершеніе общественныхъ моленій и благодарственныхъ богослуженій, постановляетъ о приведеніи въ исполненіе международныхъ трактатовъ и соглашеній. Въ совѣтѣ равно рѣшаются мѣропріятія, относящіяся къ колоніямъ, не имѣющимъ особаго законодательства, утверждаются или отвергаются постановленія колоніальныхъ парламентовъ, вѣдаются дѣла острова Мэна и Нормандскихъ острововъ. Кромѣ того совѣту сообщаются всѣ важныя событія, касающіяся королевской семьи; и наконецъ, въ засѣданіи совѣта министры, уходящіе въ отставку, возвращаютъ свои печати, а министры, вступающіе въ должность, получаютъ ихъ изъ рукъ монарха **).“ Прибавимъ еще, что многочисленные статуты уполномочиваютъ „короля въ тайномъ совѣтѣ“ рѣшать окончательно нѣкоторые вопросы, касающіеся религіи, муниципальной администра-

*) De Franqueville *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*. томъ I, стр. 399—433. Gneist *mas englische verwaltungsgereht* 3-е изданіе, томъ I, стр. 187—201. Fodd. *Parliamentary Government*, томъ II, стр. 79—87.

**) De Franqueville, *op. cit.*, томъ I, стр. 427.

ції, правосудія, армії и флота, торговли и промышленности, народного просвѣщенія и т. д.

Какимъ образомъ можно однако согласить эти права тайнаго совѣта съ властью кабинета и какъ можетъ учрежденіе, отправляющее столь многочисленныя функціи служить лишь для представительства? На эти вопросы даетъ отвѣтъ организація тайнаго совѣта.

Въ теоріи король по собственному выбору назначаетъ членовъ совѣта на все время своего царствованія, причемъ можетъ ихъ увольнять и даже распускать совѣтъ. На дѣлѣ же онъ вынужденъ подчиняться обычаю, требующему отъ него назначенія въ совѣтъ нѣкоторыхъ лицъ, занимающихъ извѣстное положеніе, а остальныхъ членовъ совѣта указываетъ ему кабинетъ. Правомъ увольненія король фактически больше не пользуется: оно вышло изъ употребленія; послѣдніе случаи его примѣненія имѣли мѣсто въ царствованіе Георга III *). Кромѣ того, теперь принято, чтобы каждый новый король при вступленіи своемъ на престолъ утверждалъ въ ихъ званіи членовъ тайнаго совѣта, назначенныхъ его предшественникомъ.

Въ настоящее время тайный совѣтъ состоитъ болѣе чѣмъ изъ двухсотъ членовъ; онъ заключаетъ въ себѣ принцевъ королевской фамиліи, архіепископовъ господствующей церкви, высшихъ придворныхъ сановниковъ, пэровъ, призванныхъ въ совѣтъ въ силу ихъ титула или за ихъ личныя заслуги, спикера палаты общинъ, судей, генераловъ, адмираловъ, посланниковъ, губернаторовъ колоній, высшихъ чиновниковъ, заслужившихъ этого отличія своими талантами или полезными трудами, наконецъ всѣхъ членовъ кабинета, находящагося у власти, а также членовъ предшествовавшаго ему кабинета. Дѣло въ томъ, что министръ можетъ представлять монарху свои мнѣнія и совѣты лишь въ качествѣ тайнаго совѣтника и потому онъ непременно долженъ быть облеченъ этимъ званіемъ, какъ только получаетъ въ свое завѣдываніе отдѣльное министерство.

Такое многолюдное собраніе, составленное притомъ изъ столь разнородныхъ элементовъ, не можетъ, конечно, служить постояннымъ совѣтомъ правительства: въ полномъ собраніи всѣхъ его членовъ нельзя было бы представлять на его обсужденіе никакихъ актовъ, входящихъ въ его компетенцію. Поэтому твердо установился обычай, чтобы каждый членъ совѣта присутствовалъ только на тѣхъ

*) De Franqueville, *op. cit.*, томъ I, стр. 423.—Todd, *op. cit.*, томъ II, стр. 80.

собраніяхъ, на которыя онъ спеціально приглашенъ. Общія же засѣданія крайне рѣдки и созываются лишь съ цѣлью торжественнаго объявленія о какомъ-нибудь важномъ событіи, касающемся королевской семьи или всей націи. *) На обыкновенныя же засѣданія, происходящія по крайней мѣрѣ разъ въ мѣсяцъ **), председатель совѣта съ согласія перваго министра созываетъ очень небольшое число членовъ, по большей части изъ министровъ или чиновниковъ королевскаго двора. Въ прежнее время минимальное число присутствующихъ членовъ, необходимое для того, чтобы постановленія совѣта имѣли силу, опредѣлялось семью; теперь же оно повидимому уменьшено до трехъ, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ даже до двухъ ***).

„Процедура работы тайнаго совѣта не всегда одинакова, когда надо одобрить какой нибудь указъ, который по выраженію закона имѣетъ быть изданъ королемъ въ совѣтъ, то соотвѣтствующій отдѣлъ министерства оффиціально направляетъ изготовленный имъ съ этой цѣлью проектъ лорду-президенту совѣта. Секретарь совѣта съ помощью своихъ подчиненныхъ разсматриваетъ полученный документъ съ точки зрѣнія его законности, и если находитъ, что всѣ требованія закона въ точности соблюдены, то созываетъ двухъ или трехъ совѣтниковъ, на разсмотрѣніе которыхъ и представляетъ проектъ. Когда они его одобрятъ, секретарь испрашиваетъ устнаго согласія монарха и затѣмъ самъ подписываетъ указъ“ ****).

Если издаваемый регламентъ не относится ни къ какому отдѣльному министерству, то и въ такомъ случаѣ роль тайнаго совѣта всетаки остается чисто формальной и постановленія относительно такихъ вопросовъ проводятся лично президентомъ тайнаго совѣта.

„Въ тѣхъ случаяхъ, когда государь долженъ лично председательствовать въ совѣтѣ, на засѣданіе созывается нѣсколько членовъ по большей части изъ министровъ, но и это собраніе происходитъ только ради формы и совершенно не занимается обсужденіемъ вопросовъ, потому что, какъ выразился недавно одинъ министръ, было бы противно конституціи, чтобы государь председательствовалъ въ совѣтѣ, гдѣ вопросы обсуждаются и по нимъ ведутся пренія“ *****).

Такимъ образомъ засѣданія тайнаго совѣта имѣютъ значеніе не болѣе какъ простыхъ церемоній: никакія мѣры на нихъ не об-

*) Последнее общее засѣданіе совѣта происходило 23-го ноября 1839 года и было созвано для объявленія о предстоявшемъ бракѣ королевы.

**) Todd, *op. cit.*, томъ II, стр. 87.—Gneist, *op. cit.*, томъ I, стр. 194.

***) Todd, *op. cit.*, томъ II, стр. 675.

****) De Franqueville, *op. cit.*, томъ I, стр. 429.

*****) De Franqueville, *op. cit.*, томъ I, стр. 430.

суждаются и никакія рѣшенія не принимаются, а только дается формальное и обязательное согласіе на акты, которые заранѣе были изучены, рассмотрѣны и приняты кабинетомъ, или отдѣльными министрами *). Эти акты едва подвергаются юридическому контролю и то не самимъ совѣтомъ, а находящейся при немъ канцеляріей.

Г Л А В А II.

Министры и король **).

Теперь мы приступаемъ къ самой трудной части нашего изслѣдованія. Составить себѣ вѣрное понятіе о роли короля въ англійскомъ правительствѣ мѣшаетъ полный разладъ между теоріей и фактами, абсолютная тайна, покрывающая сношенія короля съ министрами, и почтительная форма, въ которую облакаются ихъ самыя рѣшительныя дѣйствія; все это вмѣстѣ взятое даетъ намъ неточное представленіе о дѣйствительномъ вліяніи короля на рѣшенія кабинета.

Въ теріи королю принадлежитъ высшій авторитетъ въ государствѣ; онъ является источникомъ всякаго вліянія, достоинствъ, почестей и всякой политической власти. Онъ принимаетъ первостепенное участіе въ законодательной власти, издавая законы съ согласія и по уполномочію (*avec l'autorité*) лордовъ и общинъ. Онъ олицетворяетъ собою исполнительную власть, съ помощью своего тайнаго совѣта, управляя всѣми дѣлами государства, внутренними и внѣшними, гражданскими и военными. Въ качествѣ сотрудниковъ своихъ при выполненіи этой огромной задачи, онъ избираетъ министровъ, управляющихъ согласно съ его волей, какъ вѣрные и преданные слуги, которыхъ онъ во всякое время можетъ смѣстять безъ указанія причинъ. Они не имѣютъ права итти наперекоръ ему и могутъ только удалиться, если не желаютъ брать на себя отвѣтствен-

*) „Въ настоящее время тайный совѣтъ въ сущности не что иное какъ кабинетъ, собирающійся въ присутствіи королевы, (короля) чтобы довести до свѣдѣнія ея величества о результатахъ своихъ совѣщаній относительно нѣкоторыхъ разрядовъ дѣлъ и получить ея одобреніе. Санъ тайнаго совѣтника не болѣе какъ почетное званіе. Онъ связанъ съ извѣстнымъ рангомъ и положеніемъ, но самъ по себѣ не даетъ никакого политическаго вліянія“.—Hearn, *Government of England*, томъ I. стр. 204.

**) De Franqueville *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, vol I pp. 291—320; Todd, *Parliamentary Government* vol. II, pp. 247—271; Bagehot, *English Constitution*, pp. 33—38; Hearn *Government of England*, pp. 15—34.

ность за политику, проводимую короной. Надъ министрами нѣтъ никакой другой власти, и никто, кромѣ короля, не можетъ вмѣшиваться въ ихъ назначеніе и смѣщеніе; они не подчинены парламенту, за исключеніемъ права палаты общинъ привлекать ихъ къ отвѣтственности за нарушеніе законовъ и права націи и возбуждать противъ нихъ въ палатѣ лордовъ судебное преслѣдованіе, носящее названіе *impeachment*.

Вся эта конституціонная теорія предполагаетъ, что преобладающая власть принадлежитъ королю, и что остальные сословія государства (*états du royaume*), какъ представители власти, подчинены ему. На самомъ дѣлѣ въ теченіе послѣднихъ двухъ вѣковъ центръ тяжести перемѣстился, и одновременно съ развитіемъ солидарности и сплоченности королевскихъ совѣтниковъ дѣйствительная власть перешла отъ короны къ палатѣ общинъ. Въ силу этого положеніе министровъ совершенно измѣнилось. Они не являются больше простыми слугами короля, которыхъ онъ выбираетъ по своему усмотрѣнію cadaго отдѣльно съ правомъ смѣщать ихъ по своему произволу и которымъ онъ отдаетъ приказанія. Теперь въ ихъ лицѣ онъ имѣетъ дѣло съ объединенными делегатами палаты общинъ, власть которой онъ не можетъ не признавать. Не избирая ихъ по своему желанію въ свои совѣтники, онъ долженъ, однако, считаться съ ихъ мнѣніемъ и не можетъ предписывать имъ свою личную волю, если не хочетъ поколебать всю систему управленія государствомъ и вступить въ борьбу съ властью, болѣе могущественной, чѣмъ онъ самъ. По мѣрѣ того, какъ устанавливался принципъ политической отвѣтственности министровъ передъ парламентомъ и укрѣплялось единство кабинета, взаимоотношенія короля и министровъ постепенно мѣнялись *); дѣйствительная власть, принадлежавшая королю въ управленіи страной, съ каждымъ днемъ уменьшалась, и его фактическая роль въ политикѣ претерпѣла глубокія измѣненія.

Въ настоящее время король не играетъ въ управленіи государствомъ никакой личной, самостоятельной, непосредственной роли. Его участіе въ законодательной власти стало чисто формальнымъ, исполнительная же власть находится въ рукахъ министровъ. Король остается лишь по прежнему главой государства, представителемъ націи, видимымъ символомъ власти; но самой властью онъ уже не

*) „Перемѣна, совершившаяся въ области исполнительной власти аналогична той, которая произошла въ законодательствѣ въ царствованіе Генриха VI. Теперь парламентъ представляетъ билль; кабинетъ высказываетъ свое мнѣніе въ зрѣлой, законченной формѣ, и какъ въ вопросахъ законодательства, такъ и въ дѣлахъ управленія король уже не рѣшаетъ, а только санкціонируетъ“. Hearn, *Government of England*, p. 211

обладаетъ, такъ какъ лишень возможности осуществлять ее. Всѣ акты, относящіеся къ управленію государствомъ, издаются отъ его имени, но независимо отъ его воли. Въ прежнія времена источникъ силы, приводившей въ движеніе правительственный механизмъ, направлявшей и регулировавшей его ходъ, заключался въ королѣ; онъ былъ главнымъ политическимъ двигателемъ. Въ настоящее время онъ является не болѣе, какъ уздой, сдерживающей правительственную дѣятельность. Никакой дѣйствительно активной роли у него больше нѣтъ: ему не принадлежитъ ни инициатива мѣропріятій, ни сила окончательнаго рѣшенія. За нимъ остается лишь значеніе умѣряющаго начала. Началомъ руководящимъ сдѣлался кабинетъ. Словомъ, можно сказать, что взаимныя отношенія короля и министровъ стали обратными тому, чѣмъ они были прежде. Теперь кабинетъ рѣшаетъ, король же только даетъ ему совѣты, почти не контролируетъ его дѣйствій и утверждаетъ его постановленія.

Не слѣдуетъ однако преувеличивать этого паденія королевскаго авторитета. Носитель королевской власти въ Англіи не сдѣлался все-таки куклой, приводимой въ движеніе министрами, подписывающей не разсуждая все, что бы имъ ни вздумалось представить ему, и помимо этой практической цѣли и чисто формальной роли не имѣющей никакого назначенія въ государственномъ механизмѣ. Королевскій санъ въ политической организаціи Англіи нельзя считать только украшеніемъ, „Населеніе этой страны“, говоритъ лордъ Дерби: „очень ошиблось бы, если бы вообразило, что государыня не оказываетъ дѣйствительнаго, полезнаго и рѣшающаго вліянія на совѣщанія правительства. Она не является просто куклой или игрушкой въ рукахъ находящагося въ данную минуту у власти правительства, такъ какъ государственныя дѣла дѣйствительно находятся подъ ея вліяніемъ и благотворнымъ контролем“ *).

Древняя власть монарховъ не уничтожилась, а только преобразилась; прерогативы, по закону принадлежавшія коронѣ, осуществляются теперь министрами; но конституціонныя традиции сохранили за королемъ извѣстныя личныя права, гарантирующія ему возможность несомнѣннаго воздѣйствія на кабинетъ. Непосредственная и принудительная власть монарха, въ прежнія времена подчинявшая себѣ волю министровъ, въ настоящее время уступила мѣсто нравственному вліянію, обращающемуся къ ихъ разуму **). Это вліяніе окружено тайной, безъ которой оно не могло бы существовать ***); при откры-

*) Hansard Parliamentary Debates, vol CXXX, p. 103.

**) Gladstone, Gleanings of past years, vol. I., p. 38.

***) Bagehot, op. cit., p. 59.

томъ проявленіи его трудно было бы сохранить уваженіе къ принципамъ безотвѣтственности и неприкосновенности особы короля. Вліяніе короля на кабинетъ по существу своему подвержено колебаніямъ; оно мѣняется безпрестанно, то усиливаясь благодаря способностямъ, опытности и личному характеру государя, то ослабѣвая вслѣдствіе талантовъ и энергіи министровъ или могуществу и солидарности ихъ партіи въ палатѣ общинъ. Вообще вліяніе это, такъ сказать, неуловимо и его невозможно измѣрить съ точностью.

Мы уже видѣли, въ чемъ заключается роль короля при образованіи кабинета: онъ назначаетъ перваго министра и представляетъ ему самому выбрать себѣ коллегъ. Въ этомъ назначеніи перваго министра герцога Веллингтонъ видѣлъ единственный актъ личнаго вліянія, который еще приходится осуществлять англійскому королю *). Но и здѣсь личное вліяніе только кажущееся. Хотя въ данномъ случаѣ король свободенъ отъ болѣе или менѣе обязательныхъ для него совѣтовъ функционирующаго кабинета, но онъ все равно связанъ въ своемъ выборѣ взглядами и мнѣніями парламента. Почти всегда первый министръ на самомъ дѣлѣ, хотя и косвеннымъ образомъ, назначается палатой общинъ, и даже въ моменты кризисовъ, когда партіи распадаются и нѣтъ на лицо несомнѣннаго представителя большинства, выборъ короля всетаки ограниченъ двумя или тремя лицами.

По составленіи кабинета у короля остаются по отношенію къ министрамъ три права, которыя очень хорошо опредѣлилъ Беджготъ право давать имъ совѣты, поощрять ихъ и предостерегать (*the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn* **). Король имѣетъ право быть освѣдомленнымъ обо всѣхъ предметахъ, занимающихъ правительство; всѣ важныя мѣры и всѣ рѣшенія кабинета должны представляться первымъ министромъ на его одобреніе. На этомъ правѣ энергично настаивали всѣ государи, занимавшіе англійскій престолъ, и въ особенности королева Викторія.

Въ 1850 году лордъ Пальмерстонъ, министръ иностранныхъ дѣлъ, обнаружилъ намѣреніе управлять своимъ министерствомъ по собственному усмотрѣнію, уклоняясь по возможности отъ контроля королевы. Но уже 2-го апрѣля принцъ Альбертъ въ письмѣ къ главѣ кабинета, лорду Русселю вступился за право короны. „Государыня имѣетъ право“, писалъ онъ: „требовать отъ лорда Пальмерстона самыхъ полныхъ свѣдѣній о дѣлахъ и направленіи политики, на которую она должна давать свое согласіе; а послѣ выраженнаго ею согласія политика не должна произвольно уклоняться отъ своего перво-

*) Todd, op. cit., vol. I p. 325.

**) Bagehot op. cit. p. 75.

начальнаго направленія; ни одинъ важный фактъ не долженъ оставаться скрытымъ отъ королевы, и отъ ея имени не должны дѣйствовать безъ ея разрѣшенія. Въ всѣхъ этихъ отношеніяхъ лордъ Пальмерстонъ погрѣшилъ противъ королевы и притомъ не по ошибкѣ или по небрежности, но сознательно (*par principe*) и съ явнымъ упорствомъ, сопротивляясь всѣмъ усиліямъ королевы“ *).

Такъ какъ министръ не измѣнилъ послѣ этого своего образа дѣйствій, то королева лично обратилась съ новымъ протестомъ къ главѣ министерства. Въ письмѣ изъ Осборна отъ 12-го августа 1850 года, она предъявила слѣдующія требованія:

1) „Чтобы при рѣшеніи всякихъ мѣропріятій лордъ Пальмерстонъ ясно высказывалъ свои предположенія (*propositions*), дабы коронѣ вполнѣ было извѣстно, чему она приглашается дать свою санкцію.

2) „Чтобы по выраженіи короной своего одобренія данному мѣропріятію, послѣднее не измѣнялось и не искажалось министромъ при выполненіи его: въ противномъ случаѣ въ такомъ образѣ дѣйствія министра королева усмотритъ недостатокъ искренности по отношенію къ коронѣ, дающій ей основаніе смѣстить министра, согласно принадлежащему ей праву.

3) „Королева желаетъ быть освѣдомленной обо всемъ происходящемъ между министромъ иностранныхъ дѣлъ и представителями иностранныхъ державъ, прежде чѣмъ конференціи ихъ будутъ приходить къ важнымъ рѣшеніямъ.

4) „Королева желаетъ также во время получать депеши, приходящія извнѣ, и заблаговременно имѣть возможность познакомиться съ содержаніемъ отправляемыхъ депешъ, прежде чѣмъ дать на нихъ свое согласіе**).

Министръ ничего не возразилъ противъ этого письма и остался на своемъ посту. Но на слѣдующій годъ онъ принеся поздравленія французскому посланнику по случаю государственнаго переворота между тѣмъ какъ правительство рѣшило держаться строгаго нейтралитета. Тогда королева по соглашенію съ первымъ министромъ потребовала у лорда Пальмерстона обратно его портфель, причемъ лордъ Руссель довелъ до свѣдѣнія парламента о прежнихъ протестахъ королевы, и даже, вопреки обычаю, познакомилъ парламентъ съ содержаніемъ ея осборнскаго письма **).

*) Sheldon Amos *Fifty Years of the English Constitution* p. 311.

**) De Franqueville, *op. cit.* vol. I, стр. 340.

***) Въ 1858 году лордъ Элленборо въ депешѣ, посланной индійскому правительству, порицалъ прокламацію, выпущенную съ цѣлью ускорить подавленіе мятежа. Королева снова пожаловалась первому министру, лорду Дерби, на то, что эта депеша не была ей представлена.

Король очевидно имѣетъ право высказывать свое мнѣніе обо всѣхъ постановленіяхъ и резолюціяхъ, которыя ему представляетъ кабинетъ. Этимъ онъ до нѣкоторой степени контролируетъ управление страной и выполняетъ свою миссію умѣряющаго начала (*pouvoir modérateur*). Онъ можетъ поощрять министровъ открыто высказывая свое одобреніе ихъ образу дѣйствій, содѣйствовать торжеству ихъ политикѣ своей поддержкой и устранять нѣкоторыя затрудненія своимъ личнымъ вмѣшательствомъ. Съ другой стороны онъ можетъ своими совѣтами удержатъ министровъ отъ слишкомъ поспѣшныхъ дѣйствій, сгладить слишкомъ рѣзкую политику и смягчить черезчуръ крутыя мѣры. Онъ не въ состояніи, конечно, оказать формальное противодѣйствіе кабинету, но прежде чѣмъ одобрить его постановленія, онъ ихъ разсмотритъ и укажетъ на возможность опасныхъ послѣдствій при осуществленіи ихъ въ данномъ видѣ и на желательность нѣкоторыхъ измѣненій въ нихъ; онъ попроситъ затѣмъ своихъ совѣтниковъ вторично разсмотрѣть вопросъ, прежде чѣмъ вынести окончательное рѣшеніе.

Совѣты и предостереженія въ устахъ короля не могутъ не оказывать довольно значительнаго вліянія на министровъ. Въ его лицѣ они имѣютъ дѣло какъ бы съ представителемъ всей націи, къ тому же занимающимъ высшую ступень соціальной іерархіи и окруженнымъ чувствами привязанности и почтенія, для которыхъ въ англійскомъ языкѣ существуетъ даже особое выраженіе *лояльность* (*loyalty*). Министръ является къ королю проникнутый этими чувствами, что невольно заставляетъ его быть очень сдержаннымъ и осмотрительнымъ въ своихъ возраженіяхъ ему и въ защитѣ своихъ личныхъ взглядовъ *). Безпрерывное участіе короля въ государственныхъ дѣлахъ при всѣхъ министерствахъ даетъ ему извѣстную опытность и полное знаніе фактовъ и ихъ дѣйствительныхъ причинъ, чѣмъ не всегда могутъ похвастаться министры, у которыхъ часто поневолѣ бываетъ только сбивчивое воспоминаніе и неполное представленіе обо всемъ, происходившемъ при ихъ предшественникахъ. Монархъ стоитъ выше и внѣ борьбы партій, приведшей данное министерство къ власти, и потому въ спорѣ онъ всегда занимаетъ выгодное положеніе, являясь какъ бы защитникомъ интересовъ націи противъ представителя партійныхъ интересовъ **).

*) Bagehot (op. cit., p. 79) справедливо замѣчаетъ, что мнѣніе короля въ такихъ случаяхъ всегда будетъ выражено съ полной силой между тѣмъ какъ министръ часто можетъ высказать свое мнѣніе только въ смягченной формѣ.

**) Bagehot, op. cit., p.p. 76 и слѣд.;—Gladstone, *Gleanings of past Years*, vol. I, pp. 41, 42, 232.

„Министерства смѣняются“, говорилъ принцъ Альбертъ, „и, уходя отъ власти, лишаются возможности быть столь же хорошо освѣдомленными въ дѣлахъ, какъ раньше. Государь же остается, и для него источники свѣдѣній всегда открыты. Кромѣ того министръ, даже будучи наилучшимъ патріотомъ, долженъ всегда имѣть въ виду интересы партіи; и въ силу партійныхъ соображеній его сужденіе часто незамѣтно уклоняется отъ истины. Конституціонный же государь свободенъ отъ этого затемняющаго вліянія; пребывая постояннымъ главой націи, онъ можетъ всецѣло заботиться лишь о ея благѣ и чести; и благодаря его опытности и знанію, а также спокойному, испытанному сужденію, совѣты его полезны для всякаго министерства, находящагося у власти, безъ различія партій“ *).

Вліяніе короля больше всего даетъ себя чувствовать въ направленіи внѣшней политики и въ управленіи военными силами; мы еще будемъ имѣть случай въ точности выяснить роль короля въ обоихъ этихъ спеціальныхъ сферахъ, когда будемъ говорить о дѣятельности министровъ военного и иностранныхъ дѣлъ. Конечно, королева Викторія не могла настолько активно заниматься организаціей арміи, какъ это могъ бы мужчина, но за то она съ неуныннымъ вниманіемъ слѣдила за сношеніями съ другими государствами.

Управленіе страной черезъ посредство кабинета требуетъ прежде всего тѣснаго единенія и полного взаимнаго довѣрія между носителями различныхъ властей. Какъ только единство взглядовъ въ министерствѣ нарушается и между членами его проскальзываетъ недоувѣріе, распушеніе кабинета становится неизбежнымъ. Съ другой стороны, если политика кабинета не сообразуется съ желаніями парламента и послѣдній лишаетъ министровъ своего довѣрія, то остается только или дать отставку кабинету, или распустить парламентъ. Такой же солидарностью и искренностью должны быть проникнуты взаимныя отношенія между королемъ и его совѣтниками **). Министры не вправѣ что-либо скрывать отъ него; они обязаны доводить до его свѣдѣнія всѣ свои дѣйствія и сообщать ему обо всѣхъ фактахъ, интересующихъ правительство страны. Съ своей стороны и государь все время, пока министерство находится у власти, долженъ относиться къ членамъ его съ полнымъ и неизмѣннымъ довѣ-

*) Todd. op. cit. vol. I, p. 306.

**) Hearn въ *Government of England*, стр. 121, считаетъ даже это полное преданности и довѣрія отношеніе министровъ къ королю столь же существеннымъ условіемъ парламентскаго управленія, какъ и отвѣтственность кабинета передъ Палатами.

ріємъ и воздерживаться отъ всякаго поступка, который бы могъ нарушить внутреннее единство кабинета или добрыя отношенія кабинета съ парламентомъ. Король непремѣнно обязанъ даже употреблять все свое вліяніе для поддержанія солидарности между министрами и для облегченія имъ соглашенія съ Палатами; такъ какъ назначеніе короля не въ томъ, чтобы тормазить дѣятельность правительства, но скорѣе въ томъ, чтобы ее регулировать, то онъ не долженъ подъ предлогомъ сдерживанія слишкомъ быстрого хода политики ставить ей препятствія, могущія вызвать остановку или столкновеніе.

Король не долженъ навязывать министрамъ свою личную политику, но долженъ руководиться взглядами кабинета, умѣряя только политику послѣдняго своими совѣтами. Онъ обязанъ помогать министрамъ и поддерживать ихъ всѣмъ своимъ авторитетомъ. Если онъ желаетъ получить какія-либо дополнительные свѣдѣнія относительно проэктвъ, представленныхъ ему кабинетомъ, онъ не долженъ съ этой цѣлью предпринимать такихъ шаговъ, которые могутъ испортить его хорошія отношенія съ послѣднимъ; поэтому онъ не можетъ вступать въ частныя сношенія съ представителями парламентской оппозиціи. Конечно, по закону всякій членъ тайнаго совѣта или даже Палаты лордовъ имѣетъ право представлять монарху свои совѣты; но всѣми признано, что со стороны короля было бы неконституціоннымъ поступкомъ совѣщаться съ членами тайнаго совѣта или съ пѣрами, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда открывается министерская вакансія или когда предстоитъ образованіе новаго кабинета.

Въ частныхъ разговорахъ съ окружающими его лицами король долженъ избѣгать касаться политики и вопросовъ, обсуждаемыхъ кабинетомъ. Практика ввела даже въ употребленіе нѣкоторые обычаи, спеціально имѣющіе цѣлью гарантировать министрамъ полное довѣріе со стороны государя. Именно, теперь принято, чтобы одновременно со смѣной министерства мѣнялись и всѣ высшіе чиновники королевскаго двора, которые всегда избираются изъ членовъ парламентскаго большинства; а въ правленіе королевы обычай требуетъ, чтобы ближайшія къ ея особѣ придворныя дамы оставляли свои должности, если ихъ семьи принадлежатъ къ оппозиціи *).

*) Въ 1839 году Робертъ Пиль, принимая порученіе составить новый кабинетъ, впервые предъявилъ требованіе, чтобы ему было предоставлено право измѣнить составъ лицъ, окружающихъ королеву. Его требованіе было отвергнуто, послѣ чего онъ отказался принять власть. Спустя два года, когда къ нему снова обратились съ просьбой составить кабинетъ, королева уступила, благодаря убѣжденіямъ принца Альберта.

Но такъ какъ король долженъ составлять себѣ опредѣленное мнѣніе обо всѣхъ проэктахъ, представляемыхъ ему кабинетомъ и его нельзя обязать довольствоваться при этомъ своими собственными познаніями, то за нимъ признается право совѣщаться въ глубокой тайнѣ съ очень небольшимъ числомъ надежныхъ людей, стоящихъ въ сторонѣ отъ политической борьбы; причемъ эти совѣтчики должны разсматривать обсуждаемые вопросы исключительно съ точки зрѣнія основныхъ интересовъ націи и престола и ни въ коемъ случаѣ не становиться между королемъ и его министрами *).

Такого совѣтника королева Викторія нашла въ лицѣ принца Альберта. Кромѣ того обычай позволяетъ монарху имѣть при себѣ личнаго секретаря, судьба котораго не связана съ судьбой кабинета.

Итакъ честное сотрудничество съ кабинетомъ составляетъ конституціонную обязанность короля. Онъ не только самъ не долженъ ставить затрудненій министерству, но долженъ стараться устранить существующія затрудненія.

Король серьезно погрѣшилъ бы противъ своихъ обязанностей, если бы своимъ поведеніемъ пытался внести рознь между министрами; если бы, напримѣръ, онъ слушалъ навѣты какой-нибудь камарильи, возникшей въ средѣ кабинета.

Собственно представителемъ всего кабинета передъ королемъ является первый министръ; черезъ его посредство передаются королю всѣ сообщенія относительно общей политики и представляются ему рѣшенія кабинета. Король можетъ, конечно, сноситься непосредственно и съ другими министрами съ вѣдома и согласія главы кабинета, но онъ прибѣгаетъ къ этому лишь по поводу какихъ-нибудь спеціальныхъ вопросовъ, относящихся къ области отдѣльныхъ министерствъ.

Въ настоящее время король не имѣетъ уже больше возможности создавать министерству затрудненія въ парламентѣ, такъ какъ послѣ избирательныхъ реформъ 1832, 1867 и 1884 года онъ лишился всякаго вліянія на составъ Палаты Общинъ. Уничтоженіе „гнилыхъ мѣстечекъ“ навсегда положило конецъ существованію партіи „друзей короля“, основанной Георгомъ III, этой группы безпринципныхъ людей, повиновавшихся приказаніямъ короля и, смотря по его желанію, вотировавшихъ съ министерствомъ или противъ него. Теперь необходимое согласіе между парламентомъ и министерствомъ не можетъ уже быть нарушено вліяніемъ короля, наоборотъ, король можетъ только способствовать упроченію этого согласія. Въ моменты ожесточенной борьбы онъ можетъ

*) Gladstone, *Gleanings of past Years.*, vol. I, p. 73.

явиться посредникомъ между партіями, своимъ косвеннымъ вмѣшательствомъ смягчить слишкомъ ярую оппозицію меньшинства и своими совѣтами умѣрить требованія большинства. Конечно, онъ не вмѣшивается лично въ парламентскія пренія, и конституціонный обычай не позволяетъ членамъ той или другой Палаты ссылаться на личное мнѣніе короля. Король можетъ, однако, косвеннымъ путемъ выразить свое неодобреніе вождямъ оппозиціи и успокоить возбужденіе, если оно было искусственнымъ. Такъ въ 1884 году королева Викторія явилась посредницей между партіями. Когда актъ избирательной реформы, внесенный либеральнымъ министерствомъ и принятый Палатой Общинъ былъ отвергнутъ консервативнымъ большинствомъ Палаты лордовъ, страна пришла въ сильное возбужденіе, и раздалось требованіе уничтоженія верхней Палаты; но королева „нѣсколькими словами, сказанными кстати и съ твердостью, отвратила грозу, которая готова была разразиться“ *). Благодаря ея вмѣшательству былъ представленъ новый проектъ, который могъ быть принятъ какъ либералами Палаты Общинъ, такъ и консервативными членами верхней Палаты.

Теперь намъ остается опредѣлить роль короля при смѣнѣ министерства. Роль эта, если судить по исторіи послѣднихъ пятидесяти лѣтъ, довольно незначительна. Король, правда, имѣетъ неоспоримое право давать отставку кабинету, или, что сводится къ тому же, отказывать въ своей санкціи его политикѣ; но этой королевской прерогативой въ послѣдній разъ воспользовался еще Вильгельмъ IV. Недовольный своими либеральными министрами, король вручилъ власть Роберту Пилю и торіямъ, уполномочивъ ихъ распустить Палату Общинъ; но мѣра эта привела лишь къ сплоченію виговъ, которые вернулись въ Палату Общинъ менѣе многочисленнымъ, но вполне солидарнымъ большинствомъ и заставили короля снова призвать уволенныхъ министровъ **). Въ настоящее время примѣненіе этого права врядъ ли было бы возможнымъ, такъ какъ увольненіе кабинета королемъ многіе англичане нашли бы неконституціоннымъ поступкомъ. На дѣлѣ король вынужденъ мириться съ тѣмъ министерствомъ, которое составитъ лидеръ большинства нижней Палаты; самое большее, чего можетъ добиться монархъ,—это удаленіе изъ числа членовъ кабинета отдѣльныхъ лицъ, въ особенности если его непріязнь къ нимъ вытекаетъ изъ личныхъ мотивовъ. Затѣмъ, до тѣхъ поръ пока кабинетъ пользуется довѣріемъ Палаты Общинъ, король обязанъ оставлять его у власти и развѣ только можетъ потребовать отставки какого-нибудь министра,

*) De Franqueville, *op. cit.*, vol. I, p. 316.

**) Erskine May. *Constitutional History*, vol. I, pp. 123—130.

опять таки скорѣе изъ личныхъ мотивовъ, чѣмъ вслѣдствіе несогласія въ политическихъ взглядахъ *), какъ это и было на примѣръ въ описанномъ выше случаѣ отставки, данной королевой Викторіей лорду Пальмерстону.

Когда министерство падаетъ вслѣдствіе вотума недовѣрія, король можетъ удержать его у власти, уполномочивъ его распустить Палату Общинъ. Королева Викторія обыкновенно предоставляла это право кабинету въ тѣхъ случаяхъ, когда были основанія предполагать, что парламентъ пересталъ быть выразителемъ мнѣнія страны вслѣдствіе того, что со времени послѣднихъ выборовъ прошло уже нѣсколько лѣтъ. Но въ 1886 году королева позволила Гладстону распустить парламентъ, осудившій его ирландскую политику, несмотря на то что выборы были произведены всего за нѣсколько мѣсяцевъ, съ тѣмъ чтобы поставить вопросъ о гомрулѣ на разрѣшеніе всего народа. Это былъ совершенно выходящій изъ ряда фактъ. Въ послѣднюю избирательную кампанію важный вопросъ объ условіяхъ распущенія Палаты не подымался вовсе.

ГЛАВА III.

Министры и парламентъ.

I—Организація Палатъ и ихъ власть **) Палата лордовъ состоитъ не исключительно изъ наслѣдственныхъ пэровъ, хотя послѣдніе образуютъ въ ней значительное большинство. Въ нее входятъ:

- 1) Пэры королевской крови;
- 2) Духовные пэры, въ количествѣ двадцати шести, архіепископы и епископы англиканской церкви;
- 3) Свѣтскіе пэры Англіи, Великобританіи и Соединеннаго Королевства, наслѣдственные, или недавно назначенные королемъ, съ правомъ передачи этого званія потомству;
- 4) Двадцать восемь пэровъ, представителей отъ Ирландіи, избираемыхъ пожизненно собраніемъ ирландскихъ лордовъ;
- 5) Шестнадцать пэровъ представителей отъ Шотландіи, избираемыхъ на время существованія даннаго парламента собраніемъ шотландскихъ лордовъ.

*) Sheldon Amos, Fifty Years..., p. 309.

**) De Franqueville, Le Gouvernement et le Parlement britanniques, II, chap. XXIV.

6) Четыре судебных пэра, засѣдающихъ пожизненно (50 и 51, Vict. гл. 70).

Палата лордовъ насчитываетъ въ настоящее время отъ пяти-сотъ до шести сотъ членовъ, изъ которыхъ большинство почти никогда не присутствуютъ на засѣданіяхъ или же являются на нихъ весьма рѣдко.

Палата Общинъ состоитъ изъ шестисотъ семидесяти членовъ, въ числѣ которыхъ слѣдуетъ различать девять, избираемыхъ университетами Соединеннаго Королевства. Остальные избираются графствами (377) и городами (284), почти повсюду одноименнымъ голосованіемъ *).

Законъ о реформѣ избирательнаго права 1885 г., перераспредѣлившій депутатскія мѣста, старался распредѣлить ихъ между городами и графствами сообразно густотѣ ихъ населенія, но не прилагая, однако, этого принципа во всей его строгости.

Мы не можемъ подробно излагать здѣсь англійское законодательство, касающееся избирательнаго права; съ точки зрѣнія занимающаго насъ предмета достаточно будетъ привести заключеніе г. Де-Франкевиля, съ удивительною ясностью изложившаго всѣ его трудности.

„Обращаясь къ самому законодательству, приходится поставить вопросъ, каковы тѣ категоріи гражданъ, которымъ законъ отказываетъ еще въ правѣ голоса? Во первыхъ это сыновья, живущіе при родителяхъ, чиновники, служители, работники живущіе при отцѣ, при хозяевахъ или при патронахъ, лица, живущія въ меблированныхъ комнатахъ, лица, живущія въ помѣщеніяхъ, годовая плата за которыя ниже двухсотъ пятидесяти франковъ, лица, не имѣющія постояннаго мѣстожительства или лица, перемѣнившія мѣстожительства и не успѣвшія прожить на новомъ мѣстѣ того времени, которое требуется закономъ. Изъ этого видно, что въ Англіи осуществлена почти всеобщая подача голосовъ“ **).

Палата Общинъ избирается на семь лѣтъ, но всегда распускается раньше окончанія срока своихъ полномочій ***).

Англійскій парламентъ вотируетъ законы, налоги и бюджеты и участвуетъ въ управленіи, главнымъ образомъ, путемъ контроля.

*) Всѣ депутаты графствъ избираются одноименнымъ голосованіемъ; только въ двадцати четырехъ городахъ и въ трехъ университетахъ избиратели должны голосовать сразу для двухъ вакансій. Въ общемъ же 670 депутатовъ избираются 643-мя коллегіями.

**) De-Franqueville, op. cit., II стр. 347.

***) Съ начала XIX вѣка насчитывается только три парламента, засѣдавшихъ шесть лѣтъ.

Въ исполнительной сферѣ его непосредственное вліяніе, въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ, болѣе ограничено, а въ другихъ болѣе расширено, по сравненію съ властью континентальныхъ парламентовъ: оно ограничено во всемъ, касающемся внѣшнихъ сношеній, и расширено въ томъ, что касается концессій и другихъ актовъ, составляющихъ предметъ частныхъ биллей.

Оставивъ въ сторонѣ финансовыя билли, бюджеты и т. д., мы увидимъ среди вносимыхъ въ парламентъ биллей, двѣ совершенно различныхъ категоріи: *частныя* билли и *публичныя*; послѣдніе суть проекты законовъ въ строгомъ смыслѣ этого слова и законовъ, имѣющихъ въ виду государственную пользу. На какіе предметы они простираются? Весьма трудно опредѣлить это съ точностью. Можно установить только принципъ, что никакое измѣненіе не можетъ быть внесено ни въ обычные законы страны, ни въ какое-либо постановленіе, вотиrowанное раньше парламентомъ, никакія карательныя мѣры не могутъ быть назначены, никакія повинности не могутъ быть возложены на гражданъ—помимо статута, прошедшаго черезъ обѣ Палаты и утвержденнаго королемъ *).

Частныя билли составляютъ одну изъ любопытнѣйшихъ особенностей англійской конституціи. Опредѣлить ихъ, или въ нѣсколькихъ словахъ указать даже природу тѣхъ предметовъ, которыхъ они могутъ касаться,—совершенно невозможно. Вводимые обычаемъ, они не могутъ быть разсматриваемы, какъ случаи примѣненія какого-либо общаго принципа; они касаются множества разнообразнѣйшихъ предметовъ и чтобы опредѣлить ихъ объемъ, необходимо дать ихъ полное перечисленіе, какъ это дѣлаютъ парламентскія Standing Orders**). Нѣкоторые изъ этихъ биллей разсматривались бы во Франціи, какъ законы, государственной важности, другіе вошли бы въ вѣдѣніе администраціи или административной юрисдикціи. Въ качествѣ объектовъ частныхъ биллей слѣдуетъ упомянуть учрежденіе судовъ въ графствахъ, концессіи на предпріятія общественной полезности, какъ освѣщеніе городовъ, или концессіи на производство общественныхъ работъ, устройство дорогъ, мостовъ, каналовъ, желѣзныхъ дорогъ, трамваевъ и т. д. — частнымъ лицамъ, частнымъ компаніямъ, приходамъ, общинамъ или графствамъ; нѣкоторые акты опеки надъ отдѣльными корпораціями, компаніями, городами и графствами. Различіе между этими двумя категоріями биллей не всегда установлено обычаемъ съ достаточною точностью, такъ что возможны сомнѣнія: билли объ организаціи столичной полиціи раз-

*) De-Franqueville op. cit., III стр. 362.

**) De Franqueville, op. cit., III, стр. 128—130. Standing orders—Сводъ постановленій Англійскаго Парламента. Прим. изд.

смаивались въ 1828 и 1839 г.г. какъ — публичныя, а въ 1874 г. какъ—частныя.

Короче сказать, частныя биллы—тѣ, которыя, согласно принятому въ Англіи обычаю, разсмаиваются, какъ имѣющіе въ виду не столько общіе интересы страны, сколько интересы частныхъ лицъ, извѣстныхъ корпорацій, городовъ, графствъ или даже какой-нибудь ограниченной части королевства. По правдѣ сказать, частныя биллы не являются законодательными мѣрами: это—административныя акты или скорѣе приговоры, выносимыя парламентомъ двумъ сторонамъ, съ противоположными интересами. Парламентъ изучаетъ ихъ, слѣдуя формамъ исключительно судебной процедуры и въ своихъ рѣшеніяхъ считаетъ себя связаннымъ обычнымъ правомъ и статутами.

Въ области внѣшнихъ сношеній парламентъ точно соблюдалъ древнія прерогативы Короны; онъ довольствовался зрѣлищемъ того какъ права короля осуществлялись министрами, которымъ онъ довѣрялъ, и не требовалъ для себя права прямого вмѣшательства.

Право объявлять войну и заключать миръ, право заключать трактаты съ иностранными державами, право пріобрѣтать, а въ иныхъ случаяхъ и уступать территоріи *), все это—права, принадлежащія исполнительной власти. Акты, заключенныя именемъ короля, въ силу его правъ, не подлежатъ никакой ратификаціи со стороны парламента и послѣдній не можетъ ни измѣнять ихъ, ни уничтожать. Однако, если для дѣйствительности какого-либо договора и нѣтъ необходимости, чтобы онъ былъ превращенъ въ законъ, вѣрно и то, что актъ исполнительной власти не можетъ ни измѣнить, ни уничтожить уже существующій законъ. Если въ трактатѣ заключаются статьи, посягающія на какой-либо принципъ *common law* или на какое-либо постановленіе статута, то онѣ будутъ дѣйствительны лишь тогда, когда будутъ санкціонированы актомъ парламента **). Въ этомъ случаѣ роль Палатъ ограничивается тѣмъ, что онѣ принимаютъ или отвергаютъ эти статьи, не имѣя права на измѣненіе самого договора.

Власть парламента въ финансовыхъ вопросахъ была источникомъ всей его власти вообще: въ теченіе его многовѣковой борьбы противъ королевской власти, вотированіе парламентомъ ассигновокъ было всегда удобнымъ поводомъ для требованія уступокъ со стороны короны. Ни одинъ налогъ не можетъ быть взимаемъ, ни одинъ заемъ не можетъ быть заключенъ, словомъ, никакой источникъ дохода не можетъ быть принятъ иначе, какъ съ согласія парламента;

*) Todd, *Parliamentary Government*, I, p. 372.

**) Todd, *op. cit.*, I, стр. 366;—Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart*.—3-е изд., II, стр. 447.

и будучи уже приняты, эти источники могут быть употребляемы на покрытие расходов, также лишь одобренных парламентом. Ежегодно парламент обязан вотировать бюджет доходов и расходов и одобрять финансовый баланс истекшаго года. Въ дѣлахъ, касающихся финансовъ, инициатива предоставляется одному правительству.

Парламентъ обладаетъ, въ силу *common law* (обычного права), правомъ контроля надъ дѣйствіями исполнительной власти, а для обезпеченія выполненія этого права, у него имѣется достаточно средствъ: запросы и интерпелляціи министровъ, требованіе сообщенія бумагъ и документовъ, слѣдственные комиссіи. Законъ даетъ парламенту власть санкціонировать уголовную отвѣтственность министровъ, но мы знаемъ, что *impeachment* (право привлеченія къ отвѣтственности) не употребляется болѣе въ качествѣ оружія, и что конституціонныя соглашенія (*conventions*) замѣнили его вотумомъ недовѣрія. Наконецъ, *common law* обезпечиваетъ за Палатами предупредительныя мѣры по отношенію къ исполнительной власти, давая имъ право и вмѣняя имъ въ обязанность представлять королю со- вѣты относительно пользованія имъ своими прерогативами *).

Ясно, что эти мнѣнія въ смыслѣ закона не имѣютъ никакой принудительной санкціи, но правительство въ настоящее время, отнюдь не желая противодѣйствовать требованіямъ Нижней Палаты, старается скорѣе ихъ предусмотрѣть и предупредить.

На Верхней Палатѣ лежатъ нѣкоторыя судебныя обязанности, выполняемыя въ дѣйствительности комитетомъ юрисконсультовъ, составленнымъ изъ членовъ Палаты лордовъ; обѣ Палаты играютъ различныя роли въ необыкновенной процедурѣ *impeachment'a*. За исключеніемъ этихъ случаевъ, Верхняя и Нижняя Палаты пользуются одинаковыми и тождественными правами. Это теоретическое равенство однако превратилось въ глубокое фактическое неравенство **). Всѣ присущія законодательной власти права принадлежатъ какъ Лордамъ, такъ и Общинамъ. Но, особенно со времени реформы избирательнаго права, Лорды должны были отказаться отъ свободнаго и самостоятельнаго осуществленія своей власти: теперь они только могутъ играть регулирующую роль. Будучи не въ состояніи въ настоящее время противиться волѣ націи и Народнаго Собранія, Верхняя Палата есть не болѣе какъ Палата пересмотра: она мо-

*) Hearn, Government of England, стр. 145—147.

**) О роли Верхней Палаты специально—см.: De-Franqueville, op. cit I, стр. 208—225; Bagehot English Constitution, стр. 89—129.

жетъ замедлять движеніе Нижней Палаты, но не въ состояніи его пріостановить. Въ дѣлѣ ассигновокъ права Верхней Палаты даже оспариваются: за нею признается только право принимать или отвергать суммы, вотированныя Нижней Палатой; стремятся отказать ей въ правѣ увеличивать ихъ, уменьшать или вносить въ нихъ поправки. Если вопросъ права и не совсѣмъ ясенъ, то фактически роль лордовъ въ подготовкѣ бюджетовъ несомнѣнно еще болѣе незначительна чѣмъ въ выработкѣ законовъ. Когда говорятъ о контролѣ и о господствѣ парламента надъ исполнительною властью, то дѣло идетъ лишь объ одной только Нижней Палатѣ. Разумѣется Верхняя Палата обладаетъ всѣми формальными правами: она вноситъ предложенія, требуетъ сообщенія бумагъ и документовъ и получаетъ ихъ, назначаетъ слѣдственные коммисіи, иногда, даже, критикуетъ или порицаетъ поведеніе министровъ. Но всѣ эти дѣйствія не имѣютъ фактическихъ послѣдствій. Верхняя Палата не имѣетъ никакого вліянія на назначеніе или отставку Кабинета; ея критика или вотумы порицанія не имѣютъ практическихъ результатовъ и, самое болѣе, могутъ заставить министра обратиться къ Нижней Палатѣ за вотумомъ довѣрія, который уничтожитъ вотумъ порицанія или недовѣрія Палаты лордовъ.

Англійскія Палаты не дѣлятся на бюро или секціи и не обязаны непременно передавать на разсмотрѣніе коммисіи всѣ подлежащіе ихъ обсужденію дѣла. Въ принципѣ проекты законовъ обсуждаются даже не иначе какъ всей Палатой, въ обычномъ ея засѣданіи или въ комитетѣ (Committee of the whole House). Однако, практическія нужды заставляли дѣлать все болѣе и болѣе исключеній изъ этого правила, и въ настоящее время въ англійскомъ парламентѣ существуютъ не только коммисіи и комитеты, на которые возложено изученіе частныхъ биллей, но еще коммисіи и комитеты призванные къ активному участию въ выработкѣ публичныхъ биллей.

Составленіе каждаго частнаго билля требуетъ участія спеціально назначенной для этой цѣли коммисіи. Кромѣ многочисленныхъ частныхъ и временныхъ коммисій, каждая Палата обладаетъ тремя постоянными комитетами, обязанными также принимать участіе въ изготовленіи этихъ биллей: выборный комитетъ, избранный Палатою назначаетъ членовъ во всѣ спеціальныя коммисіи; комитетъ по приведенію дѣлъ въ порядокъ постановляетъ обо всѣхъ случаяхъ нарушеній или упущеній въ выполненіи предписанныхъ формальностей; общій комитетъ биллей о желѣзныхъ дорогахъ и каналахъ направляетъ и наблюдаетъ за дѣятельностью спеціаль-

ныхъ комиссій, между которыми имъ распредѣлено изученіе биллей о желѣзныхъ дорогахъ и о каналахъ *).

При составленіи публичныхъ биллей, наоборотъ, Палаты прибѣгаютъ къ помощи специальныхъ комиссій лишь въ весьма рѣдкихъ случаяхъ, требующихъ особенно тщательнаго разслѣдованія или изученія. Иногда комиссіи, избранныя еще до внесенія всякаго проекта, обязаны произвести изслѣдованіе по опредѣленному вопросу и представить Палатѣ докладъ и свои заключенія, которыя послужатъ основою для билля. Иногда комиссіи выбираются съ тѣмъ, чтобы приступить къ тѣмъ же работамъ по поводу билля, уже внесеннаго и отчасти уже обсужденнаго. Эти комиссіи учреждаются непосредственно Палатою, или путемъ баллотировки всего списка, или же чаще принятіемъ списка, представленнаго тѣмъ или другимъ членомъ. Иногда же учрежденіе комиссій поручалось цѣликомъ или отчасти вышеуказанному выборному комитету; этотъ пріемъ употреблялся особенно по отношенію къ биллямъ, имѣющимъ смѣшанный характеръ, затрагивающимъ одновременно и нѣкоторые частные интересы, и общіе интересы страны. Случается наконецъ, что обѣ Палаты приходятъ къ соглашенію съ цѣлью учрежденія смѣшанной комиссій, состоящей наполовину изъ лордовъ, наполовину изъ членовъ Нижней Палаты (commoners) **).

Въ 1882 г. Нижняя Палата учредила два большихъ постоянныхъ комитета, обязанныхъ готовить нѣкоторыя категоріи публичныхъ биллей. Попытка была не изъ удачныхъ, и на слѣдующій годъ комитеты уже не существовали. Но въ 1888 г. они были вновь вызваны къ жизни. Каждый изъ этихъ комитетовъ состоитъ изъ шестидесяти—восемидесяти членовъ, избираемыхъ указаннымъ выборнымъ комитетомъ на все продолженіе сессіи. Въ одинъ изъ нихъ передаются всѣ билли, касающіеся собственно законодательства, судопроизводства и устройства судебныхъ палатъ; въ другой поступаютъ законопроекты, касающіеся торговли, промышленности и земледѣлія. Въ 1889 г. Палата лордовъ учредила, въ свою очередь, четыре постоянныхъ комитета на тѣхъ же основаніяхъ.

Упомянемъ, наконецъ о существованіи двухъ постоянныхъ комиссій: комитета петицій и комиссій по дѣламъ государственной отчетности.

*) De-Franqueville, op., cit., III стр. 143 и сл.

**) De-Franqueville, op. cit., III, стр. 367 и сл.

II.—Политическія партіи *). Партіи составляютъ одно изъ необходимыхъ колесъ для правильнаго функціонированія парламентарнаго правительства: одно лишь существованіе организованныхъ группъ, въ которыхъ люди объединяютъ свои усилія для осуществленія общихъ всѣмъ принциповъ, можетъ сообщить многочисленной Палатѣ—духъ послѣдовательности, а опирающемуся на нее министерству—безопасность, силу и устойчивость. „Тѣмъ, что столь сложная форма правленія, сочетающая въ себѣ столько противоположныхъ силъ, сохраняла обыкновенно въ своихъ дѣйствіяхъ известную согласованность, — этимъ мы обязаны просто организаціи партій,—орудію, едва признаваемому конституціей, нераздѣльному съ парламентскимъ образомъ правленія, и оказывающему громадное вліяніе—хорошее или дурное—на политическія судьбы страны... Существованіе партій предохранило конституцію отъ потрясеній, грозившихъ ея основамъ. Партіи возникали и падали, учрежденія же оставались непоколебимыми **).

Повидимому, лишь въ первой половинѣ XVII вѣка, мы находимъ въ парламентѣ двѣ противоположныхъ другъ другу партіи. Въ предшествующіе вѣка парламенты имѣли очень короткія сессіи, черезъ весьма длинныя промежутки, и депутаты едва имѣли время познакомиться другъ съ другомъ. Нѣкоторые авторы различаютъ уже при Елизаветѣ „слабые зародыши партій“***). Пуритане защищаютъ права парламента противъ прерогативовъ Короны. При первыхъ Стюартахъ оппозиція усиливается, и наконецъ въ Долгомъ Парламентѣ мы видимъ двѣ совершенно отличныя другъ отъ друга партіи: кавалеровъ и круглоголовыхъ. Охранители королевской власти при Карлѣ II оказываются лицомъ къ лицу съ защитниками народныхъ свободъ. „Въ 1679 г., говоритъ Галламъ, были услышаны въ первый разъ въ примѣненіи къ партіямъ слова *вигъ* и *тори*; и хотя и лишенные смысла, какъ всякій терминъ народнаго языка, который можно выдумать, слова эти тотчасъ же стали обычными и употребительными, какъ обычны и употребительны они теперь ****).

Новыя наименованія партій особенно широко распространились по случаю большихъ распрей, поднятыхъ въ 1680 г. между

*) De-Franqueville, op. cit., I, стр. 527—558;—Frskine May, Constitutional History, т. II.

**) Erskine May, op. cit., II, стр. 1.

***) Erskine May, op. cit., II, стр. 3.

****) Hallam Histoire constitutionnelle, IV, стр. 66.

обѣими партіями биллемъ объ исключеніи. Тори защищали королевскіе прерогативы и привилегіи установленной церкви; виги старались упрочить и расширить права парламента и требовали терпимости по отношенію къ реформатамъ-диссидентамъ. Въ сущности, съ самаго начала, обѣ партіи представляли двѣ противоположныхъ тенденціи, которыя мы находимъ у каждаго народа: одну—консервативную и приверженную сильной власти, охраняющую права короля и аристократіи; другую—прогрессивную и болѣе либеральную, защищающую власть парламента и народную свободу.

Эти партіи дожили до нашихъ дней, часто мѣняя свои программы, но сохраняя тѣ-же тенденціи въ качествѣ принциповъ своего поведенія, хотя, въ нѣкоторые моменты казалось, что онѣ забывали ихъ за нуждами или маневрами временной тактики; и все это среди превратностей, въ которыхъ то одна, то другая рисковали исчезнуть. Въ началѣ XVIII вѣка тори, увлеченные королевой Анной въ якобитскія интриги, послѣ крушенія ихъ заговора были скомпрометтированы передъ королемъ и народомъ. Удаленные насильственно отъ власти въ теченіе цѣлаго полувѣка, они предоставили господство вигамъ, оказавшееся для нихъ роковымъ: могущественная партія разбилась на отдѣльные „кружки“ и совершенно измельчала. Тогда Георгъ III сдѣлалъ попытку разбить дуализмъ партій путемъ организациі новой парламентской группы: друзей Короля.

Позже крайности французской революціи приблизили къ торіямъ большое количество виговъ, а оставшіеся вѣрными старымъ принципамъ, составляли теперь лишь незначительную группу.

Въ теченіе XIX столѣтія партіи приняли болѣе выразительныя названія консерваторовъ и либераловъ, причемъ образовалась третья группа, совершенно отличная отъ прочихъ, сначала незначительная, но возростающая послѣ каждаго расширенія избирательнаго права; она выступила на защиту свободъ и интересовъ Ирландіи, заключая союзъ то съ одной, то съ другой партіей, но находясь всегда въ оппозиціи правительству.

Опредѣлить съ точностью современныя программы англійскихъ партій—вещь нелегкая. Противоположныя тенденціи, изъ которыхъ одна приковываетъ взоры своихъ членовъ къ событіямъ прошлаго а другая увлекаетъ стремленія своихъ адептовъ къ успѣхамъ будущаго, проявляются безъ сомнѣнія скорѣе на словахъ, чѣмъ въ дѣйствіяхъ. Консерваторы окружаютъ личность короля большимъ почтеніемъ, но въ то же время никто изъ нихъ не думаетъ о восстановленіи его древнихъ прерогативъ. Если иногда они противятся новшествамъ, превозносимымъ либералами, мы видимъ какъ позже они примыкаютъ

къ нимъ сами и осуществляютъ тѣ реформы, противъ которыхъ боролись сначала. „Гдѣ же различіе мнѣній, спрашиваетъ г. Де-Франкевилъ. Между старыми партіями не только нѣтъ пропасти, нѣтъ даже разъединенности и едва-ли лишь есть намекъ на различіе. Правда, что оттѣнки раздѣляютъ сильнѣе, чѣмъ краски. Оставивъ въ сторонѣ вопросъ объ отдѣленіи церкви отъ государства въ Англіи..., я вижу между консерваторами и умѣренными либералами только вопросы личности, традицій, воспоминаній *)“.

Это замѣчаніе относится, очевидно, только къ умѣренной части виговъ. Либеральная партія не имѣетъ преимуществъ составлять такую же тѣсно-сплоченную партію, какъ ея соперники. Въ дѣйствительности она охватываетъ различныя фракціи, охватываетъ людей, убѣжденія которыхъ, начинаясь робкимъ либерализмомъ, доходятъ до социализма. Нужно ли говорить, что по своимъ убѣжденіямъ умѣренное крыло этой партіи гораздо ближе къ консерваторамъ, чѣмъ къ собственнымъ коллегамъ, принадлежащимъ къ передовому крылу? Радикальная группа составляетъ въ настоящее время важную фракцію въ либеральной партіи; она требуетъ реформы налоговъ и аграрныхъ законовъ и отдѣленія церкви отъ государства.

Теперь кадры старыхъ партій разстроены и рѣчь идетъ лишь объ уніонистахъ и о гомрулерахъ или гладстоніанцахъ. Но разрывы и временныя коалиціи, порожденные вопросомъ объ ирландскомъ Home-Rule'ѣ, поднятомъ столь мужественно Гладстономъ, имѣютъ лишь временный характеръ, хотя въ то же время и весьма поучительны; они показываютъ, какія легкія различія отдѣляютъ англійскія партіи другъ отъ друга.

Мы видимъ въ настоящее время (1892 г.) почти цѣликомъ консервативное министерство (всего одинъ министръ г. Гошенъ, канцлеръ казначейства, принадлежитъ къ либеральной уніонитской группѣ), поддерживаемое умѣренными либералами и даже отчасти радикалами. Можно ли заключить на основаніи этого о полномъ измельчаніи старыхъ партій? Это было бы черезчуръ смѣло: исторія Англіи показываетъ намъ не одинъ примѣръ подобныхъ раздѣленій и коалицій, вызывавшихся какимъ-либо спеціальнымъ вопросомъ. Но какъ только эти вопросы разрѣшены, старыя партіи возстаиваются; отдѣлившіеся члены возвращаются къ своей первоначальной группѣ или окончательно присоединяются къ другой партіи. Такимъ то путемъ большинство „Peelites“ овъ, и въ ихъ числѣ Гладстонъ, перешли въ либеральную партію. Быть можетъ, на этотъ разъ мы увидимъ обратный феноменъ: лордъ Гартингтонъ и его приверженцы

*) De-Franqueville, op., cit., т. I, стр. 551.

останутся послѣ разрѣшенія ирландскаго вопроса въ консервативной партіи, а Чемберленъ, съ радикалами-унионистами войдутъ въ либеральную партію, которая приметъ болѣе прогрессивную политическую программу. „Что взгляды политическихъ дѣятелей мѣняются и что старыя партіи при разныхъ условіяхъ возстанавливаются, это—чрезвычайно правдоподобно. Но несомнѣнно, что всегда будутъ существовать два теченія мнѣній и, слѣдовательно, двѣ политическія партіи *)“.

Каждая англійская партія избираетъ себѣ главу, лидера, руководящаго ея дѣйствіями въ нѣдрахъ парламента; лидеромъ большинства является первый министръ; лидеръ меньшинства стоитъ во главѣ оппозиціи, всегда готовый составить новый кабинетъ въ случаѣ паденія стараго. Партіи не всегда избираютъ непосредственно своего главу; когда случается, что прежній лидеръ сходитъ со сцены, то почти всегда выдвигается „своимъ умомъ, своими заслугами, словомъ, своимъ превосходствомъ **)“ новый человекъ, и партія молчаливымъ согласіемъ принимаетъ его руководство. Лидеръ каждой партіи не всегда принадлежитъ къ Палатѣ Общинъ: лордъ Пальмерстонъ и лордъ Руссельъ состояли лидерами либеральной партіи, засѣдая въ Палатѣ пэровъ; консервативная партія при такихъ же условіяхъ шла за лордомъ Дерби, за лордомъ Биконсфильдомъ, а въ настоящее время (1892 г.) идетъ за лордомъ Салисбюри. Глава партіи назначаетъ спеціальнаго лидера изъ членовъ той Палаты, къ которой онъ самъ не принадлежитъ, чтобы такимъ образомъ управлять въ ней дѣйствіями своей группы. Когда первый министръ засѣдаетъ въ Палатѣ лордовъ, онъ часто назначаетъ канцлера казначейства лидеромъ большинства въ Нижней Палатѣ ***).

Англійскія политическія партіи, вообще довольно тѣсно сплоченныя, не всегда, однако, слѣдуютъ слѣпо за своимъ главою. Кабинетъ, стоящій у власти, не пользуется безопасностью только въ силу того, что онъ господствуетъ надъ значительнымъ большинствомъ въ Нижней Палатѣ, и можно привести длинный списокъ министерствъ, особенно изъ числа либеральныхъ, свергнутыхъ группою своихъ же сторонниковъ, вступившихъ въ коалицію съ оппозиціей. Приведемъ въ качествѣ примѣра министерства Мельбурна въ 1841 г., Пиля въ 1846 г., Русселя въ 1852 г., Абердина въ 1855 г., Пальмерстона въ 1858 г., Русселя въ 1856 г., Гладстона въ 1885 и 1886 г.г. За послѣдніе годы присутствіе въ парламентѣ третьей партіи, со-

*) De-Franqueville, op., cit., т. I, стр. 552.

**) Де-Франкевилль op., cit. т. I, стр. 554.

***) Todd, op., cit., т. II, стр. 457. Въ настоящее время лордъ Салисбюри довѣрилъ это званіе Первому Лорду Казначейства.

стоящей изъ всеъмидесяти пяти членовъ, примыкавшихъ всегда къ оппозиціи, дѣлало необходимою для устойчивости правительства наличность сильнаго большинства.

III Министры передъ Палатами. — Министры, какъ мы уже видѣли, не имѣютъ доступа въ Палаты въ силу только своего званія: выступать и говорить они могутъ только передъ тою Палатою, въ которой они состоятъ членами. Поэтому, когда на какого-нибудь лорда возлагаютъ управленіе министерскимъ департаментомъ, то парламентскаго секретаря или помощника статсъ-секретаря выбираютъ всегда изъ членовъ Нижней Палаты. Министру, засѣдающему въ Нижней Палатѣ, дается всегда представитель въ Палатѣ Лордовъ.

Члены Кабинета занимаютъ въ обѣихъ Палатахъ особые мѣста. Въ Палатѣ Лордовъ они сидятъ направо отъ трона, на переднихъ скамьяхъ рядомъ съ епископами. Въ Нижней Палатѣ они занимаютъ первую скамью направо отъ спикера (эта скамья называется *treasury bench*); противъ нихъ, на первой скамьѣ налѣво, сидятъ лидеръ оппозиціи и прежніе министры меньшинства. Министерская скамья никогда не пустуетъ: ежеминутно могутъ возникнуть вопросы, требующіе вмѣшательства кого-либо изъ членовъ правительства.

Въ XVIII вѣкѣ Блэкстонъ, Монтескье, Делольмъ видѣли въ англійской конституціи раздѣленіе законодательной власти отъ исполнительной, раздѣленіе, предполагавшее независимость другъ отъ друга министровъ и парламента. Въ настоящее время, наоборотъ, мы находимъ тѣсное сліяніе между законодательною властью (или по крайней мѣрѣ, главнымъ элементомъ этой власти) и властью исполнительной, находимъ полную зависимость министровъ отъ Нижней Палаты смягченную и ослабленную постояннымъ и прочнымъ вліяніемъ тѣхъ же министровъ на ту же Палату. Нижняя Палата захватила всю власть, утраченную королемъ и Палатою Лордовъ. Являясь представительницею законодательной власти, она имѣетъ достаточно силы и могущества, чтобы подчинить себѣ согласіе своихъ сотрудниковъ; ея воля является всегда рѣшающей и всегда въ концѣ концовъ должна брать верхъ. Она не могла взять на себя руководство исполнительною властью, но съ другой стороны никто не можетъ управлять ею иначе, какъ съ ея согласія. Министры являются уже на агентами короля, но скорѣе делегатами народной Палаты, обязанными подчиняться ея велѣніямъ и принимать ея политику.

Министры, состоящіе членами Нижней Палаты (*commoners*) не

являются передъ нею въ качествѣ смиренныхъ служителей, покорно представляющихъ ей счета, просящихъ объ инструкціяхъ, готовые подчиниться всѣмъ ея приказаніямъ. Безъ сомнѣнія, Нижняя Палата является для нихъ госпожею, которая ихъ возвышаетъ, поддерживаетъ и устраняетъ; но это—госпожа, отдавшая имъ свое довѣріе, позволяющая имъ руководить собою, и вмѣстѣ съ тѣмъ контролирующая ихъ дѣятельность.

Для успѣшнаго выполненія своей задачи Нижняя Палата должна уступать вліянію власти контролирующей и направляющей ея дѣятельность. Предоставленная самой себѣ, она выродилась бы вскорѣ въ шумное собраніе, истощающее свои силы въ бесполезныхъ и пустыхъ спорахъ, способное все затормозить и совершенно неспособное что-либо создать. Эта власть, контролирующая дѣятельность парламента и регулирующая его труды, — есть, конечно, кабинетъ. Министры, прежде чѣмъ достигнуть власти, снискали себѣ уваженіе и довѣріе партіи талантами, умомъ, неподкупностью, прямою и другими качествами, обнаруженными ими въ парламентѣ. Указанные королю большинствомъ, они были посвящены во всѣ мелочи управленія королевствомъ, въ нужды правительства и въ потребности народа. Они составляютъ главный штабъ своей партіи и ихъ совѣтамъ слѣдуютъ почти всегда.

Министерство обладаетъ, впрочемъ, другими средствами воздѣйствія кромѣ чисто-моральнаго авторитета, связаннаго съ рѣчами его членовъ, и первое изъ этихъ средствъ находитъ въ своей отвѣтственности. Угроза коллективной отставки кабинета не разъ наведетъ его противниковъ, равно какъ и его друзей, на полезные размышленія: одни отступятъ передъ голосованіемъ, рискуя отнять у ихъ партіи власть; другіе задумаются прежде чѣмъ помѣшать правительству, когда передъ ними самими встанетъ перспектива очутиться на другой день передъ той же задачей, настоятельно требующей разрѣшенія, и безъ возможности дѣйствовать иначе, чѣмъ дѣйствуетъ данный кабинетъ. Королевская прерогатива также даетъ министрамъ нѣкоторыя права, санкціонирующія ихъ власть, а именно закрытіе сессіи и распушеніе парламента. Одною изъ любопытнѣйшихъ подробностей устройства Кабинета является его право откладывать засѣданія парламента и распускать Нижнюю Палату,—право, выполняемое учрежденіемъ, получающимъ всѣ свои полномочія отъ этого же парламента. Отстрочиваніе парламента само по себѣ не имѣетъ особеннаго значенія, оно является часто лишь прелюдіей къ распушенію. Безполезно настаивать на томъ вліяніи, которое можетъ оказать на рѣшенія депутатовъ перспектива распушенія парламента. Кабинетъ, лишенный довѣрія Нижней Палаты, можетъ

выбирать между своею собственною отставкою и распущеніемъ парламента: королева всегда даетъ возможность и право на распущеніе Палаты тому министерству, которое ее объ этомъ просить.

Палата Общинъ и Кабинетъ министровъ являются въ настоящее время двумя великими политическими двигателями Англіи: Общины обладаютъ силою и рѣшающею властью, въ то время, какъ Кабинетъ направляетъ ихъ дѣятельность силою убѣжденія. Сношенія идутъ непрерывно между этими двумя силами, постоянно вліяющими другъ на друга. Палата съ самаго начала сессіи открываетъ свой контроль вопросами, интерпелляціями, разсмотрѣніемъ доставленныхъ свѣдѣній и документовъ и т. д. Кабинетъ ни на минуту не теряетъ изъ виду направленія работъ парламента. Министры въ силу устава—почти хозяева порядка дня; почти все важныя проекты исходятъ отъ нихъ. Они обращаютъ вниманіе парламента на вопросы, выдвинутыя потребностями страны, высказываютъ свое мнѣніе по поводу предложеній, вносимыхъ отдѣльными членами и заставляютъ большинство подтверждать его. Въ итогѣ, говоря кратко, Палата Общинъ руководитъ общей политикой правительства, постоянно наблюдаетъ за дѣятельностью министровъ, поддерживаетъ ихъ или устраняетъ, согласно своей волѣ или своему капризу, а съ другой стороны въ законодательныхъ работахъ получаетъ импульсы отъ кабинета и пользуется его руководствомъ.

По отношенію къ Палатѣ Лордовъ министры не оказываются въ такой-же зависимости и не пользуются такимъ же авторитетомъ, какъ относительно Палаты Общинъ. Право контроля со стороны Лордовъ лишено дѣйствительной санкціи; министерство же не находитъ между ними необходимаго большинства преданныхъ друзей. Большинство Верхней Палаты цѣлый вѣкъ уже приковано къ консервативной партіи; но оно приобрѣло привычку не противиться реформамъ, выдвигаемымъ народной Палатой. Блѣдная роль, которую играетъ Верхняя Палата въ настоящее время, дѣлаетъ ея поддержку всецѣмъ не нужною для министровъ, находящихся у власти.

IV. Роль министровъ въ выработкѣ законовъ. Разсмотримъ теперь роль министровъ только въ періодъ подготовки законовъ въ строгомъ смыслѣ этого слова. Затѣмъ мы нѣсколько остановимся на незначительности ихъ вліянія при составленіи частныхъ биллей и разсмотримъ отдѣльно ихъ участіе въ финансовыхъ законахъ и бюджетахъ.

Право внесенія билля въ парламентъ принадлежитъ каждой изъ двухъ Палатъ, дѣйствующихъ коллективно, и каждому члену

парламента, дѣйствующему отъ своего собственнаго имени. Принципъ этотъ, однако, имѣетъ исключеніе; король одинъ имѣетъ право вносить проэкты, касающіеся его прерогативъ; кромѣ того, билли, предметомъ которыхъ служатъ вопросы чиновъ и регалій, должны быть сначала вносимы въ Верхнюю Палату *).

Министры вносятъ обыкновенно проэкты законовъ не въ качествѣ представителей Короны, а отъ своего собственнаго имени, какъ простые члены парламента. Право инициативы сдѣлалось фактически въ ихъ рукахъ монополіей. Имъ, какъ главамъ парламентскаго большинства, принадлежитъ право воплощать въ законы стремленія своей партіи, осуществлять законодательнымъ путемъ реформы, за которыя партія боролась. Облеченные довѣріемъ короля и парламента и администраціи страны, они обязаны вносить въ Палаты всѣ билли, которые считаютъ необходимыми для разумнаго управленія націей и для блага народа **). Имѣя большую возможность, чѣмъ кто-либо другой знать желанія и интересы страны, они принимаютъ на себя отвѣтственность если во время не обратятъ вниманія парламента на возможность осуществленія прогрессивныхъ и полезныхъ реформъ.

Однако, съ нѣкоторыхъ поръ министры не всегда полагаются на свои собственные познанія; когда дѣло идетъ о подготовкѣ важныхъ проэктовъ, касающихся сложныхъ и тонкихъ вопросовъ, они учреждаютъ или заставляютъ парламентъ учреждать слѣдственные и подготовительныя комиссіи. По окончаніи своей миссіи, эти *select committees* (избранные комитеты) представляютъ правительству и Палатамъ свой отчетъ съ цѣлымъ рядомъ резолюцій; послѣднія служатъ основаніемъ проэктовъ, которые сочтутъ полезнымъ внести министры или члены парламента ***).

Кабинетъ обычно въ тронной рѣчи заявляетъ о наиболѣе важныхъ билляхъ, которые онъ внесетъ на разсмотрѣніе Палатъ въ открывающуюся сессію. Въ теченіе сессіи иногда законы вносятся еще именемъ короля путемъ посланія, подписаннаго королемъ. Этотъ путь употребляется главнымъ образомъ для проэктовъ, касающихся правъ и прерогативъ Короны. Чаше всего билли вносятся непосредственно лидеромъ отъ его собственнаго имени, или кѣмъ-либо еще изъ членовъ Кабинета, пользующагося поддержкой нѣсколькихъ коллегъ и какого-нибудь вліятельнаго члена большинства.

Ничто не можетъ оттѣнить ярче всю силу инициативы, какой

*) De. Franqueville *op. cit.*, т. III, стр. 357—445; Todd, *op. cit.*, т. II, стр. 366—402.

**) Todd, *op. cit.*, т. II, стр. 368.

***) De Franqueville, *op. cit.*, т. III, стр. 367 и сл.

пользуются министры, чѣмъ власть дѣйствительно, предоставленная въ этой области простымъ членамъ парламента: за исключеніемъ проектовъ, касающихся прерогативъ Короны, ихъ права въ теоріи равняются правамъ министровъ, но на дѣлѣ все стремится къ тому, чтобы ограничить ихъ въ пользованіи этими правами. Въ то время, какъ министры, стоящіе во главѣ администраціи, могутъ требовать содѣйствія со стороны людей, входящихъ въ ея составъ и пріобрѣвшихъ долготѣнній опытъ въ государственныхъ дѣлахъ, освободившись такимъ образомъ отъ предварительнаго изученія и изслѣдованія, требующихъ разрѣшенія, вопросовъ, отдѣльный членъ парламента долженъ на самомъ себѣ выносить всю тяжесть предварительныхъ трудовъ, ограничиваться внесеніемъ простыхъ проектовъ и избѣгать поднимать сложные вопросы. Если слѣдуетъ внести билль, касающійся правительственной организаціи, или разногласій между партіями, его проекты не имѣютъ никакихъ шансовъ на успѣхъ, если только министерство не приметъ ихъ и не сдѣлаетъ ихъ своими. Политическіе вопросы созрѣваютъ, великія реформы вступаютъ въ практическую фазу лишь тогда, когда правительство возьметъ ихъ въ свои руки. Оно одно и обладаетъ достаточнымъ авторитетомъ, чтобы сообщить биллямъ необходимое движеніе и довести ихъ черезъ парламентскія пренія до благополучнаго конца. Разумѣется, отдѣльные члены вносятъ проекты политическаго характера, но ни одинъ изъ этихъ биллей не былъ принятъ если кабинетъ относился къ нему отрицательно, болѣе того, „почти безпримѣрны случаи, чтобы билль, даже не оспариваемый правительствомъ, достигъ цѣли“ *).

Эта монополія министровъ безспорна въ Англіи: она считается необходимой для правильнаго хода законодательныхъ работъ. Она освящена постановленіями парламента и спеціально Палаты Общинъ, въ которую вносятся сначала почти всѣ билли**). Палата Общинъ засѣдаетъ пять дней въ недѣлю; засѣданія ея не ограничены временемъ, за исключеніемъ средъ, по которымъ засѣданія бываютъ днемъ, и должны быть съ автоматическою точностью закрыты въ шесть ча-

*) De Franqueville *op. cit.*, т. III, стр. 365.—Todd, *op. cit.*, т. II, стр. 376.

**) Въ 1861 г. однимъ изъ комитетовъ Нижней Палаты было заявлено: „хотя и необходимо предоставить возможность простымъ членамъ готовить и обсуждать законодательныя мѣры, но внесеніе въ парламентъ законодательныхъ реформъ, считаемыхъ необходимыми, — есть прежде всего дѣло совѣтниковъ короны, и пока они обладаютъ довѣріемъ Палаты Общинъ и несутъ отвѣтственность за разумное управленіе и безопасность государства, надлежитъ отдать имъ предпочтеніе не только въ дѣлѣ внесенія ихъ биллей, но также и въ дѣлѣ изысканія способовъ, обеспечивающихъ разсмотрѣніе ихъ Палатою“. Todd, *op. cit.* II, стр. 396.

совъ вечера. Эти короткія засѣданія по средамъ — единственные, посвящаемыя обсужденію биллей, вносимыхъ независимыми членами, а къ концу сессіи случается даже, что во главѣ порядка дня по средамъ записываются правительственные билли. Какъ трудно для независимаго члена хотя бы только поставить на обсужденіе свой проектъ! А между тѣмъ до конца еще далеко! Стоитъ только тому или другому изъ его противниковъ запастись терпѣніемъ и затянуть обсужденіе проекта до того момента, когда бьетъ шесть часовъ; въ эту минуту засѣданіе неизбѣжно закрывается, а билль откладывается „до слѣдующаго дня“, т. е. онъ потерянъ для этой сессіи, ибо всѣ дни разобраны заранѣе; билль, какъ говорятъ *talked out* („ухнулъ“ *). Но предположимъ, что дѣло не дойдетъ до этой крайности, и что проектъ пойдетъ правильнымъ путемъ. Авторъ билля не сможетъ опереться на свою партію: въ его власти нѣтъ, какъ у министровъ „бича“ (*whip*), чтобы „дѣлать Палату“; во время преній *quorum* не будетъ достигнуто, засѣданіе будетъ закрыто, и билль снова не пройдетъ. Наконецъ, если билль и будетъ принятъ Палатою Общинъ, то надо еще чтобы онъ нашелъ кого-нибудь въ Палатѣ Лордовъ, кто захотѣлъ бы привлечь къ нему вниманіе Верхней Палаты; ибо, если онъ пролежитъ на столѣ въ теченіе двѣнадцати засѣданій, и никто изъ членовъ не возьмется его доложить, то его совсѣмъ бросаютъ. Но если ему и посчастливится въ этомъ, то ему грозятъ еще многія опасности: Палата Лордовъ, у которой часто не хватаетъ необходимаго авторитета для задержки министерскихъ биллей, вотируемыхъ Нижней Палатою, нисколько не задумываясь, пользуется своимъ правомъ отверженія по отношенію къ проектамъ, исходящимъ отъ независимыхъ членовъ, поступающимъ къ ней изъ Нижней Палаты**).

Публичные билли проходятъ черезъ три послѣдовательныхъ чтенія въ Палатѣ и подробно и основательно дебатируются въ Комитетѣ всей Палаты. Первое чтеніе билля происходитъ вслѣдъ за тѣмъ какъ только онъ поступаетъ въ бюро: голосованіе слѣдуетъ непосредственно, безъ дебатовъ, безъ разсчлененія. Это—простая формальность,—секретарь читаетъ лишь сокращенное заглавіе билля,—и принятіе проекта въ первомъ чтеніи не имѣетъ никакого значенія, это—простой актъ принятія къ свѣдѣнію. При второмъ чтеніи происходятъ серьезныя пренія: дебаты и голосованіе касаются лишь принципа билля. Здѣсь терпятъ крушеніе прямо или путемъ внесенія поправокъ или предположеній объ отсрочкѣ,—тѣ проекты, которые Палата хочетъ отвергнуть. Билль, принятый во второмъ чтеніи, переносится въ комитетъ всей Палаты, или въ одинъ изъ большихъ не-

*) De-Franqueville, *op. cit.*, III, стр. 355.

**) Hearn, *government of England*, стр. 192.

давно учрежденныхъ комитетовъ. Тутъ начинается обработка билля по статьямъ и внесеніе въ него измѣненій.

Комитетъ всей Палаты (Committee of the whol House) есть ничто иное какъ та же Палата, подъ предсѣдательствомъ особаго предсѣдателя (chairman). Когда палата рѣшаетъ превратиться въ комитетъ, то спикеръ покидаетъ свое кресло, булава кладется подъ столъ, и клеркъ удаляется. Съ этой минуты дебаты становятся свободнѣе, и каждый можетъ говорить сколько угодно разъ по одному и тому же вопросу. Хотя и составленные изъ тѣхъ же членовъ, что и засѣданіе Палаты, эти собранія комитета „имѣютъ интимный характеръ; говорятъ въ комитетѣ просто, безъ особой изысканности слога, краткими замѣчаніями, а не пространными рѣчами *)“.

По окончаніи дебатовъ въ комитетѣ, предсѣдатель представляетъ отчетъ Палатѣ о принятыхъ рѣшеніяхъ и о внесенныхъ поправкахъ. Тогда Палата дебатируетъ и принимаетъ или отвергаетъ одно за другимъ положенія проэкта, начиная съ поправокъ вотиrowанныхъ въ комитетѣ. При этомъ второмъ чтеніи каждый членъ можетъ еще внести поправки, которыя онъ считаетъ полезными, и Палата, прежде чѣмъ принять окончательное рѣшеніе, можетъ еще разъ передать весь билль или часть его на разсмотрѣніе комитета. Наступаетъ наконецъ третье чтеніе, въ теченіе котораго поправки могутъ относиться лишь къ редакціи проэкта. Послѣ новаго общаго обсужденія билль окончательно принять. Тогда онъ переходитъ въ Палату Лордовъ, гдѣ снова проходитъ различныя стадіи аналогичной процедуры.

Мы не разсматривали до сихъ поръ тѣхъ довольно рѣдкихъ случаевъ, когда Палата поручаетъ подготовку или изученіе билля спеціальной комиссіи. Въ Палатѣ Общинъ учрежденіе такой комиссіи будетъ всегда дѣломъ министерства, или по крайней мѣрѣ будетъ пользоваться его согласіемъ; министерство будетъ имѣть громадное вліяніе на выборъ комиссаровъ, каковъ бы ни былъ способъ этихъ выборовъ. Засѣданія каждой комиссіи бываютъ публичными, когда она приступаетъ къ изслѣдованіямъ, но ея совѣщанія происходятъ тайно; всѣ члены Палаты имѣютъ, однако, право присутствовать на нихъ, только правомъ этимъ они никогда не пользуются. Комиссія составляетъ отчетъ и вмѣстѣ съ заключеніемъ своего предсѣдателя передаетъ его въ Палату; съ этой минуты она перестаетъ существовать *ipso facto*, если собраніе не рѣшаетъ иначе. Во всякомъ случаѣ, Палата, послѣ второго чтенія проэкта, можетъ постановить возвратить его въ изу-

*) P. Leroy-Beaulieu, *Traité de la Science des Finances*, 4-е изд., I, стр. 48.

чавшую его комиссію, прежде чѣмъ открыть пренія по поводу этого проэкта въ комитетѣ всей Палаты. Участіе спеціальныхъ комиссій, какъ видно изъ изложеннаго, довольно скромное, и мало измѣняетъ положеніе министровъ.

Министры не пользуются никакой привиллегіей при обсужденіи биллей: они обладаютъ только правами, принадлежащими имъ въ качествѣ членовъ Палаты; брать слово они могутъ только разъ, за исключеніемъ обсужденія въ комитетѣ; они не имѣютъ, даже, права на благопріятную для нихъ очередь ихъ рѣчей. Только списки ораторовъ составляются „бичами“ (whip) обѣихъ партій такъ, чтобы слово давалось попеременно сторонникамъ и противникамъ проэкта, причемъ члены правительства ставятся во главѣ списковъ своей партіи.

Несмотря на это, министры все-таки играютъ въ Палатѣ ролъ авторитетныхъ руководителей и совѣтниковъ, мнѣнія которыхъ всегда выслушиваются. Они упорно настаиваютъ на принятіи внесенныхъ ими биллей, стараясь устранить препятствія со стороны оппозиціи и заставить парламентъ отвергнуть неполныя, не совсѣмъ основательныя или несогласныя съ принципомъ билля поправки. При важныхъ дебатахъ участвуетъ всегда одинъ членъ кабинета, часто, даже, лидеръ Палаты; ни одинъ проэктъ не можетъ быть внесенъ независимымъ членомъ, чтобы не подвергнуться тотчасъ же критикѣ, оспариванію, неприятію или поправкамъ министра отъ имени правительства. А какое огромное вліяніе оказываютъ министры на результатъ голосованія! Если дѣло идетъ о какой-либо политической мѣрѣ, то они говорятъ, какъ почтенные вожаки партіи; если вносимый билль касается организаціи общественныхъ властей, они выступаютъ съ авторитетомъ людей, посвященныхъ въ потребности администраціи страны; и въ томъ и въ другомъ случаѣ угроза отставки кабинета повлечетъ за собою присоединеніе къ нимъ Палаты, сохранившей вѣру въ своихъ вожаковъ. Если обсуждаемый вопросъ имѣетъ чисто-юридическій интересъ, безъ отношенія къ правительству, или къ политикѣ, то мнѣнія министровъ будутъ мнѣніями людей, на которыхъ большинство смотритъ обычно, какъ на самыхъ умныхъ и талантливыхъ. Въ своихъ работахъ они всегда будутъ резюмировать результаты, добытые изслѣдованіями ихъ сторонниковъ или опытомъ администраціи. Лишь въ весьма рѣдкихъ случаяхъ, когда докладчикомъ какой-либо комиссіи будетъ ихъ болѣе или менѣе явный противникъ, члены кабинета могутъ встрѣтить нѣкоторую оппозицію въ руководствѣ собраніемъ.

Билль, принятый обѣими Палатами, долженъ подвергнуться санкціи короля. Фактически—это простая формальность: право *vetō*, какъ его вѣточно называютъ, не было ни разу употреблено съ

1707 года, и королю было бы трудно воспользоваться имъ въ настоящее время.

Намъ остается сказать нѣсколько словъ о категоріи дѣлъ, извѣстныхъ подъ именемъ частныхъ биллей *). По поводу такихъ биллей въ Палаты могутъ обращаться съ петиціей лишь заинтересованныя компаніи, корпораціи, города и графства. И если позже, во время слѣдствія, группа, ходатайствовавшая за проведеніе билля, откажется отъ своей просьбы, Палата не имѣетъ болѣе права его вотировать. Процедура, которой въ этомъ случаѣ слѣдуетъ Палата, имѣетъ большее сходство съ судебной процедурой чѣмъ съ формальностями, соблюдаемыми обычно законодательными собраніями. „Инициаторы играютъ роль просителей, противники—роль отвѣтчиковъ, процедура регламентирована самымъ детальнымъ образомъ и предписанныя формы должны выполняться подѣ страхомъ недѣйствительности“ **). Коммиссія, избранная Палатой, или, даже, часто смѣшанная коммиссія изъ двухъ Палатъ, производитъ по дѣлу слѣдствіе, какъ сдѣлалъ бы судъ. „Есть адвокаты, есть повѣренные, есть защитительныя рѣчи, есть свидѣтели, выслушиваемые подѣ присягой, есть судебныя издержки, уплачиваемыя сторонами“ ***). Коммиссія совѣщается при закрытыхъ дверяхъ по окончаніи дебатовъ, и если билль ея отвергнуть то фактически нужно считать его отвергнутымъ окончательно. Если, наоборотъ, коммиссія приметъ билль, то онъ снова вносится въ Палату, которая можетъ обсуждать и вотировать его въ той же формѣ, какъ и всякій другой билль. Дебаты рѣдки, и парламентъ ограничивается только тѣмъ, что регистрируетъ постановленія коммиссій.

Министры не имѣютъ никакой инициативы въ дѣлѣ частныхъ биллей. Вошло даже въ обычай, чтобы они воздерживались отъ какого-то ни было участія въ обсужденіи этихъ биллей, если только предлагаемое мѣропріятіе не угрожаетъ опасностью какому-либо государственному интересу ****) „Я долженъ отказаться отъ вмѣшательства въ эти дѣла, говорилъ Робертъ Пиль въ 1830 г. и не могу не думать, основываясь на моемъ ежедневномъ опытѣ, что принципъ, въ силу котораго министры воздерживаются отъ вмѣшательства въ дѣла подобнаго рода, весьма полезенъ“. Не является ли это воздержаніе министровъ новымъ слѣдствіемъ судебного характера, которымъ облачается рѣшеніе Палатъ? Когда парламентъ

*) De Franqueville, *op. cit.*, III, стр. 119—163.

**) De Franqueville, *op. cit.*, III, стр. 131.

***) De Franqueville, *id.*

****) De Franqueville, *op. cit.*, I, стр. 563;—Todd, *op. cit.*, II, стр. 388.

судить, партійный духъ долженъ исчезнуть, и представители большинства въ обсужденіяхъ должны сохранять нейтралитетъ.

V. Роль министровъ при составленіи бюджетовъ *). „На королевское правительство, дѣйствующее съ согласія своихъ отвѣтственныхъ министровъ, представляющихъ исполнительную власть, возложено управленіе всѣми доходами страны и всѣми платежами, которые должны быть сдѣланы за счетъ государства. Корона первымъ дѣломъ сообщаетъ Нижней Палатѣ о денежныхъ нуждахъ правительства, а Общины соглашаются на тѣ ассигновки, которыя у нихъ просятъ и путемъ налоговъ и изысканія другихъ источниковъ государственныхъ доходовъ принимаютъ мѣры для покрытія вотированныхъ ассигновокъ. Итакъ корона проситъ денегъ, общины ихъ даютъ, а Палата лордовъ изъясняетъ на это свое согласіе **).

Изъ этой теоріи вытекаютъ три практическихъ правила: всѣ финансовыя законы предлагаются правительствомъ; первымъ дѣломъ они вотируются Нижней Палатой; Палата лордовъ можетъ или принять, или отвергнуть ихъ цѣликомъ, не внося въ нихъ никакихъ поправокъ. Это послѣднее правило не санкціонировано ни *common law*, ни какимъ инымъ уставомъ; тѣмъ не менѣе, оно весьма прочно установилось въ конституціонной практикѣ.

Монополія инициативы по отношенію ко всѣмъ биллямъ объ ассигновкахъ гарантирована министрамъ самымъ безусловнымъ образомъ: они одни, за исключеніемъ всѣхъ остальныхъ, имѣютъ право предлагать расходы за счетъ государственнаго казначейства. „Эта Палата, гласящая *Standing Orders* Палаты Общинъ, не должна принимать ни одной петиціи ни на какую сумму, касающуюся государственныхъ нуждъ, не должна разсматривать ни одного предложенія, имѣющаго цѣлью вотировать ассигновку или какой-либо налогъ на государственные доходы, которыя бы уплачивались изъ консолидированнаго фонда, или же на суммы, которыя долженъ достать парламентъ какимъ-либо другимъ способомъ, чѣмъ способъ, указанный короной ***).“ Обычно это правило соблюдается, хотя иногда, — (правда рѣдко), Палата ищетъ окольныхъ путей для его обхода. Она принимаетъ, напр.,

*) De Franqueville, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, т. III, стр. 447—527.—Todd, *Parliamentary Government*, т. I, стр. 689—825; Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht*, т. II, стр. 684—693, 714—736.

**) Erskine May, *Parliamentary Practice*, стр. 650.

***) De Franqueville, *op. cit.*, т. III, стр. 454.

билль, внесенный отдѣльнымъ членомъ и влекущій за собою расходы, которые „слѣдуетъ покрыть изъ фондовъ, которые будутъ вотированы парламентомъ впослѣдствіи“. Она принимаетъ адреса и резолюціи приглашающія правительство внести тѣ или иныя предложенія объ ассигновкахъ, и кабинетъ оказывается морально обязаннымъ повиноваться. „Но это право практикуется Палатой и должно практиковаться съ большою осторожностью, и лишь въ особыхъ и исключительныхъ обстоятельствахъ *)“.

Право инициативы со стороны независимыхъ членовъ не совершенно уничтожено по отношенію къ биллямъ о доходахъ и предложеніямъ налоговъ. На практикѣ признанъ принципъ, хотя и не санкціонированный уставами Палаты, что всякое предложеніе новаго налога или увеличеніе стараго должно исходить отъ правительства. Тѣмъ не менѣе, этотъ принципъ относится лишь къ налогамъ „имперскимъ“. Всякій членъ имѣетъ право внести билль для установленія мѣстнаго налога **).

Право вносить поправки со стороны членовъ парламента такъ сильно ограничено во всемъ, что касается бюджета расходовъ: они могутъ предлагать уменьшить налоги, требуемые правительствомъ, но не могутъ ихъ увеличить. Напротивъ, когда налоги, предлагаемые правительствомъ, обсуждаются комитетомъ „нахожденія способовъ и средствъ“, каждый членъ можетъ путемъ поправки предложить уменьшить налогъ, или совсѣмъ отмѣнить его, уничтожить одинъ источникъ дохода и замѣнить его другимъ, ему равнымъ *). Впрочемъ Палата рѣдко прибѣгаетъ къ своему праву вносить поправки, и за полвѣка „количество случаевъ, когда финансовыя предложенія правительства подвергались измѣненіямъ, такъ незначительно, что ихъ легко счесть“ **). Ту же скромность Палата вноситъ въ свое право уменьшать расходы, а правительство съ своей стороны не рискуетъ требовать отъ нея кредитовъ въ тѣхъ случаяхъ, когда оно имѣетъ основаніе встрѣтить отрицательное къ нимъ отношеніе съ ея стороны.

Таковы спеціальныя правила по поводу финансовыхъ законовъ, и особенно бюджетовъ. Въ остальномъ они подвергаются въ Палатахъ той же процедурѣ, что и публичные билли. Мы должны, однако, разсмотрѣть подробнѣе составленіе бюджета.

Составленіе бюджета лежитъ на обязанности министра финан-

*) Todd, op. cit., т. I, стр. 700.

**) Todd, op. cit., т. I, стр. 710.

***) Todd, op. cit., т. I, стр. 711.

****) De Franqueville, op. cit., т. III, стр. 520. Авторъ насчитываетъ всего дюжину отказовъ или уменьшенія кредитовъ, почти все незначительныхъ, — на протяженіи двадцати лѣтъ, отъ 1856—1875 г.г.

совъ, канцлера казначейства: онъ устанавливаетъ, совместно со своими коллегами изъ различныхъ вѣдомствъ, цифру необходимыхъ расходовъ по каждой отрасли управленія; затѣмъ онъ изыскиваетъ источники для ихъ покрытія, чтобы достигнуть равновѣсія въ финансовомъ положеніи государства.

Ежегодно, въ первыхъ числахъ октября канцлеръ казначейства черезъ своего постоянного секретаря запрашиваетъ у различныхъ министровъ ихъ смѣты расходовъ на финансовый годъ, начинающійся съ 1-го апрѣля слѣдующаго года. Онъ изучаетъ полученные цифры, дѣлаетъ возраженія, если считаетъ ихъ черезчуръ высокими, и обсуждаетъ ихъ совместно съ представителями заинтересованныхъ вѣдомствъ. Это право контроля со стороны министра финансовъ весьма широко распространяется на всѣ гражданскія вѣдомства: онъ можетъ рѣшать своею властью, возникающіе по поводу цифры расходовъ, споры; важные вопросы, по которымъ соглашеніе не могло быть достигнуто, вносятся въ кабинетъ *). Но права министра финансовъ гораздо болѣе ограничены въ опредѣленіи расходовъ на армію и флотъ: военный министръ и лорды адмиралтейства обязаны представлять ему свои росписи расходовъ и не имѣютъ права вносить никакой перемѣны въ расположеніе или классификацію этихъ списковъ иначе, какъ съ предварительнаго согласія казначейства. Но министръ финансовъ не обладаетъ здѣсь уже компетенціей въ оцѣнкѣ реальныхъ нуждъ и не несетъ уже отвѣтственности за эту часть бюджета. *Army and Navy Estimates* обсуждаются цѣликомъ совѣтомъ кабинета**).

По установленіи цифры расходовъ, канцлеръ казначейства долженъ изыскивать источники доходовъ. Цифры ожидаемыхъ доходовъ даются ему различными отдѣлами его вѣдомства. Если существующіе палогі не достаточны для покрытія имѣющихся въ виду расходовъ, онъ предлагаетъ новые или проситъ объ увеличеніи старыхъ.

*) „Итакъ, казначейство можетъ вычеркивать въ представленныхъ ему проектахъ и бюджетахъ тѣ статьи расхода, которыхъ оно не одобряетъ. Въ этомъ высшій предѣлъ его права. На практикѣ оно употребляетъ болѣе примиряющія мѣры. Онъ обсуждаетъ цифры (смѣты) *Estimates* съ представителями различныхъ вѣдомствъ, вникаетъ въ ихъ подробности, заставляетъ объяснить, строка за строкой, необходимость каждого назначенія и въ результатѣ этихъ переговоровъ допускаетъ въ концѣ-концовъ только тѣ цифры, необходимость которыхъ кажется ему доказанной. *Stourm Cours de finances: le Budget*, стр. 73.—См. также: *Traill, Central Government*, стр. 37;—*Bulletin de la Société de Legislation comparée*, 1884—85 г., стр. 273.

**) *Traill, op. cit.*, стр. 37;—*Bulletin*, стр. 274.

Въ Англіи бюджеты не дѣлятся на обыкновенный и чрезвычайный. Всѣ расходы съ одной стороны, всѣ доходы съ другой расположены въ общей таблицѣ съ цѣлью показать финансовое положеніе государства съ наибольшою ясностью. Доходы и расходы дѣлятся на двѣ большія категоріи и было бы ошибочно предполагать, что всѣ они ежегодно вотируются парламентомъ. Между тѣми и другими есть разъ навсегда точно установленные постоянными законами. Ихъ цифры не подвергаются ежегодному обсужденію, и при составленіи бюджета министръ долженъ считаться съ тѣми и съ другими только въ цѣляхъ опредѣленія излишка постоянныхъ доходовъ надъ утвержденными расходами и назначенія его на покрытіе ежегодныхъ расходовъ. Постоянные расходы, носящіе названіе *funded debt*, составляютъ одну треть всѣхъ расходовъ государства *); они заключаютъ въ себѣ проценты по государственному долгу, цивильный листъ короля, ежегодное содержаніе, выдаваемое членамъ королевской фамиліи, гражданскіе и военные пенсіоны, расходы по содержанію судовъ, секретный фондъ и кое-какіе менѣе важные расходы. Постоянные доходы, сумма которыхъ, будучи внесена въ консолидированный фондъ, обезпечиваетъ покрытіе постоянныхъ расходовъ *funded debt*, составляютъ четыре пятыхъ общихъ доходовъ государства**); слѣдовательно они даютъ большой излишекъ, который можетъ быть употребленъ на разные расходы.

Бюджетъ ежегодныхъ расходовъ дѣлится на четыре класса:

- 1) Расходы на армію (*Army Estimates*).
- 2) Расходы на флотъ (*Navy Estimates*)
- 3) Расходы на гражданскую администрацію (*Civil Services Estimates*). Въ этой части расходы различныхъ вѣдомствъ записаны безъ всякаго порядка, перемѣшаны другъ съ другомъ: отнесенію ихъ къ тому или другому разряду способствовалъ, повидимому случай.
- 4) Расходы на финансовое вѣдомство (*Revenue Department Estimates*).

Каждая изъ этихъ группъ расходовъ представляется къ Палату особой тетрадкой: тетрадка гражданского и финансоваго вѣдомствъ—за подписью секретаря казначейства, тетрадка арміи и флота—за соотвѣтствующими подписями военнаго министра и лордовъ адмиралтейства ***).

„Нижняя Палата первымъ долгомъ обязана обсуждать предложенія правительства и дѣлать послѣдовательно постановленія по

*) Т. е. около 700 милліоновъ франковъ Stourm, op. cit, стр. 305.

**) Приблизительно 1850 милліоновъ франковъ. Stourm, op. cit. стр. 306.

***) De Franqueville op. cit., т. III, стр. 459.

поводу цифръ каждой статьи смѣты расходовъ: такова обязанность, выполняемая ею въ комиссіи ассигновокъ (Supply); вторая обязанность ея заключается въ вотированіи источниковъ доходовъ, соотвѣтствующихъ вотированнымъ кредитамъ, т. е. она должна уполномочить казначейство на добываніе необходимыхъ фондовъ для покрытія уже установленныхъ расходовъ, и должна указать для этого способы и средства (ways and means). Наконецъ она должна установить равновѣсіе между расходами и доходами и окончательно утвердить цифры бюджета: это составляетъ предметъ Appropriation Act'a, вотируемаго въ концѣ каждой сессіи. Говоря иными словами, смѣта расходовъ разсматривается въ комиссіи ассигновокъ (supply), а смѣта доходовъ—въ комиссіи способовъ и средствъ (ways and means), а весь бюджетъ цѣликомъ вотируется подъ видомъ Appropriation Act" *).

Палата собирается въ комитетъ ассигновокъ въ самомъ началѣ сессіи. Засѣданія по пятницамъ спеціально посвящаются этому предмету, но ихъ для этого недостаточно. Защита вносимыхъ проектовъ выпадаетъ спеціально на долю канцлера казначейства и его секретаря,—въ области кредитовъ гражданскаго и финансоваго вѣдомствъ. Каждый министръ, очевидно можетъ принимать участіе въ обсужденіи расходовъ по своему вѣдомству, и нѣкоторые изъ нихъ пользуются этимъ случаемъ для представленія въ Палату общаго доклада по управленію своимъ вѣдомствомъ.

Дебаты по поводу бюджетовъ арміи и флота, наоборотъ, руководятся спеціальными министрами, или ихъ представителями; они обыкновенно излагаютъ предъ Палатой положеніе своего вѣдомства и открываютъ такимъ образомъ общіе дебаты раньше чѣмъ вотировать бюджетъ по статьямъ. „Въ дебатахъ, впрочемъ, нѣтъ опредѣленнаго порядка: сегодня разсматриваются расходы на армію, завтра—расходы на флотъ, на слѣдующій день—расходы по гражданскому вѣдомству; принимаются попеременно за всѣ бюджеты и за всѣ отдѣлы и кончаютъ работу только въ послѣдній мѣсяцъ сессіи“ **).

Предсѣдатель комитета ассигновокъ представляетъ Палатѣ отчетъ о состоявшихся рѣшеніяхъ и о вотированныхъ статьяхъ. За первымъ чтеніемъ, послѣ котораго не бываетъ никакого голосованія, спикеръ приступаетъ ко второму чтенію: каждая статья ставится на голоса, и можетъ подвергнуться обсужденію, отсрочкѣ возвращенію снова въ комитетъ, исправленію или можетъ быть принята.

*) De-Frandueville, op. cit. т. III, стр. 462.

**) De-Frandueville, op. cit., т. III, стр. 467.

Но особенно обстоятельные дебаты происходят обыкновенно въ засѣданіяхъ комитета. Какъ мы видѣли, засѣданія комитета отличаются болѣе непринужденнымъ характеромъ, и пренія носятъ скорѣе характеръ бесѣды между дѣловыми людьми.

Послѣ того, какъ комитетъ ассигновокъ вотировалъ нѣкоторые расходы, Палата образуетъ изъ себя „комитетъ изысканія способовъ и средствъ“, съ цѣлью доставить правительству необходимые для покрытія этихъ расходовъ фонды. Засѣданія комитета способовъ и средствъ гораздо менѣе многочисленны, чѣмъ засѣданія комитета ассигновокъ. Палата не обязана вотировать ежегодно всѣ налоги; шесть седьмыхъ государственныхъ доходовъ собираются, какъ мы видѣли, на основаніи постоянныхъ законовъ и поступаютъ въ консолидированный фондъ. Однако, чтобы покрыть изъ этихъ источниковъ иные расходы, кромѣ указанныхъ въ *funded debt*, правительство должно получить для этого полномочія въ видѣ особаго парламентскаго акта. Комитетъ способовъ и средствъ, на обязанности котораго лежитъ составленіе подобнаго рода биллей, постоянно озабоченъ тѣмъ, чтобы вотировать лишь строго необходимыя суммы для покрытія уже вотированныхъ расходовъ. Такъ какъ выполненіе финансовой смѣты начинается 1-го апрѣля, а обсужденіе бюджета никогда не кончается раньше конца сессіи, т. е. августа, то правительство нуждается въ предварительныхъ кредитахъ. Комитетъ способовъ и средствъ вотируетъ такимъ образомъ въ теченіе сессіи два или три акта, дающіе правительству право употребить ту или иную сумму, взятую изъ консолидированнаго фонда, на покрытіе текущихъ расходовъ по выполненію смѣты, а остатокъ вотируетъ лишь къ концу сессіи.

На одномъ изъ первыхъ засѣданій комитета способовъ и средствъ канцлеръ казначейства докладываетъ о финансовомъ состояніи страны, дефицитъ или ожидаемый излишекъ по заканчивающейся смѣтѣ настоящаго года, предполагаемое превышеніе доходовъ надъ расходами въ смѣтѣ будущаго года и затѣмъ сообщаетъ объ уменьшеніи или увеличеніи налоговъ, о займахъ или о другихъ мѣрахъ, которыя онъ имѣетъ въ виду предложить *). Комитетъ послѣ краткихъ преній принимаетъ обыкновенно всѣ предложенія министра; рѣшенія комитета докладываются Палатѣ, которая, послѣ новыхъ преній вноситъ въ нихъ поправки отвергаетъ или принимаетъ ихъ, соблюдая тѣ же формальности, какъ и при рѣшеніяхъ комиссіи ассигновокъ.

Когда наконецъ оба комитета закончатъ, каждый въ отдѣльности, свои обязанности, то остается установить равновѣсіе между

*) Todd, *op. cit.*, т. 1, стр. 788.

расходами и доходами и утвердить окончательно цифры бюджета, это дѣлается при помощи спеціального билля, Appropriation Act (финансовый законъ), который дебатруется и вотируется, въ концѣ сессіи въ томъ же порядкѣ, какъ и обыкновенный законъ.

Бюджетъ подлежитъ разсмотрѣнію Палаты лордовъ; но на дѣлѣ роль ея въ выработкѣ его сводится къ простой формальности, такъ какъ Палата Общинъ оспариваетъ у верхней Палаты право вносить поправки въ бюджетные законы, а отвергнуть ихъ цѣликомъ было бы для лордовъ крайне трудно.

Слѣдя за различными фазами сложнаго хода выработки бюджета, мы постоянно замѣчаемъ, что отвѣтственность въ управленіи финансами, а слѣдовательно и самое руководство управленія финансами сосредоточивается въ рукахъ канцлера казначейства. Онъ распоряжается всѣми расходами государства и можетъ измѣнить въ смыслѣ сокращенія или отвергнуть финансовыя предложенія своихъ коллегъ; парламентъ же отказался отъ права увеличивать (majorer), его требованія кредитовъ. Палата Общинъ предоставляетъ канцлеру казначейства составленіе финансовыхъ проектовъ и руководство финансовой политикой, сохраняя за собой только право контроля. Она не имѣетъ постоянной закрытой коммисіи для изученія бюджета и при обсужденіи финансовыхъ вопросовъ должна пользоваться указаніями самихъ министровъ *). Такимъ образомъ Палата предоставила каждой изъ двухъ властей ея естественную роль: „исполнительной власти—исключительное право предлагать и увеличивать, а законодательной единственное право уменьшать и отказывать“ **). Но и этимъ правомъ уменьшенія и отказа Палата Общинъ пользуется умѣренно, такъ что не трудно было бы пересчитать всѣ случаи, когда билли о налогахъ отвергались или въ нихъ вносились поправки, а также случаи уменьшенія цифръ бюджета расходовъ ***). Въ послѣднее время предложенія министра финансовъ пріобрѣтаютъ даже все большую авторитетность по мѣрѣ того, какъ устанавливается взглядъ, что отклоненіе ихъ можетъ повлечь за собой паденіе кабинета.

Эта система, сосредоточивающая всю финансовую инициативу въ рукахъ правительства, даетъ народу наилучшія гарантіи; онъ видитъ отъ кого исходитъ финансовая политика и знаетъ кому по-

*) Члены палаты общинъ не разъ тщетно пытались передавать весь бюджетъ или часть его на разсмотрѣніе избранныхъ комитетовъ. Todd, *op. cit.*, томъ I, стр. 744—746.

**) De Franqueville, *op. cit.*, томъ III, стр. 516.

***) De Franqueville, *op. cit.*, томъ III, стр. 520.—Todd, *op. cit.*, томъ I, стр. 763, 799, 806.

ставить ее въ заслугу или кого привлечь за нее къ отвѣту. Съ своей стороны министръ, почти всегда выбираемый изъ людей испытанныхъ способностей, чувствуетъ на себѣ эту отвѣтственность и вноситъ въ управленіе финансами необходимое пониманіе дѣла стараніе и осмотрительность; поэтому онъ исполняетъ свою обязанность гораздо лучше чѣмъ могла бы ее исполнить любая изъ Палатъ парламента или особая коммиссія, гдѣ неспособные и индифферентные люди легко могутъ составлять большинство и гдѣ отвѣтственность распределяется между всѣми, не падая ни на кого въ отдѣльности.

Бюджетный законъ представляетъ министрамъ довольно широкій просторъ въ распредѣленіи своихъ ассигновокъ. Конечно, каждый расходъ долженъ быть въ мельчайшихъ подробностяхъ зарегистрированъ, но перемѣщеніе суммъ воспрещается только между различными статьями бюджета, а не въ предѣлахъ одной и той же его статьи. Нѣкоторыя статьи бюджета заключаютъ въ себѣ значительныя суммы и въ этихъ границахъ глава соотвѣтствующаго министерства можетъ ихъ свободно распредѣлять. Мало того, принимаемое ежегодно добавленіе къ Appropriation Act'у позволяетъ государственному казначейству въ случаѣ безотлагательности собственной властью разрѣшать перемѣщеніе суммъ изъ одной статьи въ другую въ военномъ и морскомъ бюджетѣ *). Не трудно видѣть, однако, что росписаніе главныхъ статей бюджета имѣетъ, если не юридическую, то нравственную силу, съ которой министры должны считаться; правда оно выражаетъ собою только желанія, а не приказанія, но эти желанія исходятъ отъ всемогущаго повелителя.

Парламентскій контроль управленія финансами учрежденъ надлежащимъ образомъ лишь съ 1862 г. До того парламентъ иногда назначалъ только временныя коммиссіи для провѣрки государственныхъ отчетовъ. Въ настоящее время законъ предписываетъ, чтобы въ началѣ каждой сессіи назначалась особая коммиссія изъ одиннадцати членовъ для разсмотрѣнія государственныхъ отчетовъ и въ особенности отчета расходованія суммъ, вотированныхъ парламентомъ на покрытіе государственныхъ нуждъ. Наряду съ парламентскимъ комитетомъ съ 1866 г. учреждена должность несмѣняемаго и независимаго главнаго контролера и аудитора (*comptroller and auditor general*), который со своимъ товарищемъ (*assistant*) и помощниками исполняетъ функціи контрольной палаты.

*) De Franqueville, op. cit. томъ III, стр., 481.

VI.—Контроль парламента надъ дѣятельностью министровъ.—Призванные къ власти и поддерживаемые Палатой Общинъ, министры естественно должны держаться политики, предписанной этой Палатой или по крайней мѣрѣ принятой ею. Собрание изъ пятисотъ или шестисотъ членовъ само не можетъ управлять страной: оно не имѣетъ возможности вдаваться во всѣ мелочныя подробности сложнаго дѣла администраціи такой большой страны, какъ Англія. Его дѣло установить лишь принципы, которые оно желаетъ проводить въ управленіи страной, слѣдить за тѣмъ, чтобы министерство осуществляло эти принципы и, пользуясь своимъ правомъ контроля, не допускать никакихъ уклоненій въ сторону отъ принятой парламентомъ политики. Но при этомъ Палата не должна надоедать министрамъ запросами и своими мнѣніями объ отдѣльных мѣропріятіяхъ администраціи, навязывать имъ свои рѣшенія въ разныхъ частныхъ случаяхъ, постоянно требовать отъ нихъ объясненія ихъ образа дѣйствій, словомъ низводить ихъ на степень простыхъ агентовъ исполнительной власти, лишенныхъ собственной воли и инициативы. Министры стоятъ во главѣ исполнительной власти и несутъ на себѣ всю отвѣтственность, а потому они должны пользоваться извѣстной самостоятельностью и, пока ихъ поведение не нарушаетъ интересовъ націи и не противорѣчитъ общей политикѣ парламента, должны встрѣчать со стороны послѣдняго только одобреніе и поддержку. Англійскія Палаты обыкновенно въ достаточной степени уважали независимость исполнительной власти, но за послѣднюю четверть вѣка (до 1890 г.) они стали обнаруживать наклонность вторгнуться въ сферу ея дѣятельности, и грозящая отсюда опасность была уже отмѣчена *).

Обѣ Палаты парламента имѣютъ въ своемъ распоряженіи средства для контроля надъ дѣйствіями правительства; но средство, находящееся въ распоряженіи Палаты лордовъ, очень слабо, оно заключается только въ гласности критики, между тѣмъ, какъ отъ Палаты общинъ постоянно зависитъ самое существованіе кабинета.

Всякое новое министерство немедленно по своемъ образованіи излагаетъ передъ обѣими Палатами мотивы своего вступленія во власть и программу, которую оно намѣрено проводить. Когда въ составѣ кабинета происходятъ перемѣны, первый министръ немедленно доводитъ объ этомъ до свѣдѣнія парламента и объясняетъ причины, вызвавшія отставку того или другого министра. Эти заявленія не сопровождаются преніями; всякій членъ Палаты можетъ

*) Edinburg Review, july 1890, стр. 293.

только сдѣлать свои замѣчанія, но не можетъ по этому поводу внести никакого предложенія съ требованіемъ резолюціи *).

Сессія парламента открывается тронной рѣчью. Рѣчь эта прочитывается самимъ монархомъ или въ его присутствіи канцлеромъ; если же король не присутствуетъ при открытіи сессіи, то специально назначенный лордъ-комиссаръ дѣлаетъ краткое сообщеніе объ отношеніяхъ Англіи къ другимъ странамъ и о ея внутреннемъ состояніи; затѣмъ онъ возвѣщаетъ о главныхъ законопроектахъ, которые правительство внесетъ въ текущую сессію. Каждая Палата въ отвѣтъ на эту рѣчь составляетъ адресъ, въ которомъ выражаетъ одобреніе или неодобреніе политикѣ кабинета и иногда обращаетъ его вниманіе на тотъ или другой вопросъ. Въ послѣднее время вошло въ обычай продолжать пренія по поводу отвѣтнаго адреса въ теченіе восьми-десяти засѣданій, а иногда и дольше. Оппозиція пользуется обыкновенно этимъ моментомъ, чтобы начать свою атаку противъ министерства.

Въ теченіе сессіи Палаты могутъ прибѣгать къ разнымъ способамъ контроля: къ запросамъ, къ требованію сообщенія документовъ, къ учрежденію слѣдственныхъ комиссій и къ интерпелляціямъ. Обычай обращаться къ министрамъ съ запросами получилъ въ настоящее время, особенно въ Палатѣ общинъ, широкое примѣненіе **). Не проходитъ ни одного дня, чтобы нѣсколькимъ членамъ правительства не пришлось отвѣчать на цѣлый рядъ запросовъ; въ теченіе одного засѣданія число запросовъ доходитъ до двадцати, а иногда и до сорока ***). Запросъ по правиламъ не долженъ заключать въ себѣ ни полемики, ни выраженія собственнаго мнѣнія, ни инсинуаціи, ни прямыхъ намековъ на дебаты текущей сессіи, ни изложенія какихъ-либо фактовъ, кромѣ тѣхъ, которые необходимы, для того, чтобы запросъ былъ понятъ ****). Министръ, котораго данный запросъ касается, отвѣчаетъ нѣсколькими словами, не вдаваясь въ споръ. Эти безчисленные запросы могутъ касаться всевозможныхъ предметовъ, какъ самыхъ важныхъ, такъ и самыхъ незначительныхъ: отъ поступка какого-нибудь подчиненнаго агента до поведенія пер-

*) Todd, op. cit., томъ II, стр. 491.

**) De Franqueville, op. cit., томъ III, стр. 297—305.

***) Злоупотребленіе запросами повидимому все усиливается. Въ сессію 1890 года либеральная оппозиція съ большимъ успѣхомъ пользовалась ими какъ средствомъ обструкціи; такъ, напримѣръ, чтобы задержать обсужденіе билля о мѣстномъ обложеніи (Local Taxation Bill) она въ каждомъ засѣданіи дѣлала правительству отъ 60 до 70 запросовъ; а однажды довела ихъ число до 89.

****) Rules and Orders, № 167.

ваго министра *). Большею частью они относятся къ специальнымъ и маловажнымъ **) предметамъ, такъ какъ въ концѣ концовъ по поводу такихъ запросовъ не могутъ быть приняты никакія резолюціи и не могутъ быть сдѣланы никакія замѣчанія.

Парламенту приходится знакомиться съ множествомъ письменныхъ документовъ, которые сообщаются ему министрами по ихъ собственному желанію или по его требованію. Требованіе это заявляется въ адресѣ на имя короля и, если оно исходитъ изъ Палаты общинъ, то министрамъ очень трудно отъ него уклониться. Что касается верхней Палаты, то она обыкновенно пользуется своимъ правомъ очень умеренно и рѣдко настаиваетъ на своемъ требованіи если министръ представляетъ уважительныя причины своего нежеланія ему подчиниться; достаточно даже, если онъ заявитъ, что требуемое свѣдѣніе не можетъ быть сообщено безъ ущерба для государственныхъ интересовъ. Парламентъ воздерживается также отъ требованія сообщенія ему документовъ личнаго характера въ родѣ, на примѣръ, переписки министра съ членомъ парламента или конфиденціальныхъ докладовъ чиновника своему начальству. Съ другой стороны министрамъ обыкновенно удается отклонить, какъ преждевременное, требованіе сообщенія депешъ, адресованныхъ должностнымъ лицамъ, прежде чѣмъ онѣ дойдутъ по назначенію. Особенную осмотрительность парламентъ обнаруживаетъ въ запросахъ и въ требованіи документовъ, относящихся къ внѣшней политикѣ. Въ этой области несвоевременное оглашеніе документовъ можетъ болѣе чѣмъ гдѣ-либо повести къ непоправимымъ послѣдствіямъ, и здѣсь слѣдуетъ возложить полную отвѣтственность за всѣ мѣропріятія на министровъ, которые одни имѣютъ возможность взвѣсить всѣ связанныя съ ними проимущества или опасности.

Въ сферѣ финансовъ парламентъ шире пользуется своими правами и примѣняетъ самый тщательный контроль. Парламентъ не долженъ ходатайствовать въ особомъ адресѣ монарху о сообщеніи нужныхъ документовъ, въ чемъ кабинетъ могъ бы еще и отказать; въ этомъ случаѣ каждая изъ Палатъ можетъ непосредственно дѣлать за-

*) De Franqueville приводитъ любопытный рядъ запросовъ, предложенныхъ министрамъ въ теченіе послѣднихъ лѣтъ, (томъ III, стр. 299—303).

**) Число запросовъ, вытекающихъ, съ виду по крайней мѣрѣ, изъ законнаго интереса всякаго депутата къ внѣшней или внутренней политикѣ, поразительно невелико. Остальные же запросы частью вызываются невиннымъ любопытствомъ или простительнымъ тщеславіемъ, но главнымъ образомъ преслѣдуютъ сознательную цѣль—мѣшать занятіямъ собранія. Sumner Maine, *Essai sur le Gouvernement populaire*, стр. 328.

просы и отдавать приказанія всѣмъ чиновникамъ, служащимъ въ министерствѣ финансовъ (Trésorerie), и они обязаны ихъ исполнять. При обсужденіи такого рода требованій министры рѣдко рѣшаются оказывать серьезное сопротивленіе.

Наконецъ, желая получить полныя свѣдѣнія и разъясненія о какомъ нибудь фактѣ, каждая изъ Палатъ можетъ учредить слѣдственную комиссію для разслѣдованія всѣхъ относящихся къ дѣлу документовъ и для допроса свидѣтелей подъ присягой. *) Такого рода анкеты имѣютъ цѣлью всесторонне освѣтить какой-либо вопросъ, предложенный на рѣшеніе законодательной власти. Иногда также онѣ учреждаются въ видахъ контроля надъ управленіемъ того или другого министерскаго департамента или съ цѣлью провѣрки результатовъ изданнаго закона или, наконецъ, ради надзора за приведеніемъ его въ исполненіе. Члены анкетныхъ комиссій назначаются обыкновенно съ одобренія министерства изъ вліятельныхъ приверженцевъ всѣхъ партій. Назначеніе анкетной комиссіи противъ воли кабинета было бы неизбежно понято, какъ знакъ недовѣрія къ нему, и въ случаѣ, если бы Палата общинъ провела соотвѣтствующее постановленіе, оно повлекло бы за собой или уходъ того министра, котораго главнымъ образомъ касалось бы, или паденіе всего кабинета.

Такимъ образомъ парламентъ постоянно хорошо освѣдомленъ обо всѣхъ государственныхъ дѣлахъ, насколько это совмѣстимо съ интересами націи. Онъ имѣетъ возможность довольно внимательно слѣдить за дѣятельностью избранныхъ имъ или принятыхъ имъ министровъ. Путемъ частыхъ запросовъ правительству, а также изъ, предъявляемыхъ ему по его требованію, документовъ и въ случаѣ надобности изъ докладовъ анкетныхъ комиссій парламентъ убѣждается въ томъ, соотвѣтствуетъ ли политика кабинета его собственнымъ взглядамъ. Поэтому каждая Палата можетъ съ полной основательностью высказывать министрамъ свою оцѣнку ихъ поведенія и свои желанія относительно ихъ образа дѣйствій въ будущемъ. Это дѣлается путемъ предложеній, которыя можетъ вносить каждый членъ парламента. Предложенія выразить правительству порицаніе или осужденіе, или рекомендовать ему опредѣленное направленіе въ политикѣ вызываетъ, конечно, продолжительныя пренія, въ которыхъ министерству приходится защищать свою систему управленія отъ нападокъ оппозиціи.

*) Todd, *op. cit.* томъ I, стр. 428—439.—De Franqueville, *op. cit.*, томъ III, стр. 367—378.

Здѣсь мы приходимъ къ важнѣйшему изъ правъ, завоеванному парламентомъ, или вѣрнѣе его нижней Палатой относительно правительства, и представляющему окончательное торжество и санкцію его контролирующей власти.

Дѣло въ томъ, что министерство должно удаляться отъ власти, какъ только оно лишается довѣрія Палаты общинъ. Но здѣсь возникаетъ очень сложный вопросъ изъ области конституціонной практики: въ какихъ случаяхъ англійскіе министры считаются утратившими довѣріе Общинъ? *) Въ исторіи англійскаго парламента мы находимъ слѣдующія четыре категоріи фактовъ, могущія привести къ паденію кабинета:

1. — Прямое выраженіе недовѣрія правительству;
2. — Вотумъ порицанія или осужденія по отношенію къ министерству въ цѣломъ или хотя бы къ отдѣльному министру;
3. — Отклоненіе предложенія или билля, внесенныхъ кабинетомъ, или принятіе предложенія, противъ котораго онъ возстаетъ.
4. — Пораженіе министерской партіи на общихъ выборахъ.

Отставка кабинета послѣ вотума недовѣрія вошла въ обычай съ недавняго, сравнительно, времени. Въ 1784 году Питтъ остался на своемъ посту, несмотря на то, что въ теченіе двухъ мѣсяцевъ Палата четырнадцать разъ вотировала ему недовѣріе. Въ 1834 Робертъ Пиль отказался отъ власти не раньше, какъ послѣ цѣлаго ряда неудачъ: своимъ уходомъ онъ призналъ однако конституціонную необходимость преклоняться передъ рѣшительной волей нижней Палаты.***) Въ 1841 году, когда министерство Мельбурна послѣ шестилѣтняго пребыванія у власти, ослабленное внутренними раздорами и претерпѣвъ рядъ пораженій въ довольно важныхъ вопросахъ, осталось въ меньшинствѣ по вопросу о сахарномъ налогѣ, Палата общинъ приняла большинствомъ одного голоса (312 противъ 311) слѣдующіе предложеніе Роберта Пила: Министры его величества не пользуются въ достаточной мѣрѣ довѣріемъ Палаты общинъ, чтобы заставить ее принять тѣ мѣры, которыя они находятъ необходимыми для обществннаго блага; пребываніе ихъ у власти при такихъ условіяхъ противно духу конституціи“***). Послѣ этого министерство испросило согласіе королевы на распушеніе парламента. Но такъ какъ виги включили въ свою избирательную платформу отмѣну хлѣбныхъ законовъ, то крупные землевладѣльцы, интересамъ которыхъ эта реформа угрожала, объединившись, послали въ Палату

*) См. De Franqueville op. cit., томъ I, стр. 568—576.

**) Todd, op. cit., томъ I, стр. 199.

***) Todd, op. cit., томъ I, стр. 203.

консервативное большинство, которое немедленно по открытіи Парламента высказало недовѣріе министерству и этимъ заставило его выйти въ отставку. Подобнымъ же образомъ потерпѣло пораженіе министерство лорда Дерби въ 1859 году. Послѣ того, какъ Палата общинъ отвергла предложенный кабинетомъ билль о реформѣ (Reform Bill), парламентъ былъ распущенъ; однако, послѣ выборовъ новая Палата, обсуждая отвѣтныи адресъ на тронную рѣчь, приняла поправку къ нему, гласившую, что совѣтники ея величества не пользуются довѣріемъ ни Общинъ, ни всего народа.

Еще чаще приходится правительству выслушивать выраженіе порицанія или осужденія, какъ по адресу министерства въ цѣломъ, такъ и по адресу отдѣльныхъ министровъ. Съ начала девятнадцатаго вѣка эта мѣра стала излюбленнымъ орудіемъ оппозиціи въ борьбѣ съ правительствомъ. Нечего и говорить, что она рѣдко приводитъ къ цѣли; тѣмъ не менѣе нѣсколько разъ уже ею было вызвано паденіе министерства. Еще въ 1783 году палъ кабинетъ Мельбурна вслѣдствіе вотума порицанія, принятаго Палатой по поводу предварительныхъ переговоровъ о мирѣ съ Америкой. Въ 1855 году министерство Эбердина должно было отказаться отъ власти вслѣдствіе скрытаго выраженія недовѣрія, заключавшагося въ назначеніи слѣдственной комиссіи для разслѣдованія дѣйствій министерства въ Крымскую войну. 3-го марта 1858 года Общины выразили порицаніе кабинету Пальмерстона „за жестокія мѣры, пущенныя въ ходъ въ Кантонѣ въ дѣлѣ Arrow'a“. Кабинетъ апелировалъ къ народу и въ новомъ парламентѣ получилъ значительное большинство. Однако на слѣдующій же годъ онъ былъ свергнутъ вслѣдствіе новаго выраженія порицанія по поводу вопроса о французскихъ политическихъ эмигрантахъ.

Наконецъ, въ 1885 году министерство Салисбюри удалилось отъ власти послѣ того, какъ либералы, оказавшись въ большинствѣ во вновь избранной Палатѣ, обнаружили рѣшимость взять власть въ свои руки и съ этой цѣлью вотировали поправку къ адресу, въ которой выражалось сожалѣніе о томъ, что въ тронной рѣчи ничего не было сказано объ оказаніи помощи земледѣльческимъ классамъ.

Трудно установить какіе-нибудь опредѣленные принципы относительно того, въ какихъ случаяхъ порицаніе, выраженное одному министру, заставляетъ уходить въ отставку только его одного и въ какихъ влечетъ за собой паденіе всего кабинета? Рѣшеніе, принимаемое въ такихъ случаяхъ министерствомъ, зависитъ отъ разныхъ сопутствующихъ обстоятельствъ, а также отъ прочности его положенія и интересовъ его партіи. Тѣ немногія и болѣе или менѣе растяжимыя правила, которыя намъ удастся установить, въ

каждомъ отдѣльномъ случаѣ дополняются еще вліяніемъ неуловимаго и измѣнчиваго фактора—личнаго самолюбія.

Если порицаніе относится ко всей административной дѣятельности или къ общему поведенію одного какого-либо министра, то оно поражаетъ тѣмъ не менѣе весь кабинетъ, такъ какъ косвеннымъ, но очевиднымъ образомъ затрогиваетъ и осуждаетъ общую политическую тенденцію правительства или его государственныя способности. При всѣхъ конфликтахъ такого рода кабинетъ всегда признавалъ себя солидарнымъ съ министромъ, подвергшимся нападкамъ *).

Если, напротивъ, министру вменяется въ вину отдѣльный поступокъ, то отвѣтственность за него падаетъ на все министерство только въ тѣхъ случаяхъ, когда этотъ поступокъ находится въ тѣсной и необходимой связи съ общей политикой кабинета или, когда важность его доказываетъ, что онъ не могъ исходить исключительно отъ инициативы и воли даннаго министра, словомъ, когда онъ является результатомъ молчаливой, но несомнѣнной воли кабинета или даже ясно выраженнаго имъ рѣшенія. Порицаніе отдѣльнаго поступка падаетъ такимъ образомъ на всю политику, слѣдствіемъ которой онъ явился; осуждая даннаго министра, Палата осуждаетъ тѣхъ, кто предписалъ, вызвалъ или одобрилъ его образъ дѣйствій.

Впрочемъ, до сихъ поръ еще ни одно министерство не было свергнуто путемъ выраженія порицанія отдѣльному министру. Обыкновенно дисциплина партій достаточно сильна, чтобы, ради высшихъ интересовъ правительства, подавлять въ членахъ парламентскаго большинства неудовольствіе противъ того или другого министра. Притомъ же министръ, вызвавшій столь сильное неудовольствіе Палаты, что оно угрожаетъ самому существованію кабинета, всегда обнаружитъ достаточно самоотверженности, чтобы уйти добровольно, какъ это сдѣлалъ въ 1855 году министръ колоній, лордъ Руссель. На него была возложена специальная миссія въ Вѣнѣ; но результаты, достигнутые имъ, возбудили такое неудовольствіе Палаты Общинъ, что, несмотря на всѣ старанія правительства, она рѣшила выразить ему порицаніе; тогда Руссель поспѣшилъ выйти въ отставку и тѣмъ спасъ отъ паденія кабинетъ.

Въ исторіи девятнадцатаго вѣка мы находимъ нѣсколько примѣровъ паденія отдѣльныхъ министровъ вслѣдствіе вотума порицанія. Это происходило въ тѣхъ случаяхъ, когда инкриминируемый поступокъ всецѣло объяснялся волей даннаго министра, и, касаясь только его вѣдомства, не имѣлъ никакого отношенія къ общей политикѣ

*) Todd, *op. cit.*, томъ II, стр. 476—479.

кабинета, не получалъ его одобренія и могъ, даже, на законномъ основаніи оспаривать ему неизвѣстнымъ. Такъ, на примѣръ, на кабинетъ не падаетъ отвѣтственность за преступленія, совершенныя министромъ при исполненіи своихъ функцій, за его нетактичныя поступки, незаконныя дѣйствія или нарушенія конституціонныхъ обычаевъ. Обвиненіе лорда Мельвиля въ лихоимствѣ въ 1806 году не повлекло за собой паденія кабинета Питта, несмотря на усердную защиту имъ своего коллеги. Въ 1809 году герцогъ Йоркскій одинъ вышелъ въ отставку, когда противъ него возбуждено было обвиненіе въ содѣйствіи позорному торгу офицерскими должностями. Въ 1810 году графъ Чатамъ навлекъ на себя порицаніе Палаты тѣмъ, что представилъ непосредственно королю свѣдѣнія о Вальхеренской (Walcheren) кампаніи вмѣсто того, чтобы передать ихъ ему іерархическимъ путемъ, и долженъ былъ покинуть свое мѣсто въ кабинетѣ. Въ 1825 году небрежность и промедленія, выказанныя при разбирательствѣ нѣкоторыхъ дѣлъ въ канцлярскомъ судѣ, вызвали вотумъ порицанія со стороны Палаты канцлеру, лорду Кларендону, что однако нисколько не поколебало положенія министерства. Упомянемъ еще объ оставкѣ лорда Элленборо въ 1858 году и Стансфельда и лорда Вестбюри въ 1864 году вслѣдствіе неправильныхъ дѣйствій, вся отвѣтственность за которыя падала исключительно на этихъ лицъ.

Итакъ, мы видимъ, что вотумъ порицанія, направленный противъ отдѣльнаго министра, приводитъ къ паденію только этого министра или всего кабинета, смотря по тому объясняется ли инкриминируемый поступокъ его личной волей или же вытекаетъ изъ общей политики кабинета и совершонъ съ его вѣдома и одобренія. Въ настоящее время однако министерская щепетильность все тѣснѣе связываетъ членовъ кабинета. Если бы теперь противъ одного изъ министровъ было возбуждено обвиненіе въ родѣ того, которому подвергся лордъ Мельвиль или герцогъ Йоркскій, то вѣроятно весь кабинетъ вышелъ бы въ отставку. Притомъ надо замѣтить, что вынужденная отставка одного изъ министровъ можетъ нарушить внутреннее равновѣсіе кабинета, и окончательно подорвать его вліяніе, если оно уже раньше стало ослабѣвать. Повтореніе же такихъ ударовъ вѣроятно привело бы къ паденію любое министерство.

Паденіе кабинета можетъ быть также вызвано отклоненіемъ Палатой министерскаго предложенія и принятіемъ предложенія оппозиціи. Въ этомъ отношеніи, впрочемъ, англійскіе министры выказываютъ меньшую щепетильность, чѣмъ французскіе: оберегая чувство своего достоинства, они не поддаются однако побужденіямъ чистаго самолюбія. Тѣмъ не менѣе теперь они усмотрѣли бы несомнѣнное

выраженіе недовѣрія въ иномъ вотумѣ, на который ихъ предшественники начала девятнадцатаго вѣка не обратили бы вниманія. Здѣсь опять таки трудно вывести общее правило. Помимо личной чувствительности министровъ дѣло зависитъ также отъ того, какими причинами вызванъ результатъ голосованія, т. е. отклонила ли Палата предложенную кабинетомъ мѣру потому, что считаетъ ее вредной или потому, что желала нанести ударъ кабинету. Вопросъ этотъ рѣшается министрами, конечно, въ зависимости отъ обстоятельствъ и отъ ихъ личнаго настроенія.

Въ принципѣ, съ этой точки зрѣнія, можно различать три рода биллей. Одинъ изъ нихъ не имѣетъ никакого отношенія къ вопросамъ, составляющимъ предметъ борьбы партій, а также нисколько не касается организаціи исполнительной власти и соціального или экономического строя; поэтому принятіе или отклоненіе такихъ биллей совсѣмъ не затрогиваетъ существованія кабинета и только чрезмѣрное самолюбіе могло бы побудить министерство выйти въ отставку по такому поводу.

Другой родъ биллей, напротивъ, тѣсно связанъ съ правительственной организаціей или съ политической программой, принятой кабинетомъ, и отъ ихъ принятія или отклоненія зависитъ осуществленіе этой программы и возможность правильнаго управленія страной. Если по вопросу объ этихъ мѣрахъ министерство расходится съ парламентомъ, оно должно отказаться отъ власти, такъ какъ не можетъ взять на себя задачу управленія государствомъ, когда парламентъ ставитъ ему на этомъ пути непреодолимые препятствія. Оно не можетъ оставаться во главѣ управленія и проводить политику, которую парламентъ считаетъ несогласной съ интересами страны. Принципъ здѣсь ясенъ, но примѣненіе его можетъ быть спорнымъ въ отдѣльныхъ случаяхъ, такъ какъ кромѣ большей или меньшей степени важности поднятаго вопроса имѣютъ значеніе побочныя обстоятельства, вытекающія изъ условій момента. Правительственной политикѣ не разъ уже высказывалось осужденіе путемъ отклоненія биллей, внесеннымъ министерствомъ. Отклоненіе Палатой общинъ избирательной реформы привело въ 1831 году къ распаденію парламента министерствомъ Грея, а въ 1859 году министерствомъ Дерби; въ 1866 году та же причина вызвала паденіе кабинета Русселля. Непринятіе въ 1886 году проекта Гладстона объ ирландскомъ гомрулѣ также заставила его апеллировать къ мнѣнію страны. Иногда кабинетъ вынужденъ былъ выходить въ отставку вслѣдствіе того, что парламентъ отвергалъ мѣры необходимыя по мнѣнію правительства для управленія страной. Такъ въ 1839 году лордъ Мельбурнъ распустилъ свой кабинетъ вслѣдствіе того, что

билль о конституціи для Ямайки, который правительство считал необходимымъ условіемъ водворенія спокойствія въ этой колоніи, прошелъ во второмъ чтеніи лишь большинствомъ шести голосовъ и можно было ожидать, что онъ провалится при третьемъ чтеніи. Однако въ этомъ случаѣ выходъ въ отставку министерства былъ только искуснымъ маневромъ: послѣ того какъ Роберту Пилю не удалось сформировать кабинетъ, Мельбурнъ вернулся къ власти и спорный билль былъ принятъ. Въ 1846 году министерство Пили вышло въ отставку вслѣдствіе отклоненія билля о принудительныхъ мѣрахъ для Ирландіи.

Среднее мѣсто между двумя разсмотрѣнными категоріями биллей занимаетъ третья чрезвычайно многочисленная и разнообразная категорія. Къ ней принадлежатъ законопроекты, отчасти касающіеся политическихъ вопросовъ, могущіе вызвать измѣненіе правительственной политики или создать многочисленныя затрудненія исполнительной власти, хотя бы ихъ проведеніе или отклоненіе само по себѣ не означало ниспроверженія всей политической программы правительства и не ставило серьезныхъ препятствій его дѣятельности. Относительно поведенія министерства при возникновеніи такихъ вопросовъ положительно нельзя установить никакихъ общихъ правилъ; все зависитъ въ этомъ случаѣ отъ политической конъюнктуры момента и отъ щепетильности министерства. Слабое или утратившее свой авторитетъ министерство выходитъ иногда въ отставку вслѣдствіе результатовъ голосованія по какому-нибудь незначительному вопросу, воспользовавшись этимъ случаемъ, чтобы поставить вопросъ о довѣріи. Такъ въ 1852 году кабинетъ Русселя отказался отъ власти по совершенно маловажному поводу, какъ съ точки зрѣнія самаго вопроса, подвергавшагося голосованію, такъ и съ точки зрѣнія количества голосовъ, одержавшихъ верхъ *). Въ концѣ того же года министерство Дерби воспользовалось своимъ пораженіемъ въ вопросѣ, касавшемся бюджета, чтобы подать въ отставку. Въ случаѣ повторныхъ пораженій, хотя бы и въ области вопросовъ, лишь косвенно затрагивающихъ правительственную политику, никакое министерство не могло бы остаться у власти.

До самаго послѣдняго времени бюджетные вопросы не считались затрагивающими существованіе кабинета. Такъ въ 1816 году Палата общинъ, противъ желанія правительства, отмінула налогъ на движимое имущество и пошлину на солодъ, введенные во время войны и дававшія до трехсотъ милліоновъ франковъ годового дохода,

*) Большинствомъ 135 голосовъ противъ 126 была принята поправка къ законопроекту о милиціи, заключавшаяся въ замѣнѣ слова „мѣстный“ словомъ „общій“.

и несмотря на это министерство лорда Ливерпуля осталось у власти. Въ 1851 году лордъ Руссель остался въ меньшинствѣ по вопросу о пошлинѣ на сахаръ и тѣмъ не менѣе, заявилъ о своемъ намѣреніи сохранить власть. „Въ вопросахъ о налогахъ, сказалъ онъ по этому поводу, Палатѣ, являющейся выразительницей мнѣнія страны, должно быть предоставлено особое право рѣшающаго голоса, и правительство въ этихъ случаяхъ можетъ ей уступать, безъ ущерба для своего достоинства подѣ условіемъ, чтобы ему были ассигнованы достаточныя суммы для поддержанія всѣхъ отраслей государственной жизни страны и сохраненія ея кредита“ *). Отставка кабинета лорда Дерби вслѣдствіе бюджетнаго вопроса въ 1852 году была дѣломъ простой случайности. Еще въ 1861 году министр, принадлежавшій къ либеральной партіи, могъ заявить, что измѣненія, вносимыя въ бюджетъ не требуютъ смѣны министерства. Однако въ 1885 году Гладстонъ отказался отъ доктрины, которую до тѣхъ поръ самъ признавалъ. Оставшись въ меньшинствѣ въ Палатѣ Общинъ при голосованіи предложенія о налогѣ на напитки, онъ подалъ въ отставку, мотивируя свое рѣшеніе тѣмъ, что по духу конституціи министерство, оставшееся въ меньшинствѣ при обсужденіи финансовой мѣры, должно считаться утратившимъ довѣріе парламента **).

Съ конца шестидесятыхъ годовъ началъ входить въ обычай немедленный выходъ въ отставку кабинета въ случаѣ, если общіе выборы дадутъ большинство въ Палатѣ Общинъ его противникамъ. Въ 1868 году Дизраэли, потерпѣвъ поражение въ Палатѣ Общинъ по вопросу объ отдѣленіи ирландской церкви (Disestablishment), получилъ отъ королевы полномочіе распустить парламентъ; но такъ какъ новые выборы дали большинство либераламъ, то консервативные министры поспѣшили уйти, не ожидая, чтобы Палата выразила имъ порицаніе, какъ она не замедлила бы это сдѣлать при обсужденіи адреса. Этому примѣру послѣдовалъ либеральный кабинетъ Гладстона въ 1874 и въ 1886 году. Въ 1880 году Дизраэли снова отказался отъ власти вслѣдствіе неблагопріятныхъ для его партіи результатовъ общихъ выборовъ, и съ тѣхъ поръ принципъ этотъ можно считать прочно установившимся въ англійской конституціонной практикѣ.

*) De Frandueville, *op. cit.*, томъ I, стр. 574.

**) „Никакое правительство“, сказалъ онъ при этомъ: „не будетъ достойно занимаемаго имъ высокаго положенія, если позволить меньшинству оказывать серьезное сопротивленіе своимъ финансовымъ проектамъ; значительныя измѣненія могутъ быть внесены въ нихъ лишь при обстоятельствахъ, позволяющихъ поставить вопросъ о смѣнѣ правительства“.—*Hansard's Parliamentary Debates*, томъ CXCI, стр. 1747.

Такое болѣе явное и рѣшительное, если и не болѣе непосредственное, вмѣшательство націи въ выборъ правительства представляет собою новый этапъ на пути эволюціи политическихъ учреждений.

Г Л А В А IV.

Министры и администрація.

Министры стоятъ во главѣ исполнительной власти: въ этой сферѣ они полные хозяева и дѣйствуютъ путемъ приказа. Но ихъ власть не абсолютна и въ своей дѣятельности они подчинены необходимости испрашивать одобреніе короля, наблюденію со стороны ихъ коллегъ и постоянному контролю со стороны парламента. Мы уже видѣли, и не будемъ возвращаться къ этому, насколько ихъ власть ограничена этимъ тройнымъ вмѣшательствомъ. Слѣдуетъ лишь прибавить, что отсутствіе особыхъ административныхъ судовъ, необходимость разрѣшать всякаго рода конфликты при помощи обыкновенныхъ и совершенно независимыхъ трибуналовъ, гражданская и уголовная отвѣтственность чиновниковъ, притомъ ничѣмъ неограниченная и ничѣмъ необусловленная—дѣлаютъ еще менѣе возможнымъ произволъ со стороны министровъ.

Эти различныя власти: король, кабинетъ, парламентъ, суды—ограничиваютъ дѣятельность министровъ, даже въ сферѣ ихъ компетенціи. Но есть другія власти, которыя сѣуживаютъ и самую компетенцію: это мѣстныя почти совершенно независимыя учрежденія: графства, союзы, округа и т. д. Мы сдѣлаемъ краткій обзоръ организаціи и полномочій мѣстныхъ властей, чтобы такимъ образомъ опредѣлить тѣ изъ административныхъ функцій, которыя ускользаютъ изъ непосредственнаго вѣдѣнія и даже контроля центральной исполнительной власти.

Роль cadaго министра въ управленіи его департаментомъ выражается въ регламентаціи административнаго вѣдомства и ввѣренныхъ ему интересовъ или путемъ общихъ предписаній, или путемъ частныхъ предписаній для особо трудныхъ и важныхъ вопросовъ; наконецъ, къ его же обязанностямъ относится наблюденіе за многочисленными должностными лицами и руководство ими. Когда же министръ принимаетъ личное участіе въ рѣшеніи тѣхъ или другихъ отдѣльных случаевъ? На это можно отвѣтить, что здѣсь все зависитъ отъ усмотрѣнія министра и относительной важности его департамента.

Напомнимъ только, что, благодаря институту частныхъ биллей, парламентъ рѣшаетъ, независимо отъ какого бы то ни было мини-

стерскаго вліянія, значительное число особенно важныхъ спеціальныхъ вопросовъ, которые на континентѣ совершенно предоставлены компетенціи министровъ.

Но право издавать регламенты вездѣ болѣе или менѣе ограничено и принимаетъ различныя формы въ конституціонныхъ государствахъ; также какъ и отношеніе министровъ къ низшимъ служащимъ мѣняется въ различныхъ странахъ, сообразно съ ихъ законодательствомъ и политической этикой. Эти два вопроса заслуживаютъ нашего вниманія; въ особенности второй можетъ оказать сильное вліяніе на результаты управленія.

I. Мѣстное Управленіе *). Частные интересы должны быть принесены въ жертву общимъ; интересы отдѣльной личности—интересамъ всего общества; интересы общины и департамента—интересамъ государства. Этотъ принципъ легъ въ основу всего государственнаго строя Франціи. Французскіе юристы, выросшіе на изученіи римскаго права, принимаютъ верховенство государства, какъ нѣчто бесспорное и съ глубокимъ почтеніемъ преклоняются предъ этимъ идоломъ: интересамъ государства они приносятъ въ жертву не только всѣ другіе интересы, но и всѣ другія права. Ихъ тонкая логика открываетъ эти таинственные интересы даже въ самыхъ незначительныхъ вопросахъ. Если въ выгодахъ государства необходимо, чтобы община имѣла хорошее управленіе, то почему же не учредить надъ ней самой строгой опеки со стороны правительственныхъ чиновниковъ? Этихъ чиновниковъ заранѣе считаютъ одаренными всякаго рода способностями, имъ предоставляютъ всѣвозможныя полномочія.

Здѣсь снова англичане показали, что ихъ умъ болѣе склоненъ къ практическимъ расчетамъ, чѣмъ къ логическимъ выводамъ. Ихъ юристы были воспитаны не на принципахъ римскаго права, а на изученіи фактовъ, собранныхъ въ сводѣ приговоровъ. Конечно, юридическія науки въ Англіи представляютъ изъ себя сырой, необработанный и несистематизированный матеріалъ, но за то на древнія свободы англійскаго народа юристы никогда не посягали. Они не искали новыхъ случаевъ примѣненія абстрактныхъ принциповъ, положенныхъ въ основу политическаго устройства страны. Учрежденія создавались сами собою, когда того требовала дѣйствительность. Всегда одерживали верхъ тѣ интересы, которые въ данный моментъ

*) P. Leroy Beaulieu *L'Administration locale en France et en Angleterre*:—Boutmy. *Le gouvernement local et la tutelle de l'Etat en Angleterre*, dans les *Annales de l'Ecole libre des Sciences politiques*, т. I, стр. 165—203. Todd, *op. cit.*, т. II, стр. 834—838.

наиболѣе давали себя чувствовать, которые болѣе обращали на себя вниманіе. Очень часто это и были интересы, имѣвшіе наиболѣе частный характеръ. Такимъ образомъ, общіе интересы, вмѣсто того чтобы главенствовать надъ другими, сами часто приносились въ жертву; зато всегда принимались въ соображеніе индивидуальныя и мѣстные интересы. Общественная власть взяла въ свои руки завѣдываніе только такого рода интересами, которымъ, по самому ихъ характеру, не въ силахъ удовлетворить отдѣльныя личности. Такъ, въ настоящее время значительныя общественныя работы, желѣзныя дороги, каналы, порты находятся въ вѣдѣніи или частныхъ компаній или мѣстныхъ властей; почта составляетъ единственную монополію государства.

Съ другой стороны государство проводило этотъ принципъ и по отношенію къ политическимъ корпораціямъ, приходамъ, графствамъ и т. д. и, насколько это представлялось возможнымъ, оно не посягало на ихъ самостоятельность. Оно только тогда вмѣшивалось въ ихъ управленіе, когда того требовалъ очевидный интересъ народа; такимъ образомъ была установлена и сохранилась въ Англіи система самоуправленія (Self Government).

Все королевство раздѣлено на графства; но кромѣ графствъ нѣкоторые города имѣютъ свое муниципальное управленіе, такъ называемая „Корпорація мѣстечекъ“, независимое отъ графствъ. Графства очень различаются, какъ по своему протяженію, такъ и по числу жителей. „Округа сформировались сами собою, мало по малу, безъ соблюденія какихъ бы то ни было правилъ, безъ всякой системы силою самихъ вещей и событій, отвѣчая насущнымъ нуждамъ населенія“ *). Переходя отъ графствъ къ болѣе мелкимъ единицамъ, мы находимъ различныя подраздѣленія съ самыми разнообразными названіями; значительнѣйшія изъ нихъ—союзы приходовъ. Приходы соединяются въ союзы всегда съ какою-нибудь опредѣленной цѣлью, они имѣютъ въ виду или начальное образованіе или общественную благотворительность, или же народное здравіе и т. д.; сферу дѣятельности этихъ союзовъ невозможно разграничить. Нѣкоторыя же густо населенныя мѣста, не получившія городского управленія и оставшіяся въ графствѣ, могутъ со времени акта мѣстнаго управленія 1858 г. (Local government Act) создать собственные органы для отправленія нѣкоторыхъ функцій и такимъ образомъ организовать у себя родъ муниципального управленія. Наконецъ, самой мелкой единицей мѣстнаго самоуправления является приходъ, который представляетъ одновременно и гражданскую, и церковную корпорацію. Въ теченіе по-

*) Lerou-Beaulieu, op. cit., стр. 1.

слѣднаго столѣтія его полномочія значительно урѣзаны въ пользу приходскихъ союзовъ.

Реформа мѣстнаго самоуправленія уже нѣсколько лѣтъ не разъ вносила на обсужденіе парламента. Въ 1887 г. правительство представило детально-разработанный проэктъ такой реорганизаціи; но никакъ не могло состояться соглашенія между двумя противоположными тенденціями: либералы хотѣли возстановить прежнюю силу и могущество самой мелкой административной единицы—прихода; консерваторы же, наоборотъ, настаивали, чтобы приходъ продолжалъ играть ту же незначительную роль, мѣстное же управленіе сосредоточить въ рукахъ гораздо болѣе обширной территоріальной единицы. Въ виду этого конфликта кабинетъ внесъ въ парламентъ только ту часть своего проэкта, которая касалась исключительно организаціи графствъ. Въ такомъ видѣ проэктъ и былъ вотированъ въ парламентѣ. Этотъ законъ вошелъ въ силу съ 1-го января 1889 г. Чтобы лучше выяснитъ современное состояніе мѣстнаго самоуправления, необходимо коснуться его организаціи въ томъ видѣ, въ какомъ она была до акта 1888 г., а потомъ уже изложить внесенныя этимъ актомъ измѣненія.

Города не имѣютъ однообразной организаціи: въ однихъ случаяхъ ихъ права опредѣлялись особыми хартіями, въ другихъ—различными парламентскими статутами. Обыкновенно административная власть находится въ рукахъ муниципальнаго совѣта. Этотъ совѣтъ состоитъ изъ 3 различныхъ элементовъ: совѣтниковъ, избираемыхъ населеніемъ на основаніи довольно широкаго избирательнаго права, но все-же ограниченнаго цензомъ, *ольдерменовъ*, избираемыхъ совѣтниками и мэра, избраннаго всѣмъ совѣтомъ. У *ольдерменовъ* нѣтъ принадлежащей имъ лично специальной сферы компетенціи; они не представляютъ изъ себя особаго органа, уполномоченнаго рѣшать вопросы независимо отъ совѣта; они отличаются отъ совѣтниковъ только чисто почетнымъ правомъ первенства. Совѣтъ является одновременно и законодательнымъ, и исполнительнымъ органомъ; онъ обсуждаетъ всѣ городскія дѣла, рѣшаетъ ихъ по своему усмотрѣнію и его постановленія не нуждаются въ одобреніи какой бы то ни было высшей власти; онъ дѣлаетъ назначенія на всѣ мѣста въ общинѣ и выбираетъ изъ своей среды различные комитеты, завѣдующіе отдѣльными отраслями управленія: путями сообщенія, полиціей, общественными работами и т. д. *).

Вмѣсто этого демократическаго управленія мы встрѣчаемъ въ графствахъ до 1 Января 1889 г. совершенно аристократическую орга-

*) Lerou-Beaulieu, op. cit., стр. 107—110.

низацию. Собранию изъ крупныхъ землевладѣльцевъ, назначаемыхъ монархомъ принадлежать всѣ административныя и судебныя функціи, съ правомъ облагать жителей налогами. *Шерифъ* является представителемъ короля; это скорѣе почетное званіе, чѣмъ должностная функція. Онъ теперь лишился почти всѣхъ своихъ полномочій и не можетъ вмѣшиваться въ мѣстное управленіе. *Лордъ-лейтенантъ* стоитъ во главѣ военныхъ силъ графства: милиціи, *уеотанчу* (кавалеріи изъ мелкихъ землевладѣльцевъ), волонтеровъ. Одновременно онъ занимаетъ также должность старшаго мирового судьи. Все управленіе графства находится въ рукахъ мировыхъ судей; они назначаются королемъ изъ числа тѣхъ землевладѣльцевъ, недвижимое имущество которыхъ приноситъ доходъ въ 2.500 франковъ и свободно отъ всякихъ повинностей. Они несмѣняемы, если не юридически, то фактически. Ихъ число неограничено и въ нѣкоторыхъ графствахъ превышаетъ 100 человекъ. Во время своихъ четвертныхъ сессій (*quarter sessions*) они вотируютъ смѣты расходовъ и налоги и назначаютъ и контролируютъ должностныхъ лицъ графства. Что же касается до текущихъ дѣлъ, то ихъ рѣшаютъ во время низшихъ сессій (*petty sessions*). Въ ихъ компетенцію входятъ дѣла подлежащія вѣдѣнію полицейскихъ судовъ, проступки и мелкія правонарушенія.

Въ приходскихъ союзахъ особая коммиссія (*board*), избранная изъ плательщиковъ налоговъ, завѣдуетъ той отраслью управленія, ради которой эти приходы составили союзъ.

Приходъ утратилъ теперь свое первоначальное значеніе: почти всѣ дѣла, раньше подлежавшія его компетенціи, въ настоящее время перешли въ вѣдѣніе союзовъ. Изъ своихъ прежнихъ функцій онъ обыкновенно сохраняетъ за собою содержаніе церквей, кладбищъ, дорогъ, освѣщеніе и попеченіе о бѣдныхъ. Власть, принадлежитъ общему собранію (*vestry*) всѣхъ плательщиковъ налога въ пользу бѣдныхъ. Это же собраніе назначаетъ делегатовъ, въ завѣдываніи которыхъ находится та или другая специальная отрасль управленія; они обязаны отдавать собранію отчетъ въ своемъ управленіи. Эти делегаты называются: *churchwardens* (церковные старосты), *burial board* (совѣтъ похоронныхъ процессій), *waywardens* (дорожные смотрители), *lighting surveyors* (надзиратели за освѣщеніемъ), *guardians and overseers of the poor* (попечители и надзиратели бѣдныхъ).

Контроль государства за всѣми этими мѣстными органами сводится почти къ нулю, за исключеніемъ приходскихъ союзовъ. Надзору и регламентаціи со стороны центральнаго правительства были подчинены въ теченіе этого вѣка почти всѣ тѣ отрасли управ-

ленія, ради которыхъ и образовались эти союзы. Такъ, начальное образование и дѣятельность school boards (школьныхъ совѣтовъ) подлежатъ контролю министерства народнаго просвѣщенія; мѣры къ охраненію народнаго здравія и общественная благотворительность контролируются совѣтомъ мѣстнаго управленія (Local government Board). Лучшимъ средствомъ въ этомъ направленіи (въ видахъ контроля) является выдача субсидій, которыя центральное правительство должно раздавать мѣстнымъ совѣтамъ. Между прочимъ благодаря такой системѣ полиція косвенно подчинена министру внутреннихъ дѣлъ. На обязанности этого послѣдняго лежитъ назначеніе извѣстныхъ суммъ въ тѣ города, приходы или союзы, въ которыхъ организація полиціи отвѣчаетъ опредѣленнымъ условіямъ.

Таково было положеніе до акта 1888 г. Въ силу этого акта всякій городъ съ минимумомъ населенія въ 50.000 жителей составляетъ особое графство. Менѣе населенные города сливаются съ графствами, за исключеніемъ тѣхъ изъ нихъ, въ которыхъ населеніе превышаетъ 10.000 жителей и которые до закона 1888 г. имѣли свою муниципальную корпорацію; за ними сохраняется родъ автономіи внутри графства. Такимъ образомъ актъ 1888 г. вноситъ измѣненіе въ самую систему городского самоуправленія.

Прежнія обязанности мирового судьи подверглись тройному расчлененію: за нимъ были оставлены его судебныя функціи; административныя его обязанности перешли въ установленный новымъ закономъ совѣтъ графства, полицейскія обязанности переданы въ смѣшанную комиссію изъ мировыхъ судей и членовъ совѣта.

Совѣтъ графства организованъ по образцу городского совѣта. Онъ состоитъ изъ совѣтниковъ, выбираемыхъ на 3 года избирателями графства, ольдерменовъ, избираемыхъ совѣтниками и президента, избираемаго всѣмъ совѣтомъ. Ольдермены должны составлять четвертую часть всего числа членовъ совѣта; половина ольдерменовъ выбываетъ каждые 3 года. Совѣтъ рѣшаетъ всѣ дѣла, раньше входившія въ административную компетенцію судей, за исключеніемъ выдачи разрѣшеній держателямъ трактировъ. Въ его же вѣдѣніе входитъ раскладка податей и сборъ мѣстныхъ налоговъ, завѣдываніе общественными капиталами, опека надъ недвижимымъ имуществомъ, содержаніе домовъ для умалишенныхъ, зданій суда и полиціи, выдача разрѣшеній на открытіе ипподромовъ для бѣговъ и на открытіе концертныхъ залъ, содержаніе мостовъ и дорогъ, назначеніе коронера и всего служебнаго персонала графства, опредѣленіе избирательныхъ округовъ для парламентскихъ выборовъ и т. д. Совѣтъ собирается 4 раза въ годъ; въ промежуткахъ между его сессіями дѣла управляются осо-

быми комитетами, составленными изъ его-же среды; эти комитеты должны отдавать совѣту отчетъ по своему управленію.

Совѣтъ графства является почти совершенно самостоятельнымъ органомъ; только для заключенія займовъ ему необходимо разрѣшеніе центральнаго правительства.

Актъ 1888 г. сдѣлалъ крупный шагъ впередъ съ смыслѣмъ болѣе децентрализаціи, отмѣнивъ субсидіи, которыя раздавались правительствомъ мѣстнымъ органамъ. Законъ передалъ въ вѣдѣніе графства, частью или полностью, доходы, получаемые съ нѣкоторыхъ налоговъ, до этого поступавшихъ въ пользу государства. Онъ обязалъ совѣты графствъ выдавать изъ этихъ суммъ субсидіи низшимъ мѣстнымъ учрежденіямъ. Такимъ образомъ правительство лишилось контроля надъ мѣстнымъ управленіемъ, который ему принадлежитъ въ силу его права назначать субсидіи; оно уступило это право контроля надъ низшими органами мѣстнаго самоуправления Совѣту графства.

Наконецъ актъ 1888 г. особымъ предписаніемъ уполномочиваетъ правительство, когда оно найдетъ нужнымъ, расширить еще болѣе компетенцію совѣтовъ графствъ. Кромѣ того local government Board (совѣтъ мѣстнаго управленія) можетъ временно передавать этимъ же совѣтамъ графства всѣ полномочія и обязанности административнаго характера, которыя касаются графствъ и въ настоящее время принадлежатъ Тайному Совѣту, Государственнымъ секретарямъ, Совѣту мѣстнаго управленія (local government Board) и другимъ министерскимъ департаментамъ или нѣкоторымъ специальнымъ коммиссіямъ въ самомъ графствѣ. Эти временныя порученія дѣйствительны только въ томъ случаѣ если они утверждены парламентомъ.

Чтобы резюмировать въ нѣсколькихъ словахъ принципы мѣстнаго управленія въ Англіи, мы должны сказать, что въ приходѣ всѣми мѣстными дѣлами завѣдуетъ общее собраніе заинтересованныхъ лицъ, въ городѣ, въ союзѣ приходовъ и въ графствѣ—выборные совѣты. Вездѣ управленіе лежитъ на постоянныхъ комитетахъ, изъ которыхъ каждый вѣдаетъ одну опредѣленную категорію дѣлъ. Ни въ какой другой странѣ кругъ мѣстныхъ интересовъ не является такимъ обширнымъ, какъ въ Англіи. Въ принципѣ мѣстныя власти почти совершенно свободны отъ всякаго контроля центральнаго правительства, за исключеніемъ school-boards (школьныхъ совѣтовъ), комитетовъ общественнаго здравія и нѣкоторыхъ другихъ учреждений. Мы должны прибавить, что мѣстнымъ совѣтамъ и комитетамъ не приходится бояться произвола со стороны правительства: они всегда могутъ его привлечь къ суду обыкновеннымъ порядкомъ за посягательство на ихъ права.

II.—Регламентирующая власть. Королю принадлежит право давать регламенты в силу его прерогативъ, или на основаніи вообще принадлежащей ему исполнительной власти, или же в силу особыхъ постановленій парламентскихъ актовъ *).

Хотя у короля теперь осталось очень мало прерогативъ, но опредѣлить область ихъ примѣненія представляетъ большія трудности. Палаты, благодаря ихъ исключительному праву вотивать субсидіи, мало по малу лишили корону принадлежавшихъ ей правъ; но ни разу онѣ ясно не опредѣлили демаркаціонную линію, отдѣляющую кругъ ихъ дѣятельности отъ компетенціи короля. Между немногими остатками прежняго королевскаго могущества, уцѣлѣвшими отъ посягательства парламента, встрѣчается совершенно независимое право регламентаціи, настоящая законодательная власть, по отношенію къ нѣкоторымъ вопросамъ. Эти прежнія права короны сохранились преимущественно въ области иностранной и колониальной политики; они, наоборотъ, совершенно исчезли во всемъ, что касается внутренняго управленія королевства. Регламенты, издаваемые королемъ в силу его прерогативъ, конечно, изготовляются тѣмъ министромъ, компетенціи котораго подлежитъ данный вопросъ; очень часто для нихъ требуется еще согласіе кабинета. Регламенты должны быть изданы въ засѣданіи тайнаго совѣта въ формѣ „orders in council“ (приказы въ Совѣтъ); они публикуются въ London Gazette (Лондонской газетѣ) какъ proclamations (прокламаціи) или ordinances (ордонансы).

Обычное право (common law), обязывая короля исполнять законы, признаетъ за нимъ право издавать необходимыя для этого регламенты. „Хотя право составленія законовъ, говоритъ Блэкстонъ, принадлежитъ отдѣльной отрасли верховной власти, а именно законодательной, но время и условія исполненія этихъ законовъ очень часто должны быть предоставлены на усмотрѣніе представителя исполнительной власти“ **). Въ этомъ случаѣ регламенты рѣдко издаются въ формѣ orders in council (приказовъ въ совѣтъ). Обыкновенно они касаются какого-нибудь одного департамента и публикуются какъ royal warrants (королевскіе приказы), скрѣпленные подписью соответствующаго министра. Они касаются, главнымъ образомъ, организаціи гражданскаго и военнаго вѣдомствъ.

Наконецъ, регламентирующая власть короля имѣетъ часто своимъ источникомъ особые предписанія парламентскихъ статутовъ, которыя

*)—Gneist, das englische Verwaltungsrecht, т. I, стр. 117—153;—Iellinek, gesetz und Verordnung, стр. 27—32.

**) Blackstone Commentaries on the Laws of England.—15-е изданіе, т. I, стр. 270.

подтверждаютъ право короля издавать исполнительные регламенты и даже значительно расширяютъ его полномочія въ этомъ смыслѣ. И подобныя *empowering clauses* (уполномочивающія статьи) дѣлаются все болѣе и болѣе частыми; парламентъ, лишивъ корону права свободной регламентаціи, теперь возвращаетъ ей часть тѣхъ обязанностей, которыя онъ принялъ на себя. Подобная эволюція объясняется къ тому же происшедшими измѣненіями въ организаціи самой исполнительной власти. Эта послѣдняя является для парламента не самостоятельнымъ соперникомъ, а подчиненнымъ ему уполномоченнымъ. Разрѣшенные статутами регламенты иногда должны публиковаться въ формѣ *orders in council* (приказовъ въ совѣтѣ); иногда же наоборотъ, право ихъ издавать передается непосредственно министру, который при этомъ даже не нуждается въ подписи короля.

Дѣйствительно, каждый министръ можетъ быть уполномоченъ издавать нѣкоторые регламенты, обозначаемые въ Англіи подъ именемъ *regulations* (распоряженія). Статутъ предписываетъ торжественную форму *orders in council* (приказовъ въ совѣтѣ) только для ордонансовъ, касающихся международныхъ отношеній, личной свободы и правъ на недвижимую собственность подданныхъ *).

Наконецъ, министры вообще уполномочены королемъ издавать приказы по своему вѣдомству съ цѣлью регулировать дѣятельность бюро и административныхъ агентовъ. Находясь во главѣ департамента, они должны руководить подчиненными имъ чиновниками и могутъ дѣлать въ этомъ направленіи общія предписанія или же особые приказы.

Регламентирующая власть правительства подчинена двойному контролю: со стороны судебной власти и со стороны парламента. Всякое судебное учрежденіе, отъ котораго требуютъ примѣненія *orders in council* имѣетъ право удостовѣриться, какъ въ его законности, такъ и въ точности излагаемыхъ въ немъ фактовъ, даже въ томъ случаѣ если они изданы и опубликованы согласно установленнымъ правиламъ **). Конечно министры отвѣтственны передъ парламентомъ за подписанные ими королевскіе регламенты такъ-же, какъ и за прочіе свои акты; контроль парламента принимаетъ иногда особенную форму; такъ *orders in council* (приказы въ совѣтѣ), *royal warrants* (королевскіе приказы), *regulations* (распоряженія) и пр., издаваемые на основаніи статутовъ, должны быть представлены въ бюро обѣихъ Палатъ чрезъ опредѣленное время послѣ ихъ обнародованія и даже часто они не входятъ въ силу до исполненія этой формальности ***).

*) Gneist op. cit., т. I, стр. 133.

**) Todd, op. cit., т. I, стр. 461.

***) Todd, op. cit., т. I, стр. 461.

Случается также что парламентъ, уполномочивъ министровъ издавать временные ордонансы подъ ихъ личной отвѣтственностью оставляетъ за собою право ихъ послѣдующаго утвержденія *).

III. Агенты администраціи. Широко примѣненный въ англійской конституціи принципъ самоуправленія значительно сократилъ компетенцію министровъ и число подчиненныхъ имъ чиновниковъ, предоставивъ мѣстнымъ властямъ завѣдываніе большинствомъ государственныхъ должностей. Эта широко-проведенная система децентрализаціи имѣла своимъ послѣдствіемъ полнѣйшее отсутствіе на мѣстахъ представителей центрального правительства, которые-бы сосредоточивали въ своихъ рукахъ государственный контроль надъ мѣстными органами и рѣшали бы съ помощью своихъ бюро всѣ вопросы внутренняго управленія королевства, относящіеся къ данному округу. Первоначально, центральное правительство, освобожденное отъ всякихъ обязанностей по внутреннему управленію города или графства, вмѣшивалось непосредственно только въ сборы податей—завѣдываніе же всѣми другими мѣстными интересами находилось въ рукахъ мѣстныхъ властей, которыя дѣйствовали почти совершенно самостоятельно. Мало по малу, особенно въ теченіе XIX-го столѣтія нѣкоторыя отрасли управленія были подчинены правильному контролю со стороны государства. Но эти реформы вводились очень робко и постепенно, и всякій разъ учреждались должности нѣсколькихъ инспекторовъ или комиссаровъ со спеціальною цѣлью завѣдывать этой новой отраслью центрального правительства; бесполезно поэтому искать въ англійскихъ графствахъ такого представителя правительства, который бы напоминалъ французскаго префекта. За предѣлами бюро своего департамента каждому министру подчинено очень незначительное число исключительно отъ него зависящихъ инспекторовъ, главныхъ интендантовъ и т. д. Кругъ дѣятельности каждаго изъ этихъ лицъ ограниченъ какой-нибудь одной и притомъ крайне спеціализированной отраслью управленія; для каждой группы интересовъ округъ опредѣляется особо и лица, имъ завѣдующія, управляютъ только въ его предѣлахъ; эти округа заходятъ одинъ въ другой и не имѣютъ между собой никакой связи. Одно только казначейство представляетъ исключеніе и стоитъ во главѣ безчисленнаго множества чиновниковъ—50000, включая почтовыхъ служащихъ, разсыянныхъ по всему королевству. Мы должны прибав-

*) Todd, *op. cit.*, т. I, стр. 609—688;—Grey, *Parliamentary government*, новое изданіе, стр. 284—334;—Gneist, *das englisché Verwaltungsrecht*, т. I, стр. 208—255.

вить, что исключение изъ общей системы самоуправленія self-government составляетъ полиція метрополіи, которая прямо отнесена къ Home office (Министерство Внутреннихъ Дѣлъ).

Каждый департаментъ подраздѣляется на извѣстное число отдѣленій, которыя также называются департаментами (department) и которыя управляются commissioner'ами (коммиссарами), secretary'ами (секретарями), director'ами (директорами) и т. д. Но между этими лицами и министромъ стоитъ чиновникъ, играющій въ управленіи очень видную роль: это постоянный секретарь, человѣкъ чрезвычайно опытный, вышедшій изъ администраціи, фактически несмѣняемый и сохраняющій свой постъ, несмотря ни на какія перемѣны въ составѣ кабинета. Въ дѣйствительности ему прежде всего принадлежитъ руководство и контроль дѣятельности начальниковъ отдѣленія. Министръ можетъ быть иной, а постоянный секретарь обеспечиваетъ сохраненіе традицій. Онъ руководитъ и наблюдаетъ за обычными дѣлами, ходъ которыхъ такимъ образомъ не прерывается. Работа раздѣлена между министромъ его парламентскимъ секретаремъ и его постояннымъ секретаремъ. Министръ не обязанъ лично управлять всѣмъ вѣдомствомъ. „Онъ скорѣе политическій дѣятель, чѣмъ министр—администраторъ. Подъ его наблюденіемъ находится важный общественный органъ; онъ является отвѣтственнымъ лицомъ за дѣятельность многочисленныхъ служащихъ; но лично онъ рѣшаетъ только такого рода дѣла, которыя могутъ возбудить вопросъ объ его отвѣтственности передъ парламентомъ“ *).

Въ принципѣ всѣ служащіе назначаются тѣмъ министромъ, въ вѣдомствѣ котораго они числятся, но этотъ послѣдній часто уполномачиваетъ начальниковъ разныхъ департаментовъ назначать низшій служебный персоналъ. Съ другой стороны, назначенія на высшіе посты должны быть непременно съ согласія перваго министра. Это въ особенности относится къ посланникамъ, къ губернаторомъ и къ правителямъ колоній. Шефъ кабинета назначаетъ также председателей судовъ засѣдающихъ въ Вестминстерѣ, архіепископовъ и епископовъ, нѣкоторыхъ декановъ и пасторовъ господствующей церкви. Ввиду многочисленнаго служебнаго персонала, необходимаго для козначейства, учреждена особая должность парламентскаго секретаря, на обязанности котораго и лежитъ все, что касается этихъ назначеній.

Въ Англіи существуетъ три рода административныхъ агентовъ: staff-officers, clerks и низшіе служащіе.

Staff-officers образуютъ настоящій главный штабъ въ адми-

*) De Franquelle, op. cit. т. I, стр. 522.

нистраціи; къ нимъ относятся постоянный секретарь, начальники отдѣленій, нѣкоторые спеціальные чиновники: *commissioners, law clerks, solicitors, inspectors* и др. Они избираются безъ какихъ бы то ни было опредѣленныхъ правилъ изъ числа *clerks'*овъ бюро, или изъ среды адвокатовъ, или изъ среды лицъ другихъ спеціальныхъ профессій; выборъ падаетъ обыкновенно на людей, способности которыхъ уже извѣстны, а опытность доказана долгой служебной карьерой *).

Чтобы получить должность *clerks'*овъ необходимо было въ началѣ сдать экзаменъ и выдержать опредѣленный административный стажъ (искусъ). Въ послѣдніе годы почти вездѣ экзамены замѣнены доступнымъ для всѣхъ конкурсомъ. Исключеніе представляетъ одно министерство иностранныхъ дѣлъ, гдѣ въ конкурсѣ принимаютъ участіе только кандидаты, допущенные министромъ. Почти всѣ низшіе служащіе назначаются или по конкурсу или послѣ экзамена.

*Clerks'*и обыкновенно получаютъ повышенія по старшинству и министръ рѣдко пользуется своимъ правомъ повышать служащихъ, руководствуясь только своимъ выборомъ. Во многихъ вѣдомствахъ было также регламентировано повышение низшихъ служащихъ.

Законъ ничѣмъ не гарантируетъ чиновниковъ отъ произвола министровъ. Всѣ назначаются только *durante bene placito* и поэтому могутъ быть всегда произвольно уволены начальствомъ. Если система повышеній и получила частичную регламентацію, то только путемъ *orders in council* (приказовъ въ совѣтѣ), которые министръ можетъ измѣнить или даже совсѣмъ отмѣнить, когда ему будетъ угодно. Но нравы исправляютъ законы и въ дѣйствительности положеніе англійскихъ чиновниковъ является болѣе устойчивымъ чѣмъ ихъ товарищей на континентѣ. Они вправѣ считать себя несмѣняемыми, несмотря на то, что по закону они могутъ быть уволены во всякое время. Высшее начальство пользуется этимъ своимъ правомъ только въ случаяхъ крайней необходимости: практическія соображенія заставляютъ его относиться снисходительно къ незначительнымъ нарушеніямъ дисциплины *). Такъ отрѣшеніе отъ должности *staff-officer'*а произвело бы сильную сенсацію и могло бы быть предметомъ серьезныхъ дебатовъ въ парламентѣ. Увольненіе простого почтальона имѣло своимъ послѣдствіемъ однажды представленіе въ Палаты огромнаго досъе въ 2160 листовъ **).

Такого рода организація оставляетъ мало мѣста для вмѣшательства депутатовъ и для вліянія политическихъ симпатій. Соревно-

*) Greg. op. cit. стр. 327.

**) Gneist, op. cit. т. I, стр. 135,

ваніе на занятіе какой-либо должности, слѣдовательно, можетъ быть только въ томъ случаѣ, когда мѣста освобождаются вслѣдствіе смерти или вслѣдствіе добровольнаго ухода занимающихъ ихъ лицъ. Но во всемъ что касается повышеній и увеличенія окладовъ строго воспрещается оказывать политическое воздѣйствіе, а чиновникамъ запрещено къ нему прибѣгать *). Долгое время на право дѣлать административныя назначенія смотрѣли, какъ на преимущество, связанное съ обладаніемъ властью, и министры пользовались имъ въ интересахъ своей партіи. Неудобство этой системы, благодаря которой административныя должности занимались лицами малоспособными, повело къ введенію экзаменовъ и конкурсовъ. Въ настоящее же время назначенія на церковныя должности, на дипломатическіе посты и на мѣста въ судебномъ вѣдомствѣ дѣлаются безъ какихъ бы то ни было партійныхъ соображеній. Министръ при выборѣ *staff-officers* въ свой департаментъ, конечно, окажетъ нѣкоторое предпочтеніе своимъ политическимъ единомышленникамъ, но, главнымъ образомъ, онъ будетъ имѣть въ виду способности и опытность даннаго кандидата. Что же касается *clerks* въ, то здѣсь произволъ министра былъ значительно ограниченъ введеніемъ экзаменовъ, а затѣмъ и совершенно уничтоженъ примѣненіемъ конкурсной системы. Въ дѣйствительности представители высшей власти пользуются свободой выбора только при назначеніи на низшія должности и притомъ, когда эти назначенія не обусловлены никакими экзаменами. При замѣщеніи этихъ постовъ, большинство которыхъ подчинены казначейству, имѣется въ виду почти исключительно рекомендація со стороны депутатовъ большинства.

Англійская администрація требуетъ отъ своихъ служащихъ только способностей, честности и старательности при исполненіи ихъ обязанностей. Она никогда не домогается отъ нихъ какихъ-нибудь политическихъ услугъ. Малѣйшее вмѣшательство въ выборы со стороны административныхъ агентовъ несомнѣнно вызвало бы отмѣтку этихъ выборовъ тѣми представителями судебной власти въ обязанность которыхъ входитъ провѣрять полномочія избранныхъ лицъ. Къ тому же англійскіе чиновники, благодаря слишкомъ специализированной сферѣ ихъ дѣятельности, врядъ ли могли бы вліять болѣе или менѣе серьезно въ этомъ направленіи. Можетъ быть только одна полиція имѣла бы возможность оказывать здѣсь давленіе, но она подчинена муниципальнымъ совѣтамъ, мировымъ судьямъ, совѣтамъ графствъ, а на нихъ власть правительства не простирается. Кромѣ того законъ принялъ особыя мѣры пред

*) Циркуляръ казначейства отъ 2 мая 1860 г.

осторожности по отношенію къ полицейскимъ чиновникамъ и на- казываетъ штрафомъ, доходющимъ иногда до 100 фунтовъ стер- линговъ даже тѣхъ изъ нихъ, кто старается повліять на избирателей путемъ только лишь совѣтовъ *). Общество требуетъ отъ чиновника полнѣйшаго безпристрастія по отношенію къ политическимъ вопро- самъ. Ихъ убѣжденія уважаются, имъ гарантируется свобода голо- сованія, но они не должны принимать активного участія въ изби- рательной борьбѣ**).

Такимъ образомъ въ Англіи самой практикой совершенно от- дѣлена область политики отъ администраціи. Администрація должна исполнять только присущую ей миссію: руководимая министромъ она должна обезпечить примѣненіе законовъ. Она воздерживается отъ всякаго вмѣшательства въ партійные споры и никоимъ образомъ не касается избирательныхъ интересовъ министерства, стоящаго у власти. Съ другой стороны политическія тенденціи играютъ роль только при назначеніи на низшія должности, гдѣ все дѣло сводится къ мате- ріальному вознагражденію агентовъ; но всякая протекція исключается разъ рѣчь заходитъ о должностяхъ, требующихъ особаго довѣрія. Итакъ въ Англіи весь служебный персоналъ отличается высокими нравственными качествами, вполне преданъ своему дѣлу и подчиненъ своимъ начальникамъ, но не ихъ произволу ***).

ГЛАВА IV.

Роль отдѣльныхъ министровъ.

1. Государственный секретарь по департаменту внутреннихъ дѣлъ (*secretary of state for Home Depart- ment*).****) Титулъ государственнаго секретаря по департаменту внут- реннихъ дѣлъ былъ въ первый разъ пожалованъ въ 1782 г. До этого времени уже бывало по 2, по 3 и даже по 4 государственныхъ секретаря, но не было никакой системы относительно распредѣленія дѣлъ между ними. Въ 1782 г. было всего 2 государственныхъ секретаря: одинъ изъ нихъ завѣдывалъ дѣлами Сѣвера, другой же вѣдалъ дѣла Юга и оба участвовали во внутреннемъ управленіи и во внѣшней политикѣ. Не-

*) Констебли долгое время были лишены права голоса и только въ самое послѣднее время законъ далъ имъ это право (50 и 51, Vict. с. 9).

**) Todd, op. cit., т. I, стр. 631.

***) De Franqueville, op. cit., I, стр. 522.

****) Todd, Parliamentary government, т. II стр.—620; Trail, central govern- ment, стр. 55—72;—Gneist Das englische Verwaltungsrecht, т. II стр. 798—804.

удобства этой системы привели къ болѣе рациональному дѣленію и къ учрежденію двухъ существующихъ и понынѣ департаментовъ: внутреннихъ дѣлъ (Home) и иностранныхъ дѣлъ (Foreign Office).

Когда идетъ рѣчь о Home secretary намъ естественно хочется его назвать по аналогіи съ Франціей министромъ внутреннихъ дѣлъ, какъ мы это дѣлаемъ и притомъ вполне законно по отношенію къ министру иностранныхъ дѣлъ (Foreign secretary), но здѣсь такое примѣненіе французскаго названія къ англійскому чиновнику можетъ повести къ смѣшенію понятій и породить ложное представленіе о его роли. Власть, которой онъ пользуется ни въ какомъ случаѣ не соответствуетъ власти французскаго министра внутреннихъ дѣлъ и компетенція его значительно уже компетенціи его французскаго собрата.

Вѣдѣнію государственнаго секретаря по департаменту внутреннихъ дѣлъ (Home secretary) подлежатъ только собственно Англія и Валлисъ; Ирландія же и, съ 1885 г., Шотландія управляются особыми секретарями. Власть министра не простирается даже на всѣ отрасли внутренняго управленія Англіи: такъ онъ совсѣмъ не вмѣшивается въ надзоръ за мѣстными административными органами, такъ какъ это касается уже компетенціи другого министерства. Наконецъ, децентрализація королевства и полнѣйшее отсутствіе административной іерархіи значительно сокращаютъ его полномочія; политическая же этика не допускаетъ его вмѣшиваться въ выборы. Итакъ, если не принимать во вниманіе нѣкоторыхъ его функцій, не имѣющихъ особаго значенія то можно сказать что Home secretary не болѣе, какъ министръ полиціи и уголовной юстиціи. Лишенный почти всѣхъ тѣхъ полномочій, которыя обыкновенно принадлежатъ министру внутреннихъ дѣлъ, онъ, съ другой стороны, несетъ такія обязанности, которыя на континентѣ относятся къ вѣдѣнію министра юстиціи.

Главная обязанность Государственнаго секретаря по Департаменту внутреннихъ дѣлъ это—управлять полиціей и заботится о поддержаніи общественной тишины и спокойствія. Но лично онъ вмѣшивается только въ наиболѣе важныхъ случаяхъ, какъ напр. возмущеніе или серьезныя волненія. Тогда онъ даетъ инструкціи мѣстнымъ должностнымъ лицамъ, распоряжается относительно найма особыхъ констеблей или же требуетъ отъ военнаго министра вооруженныхъ силъ. Повседневной полиціей завѣдуютъ мировые судьи вмѣстѣ съ совѣтомъ графства и муниципальными совѣтами. Метрополія подчинена особому режиму: ея полиція находится въ непосредственномъ вѣдѣніи департамента внутреннихъ дѣлъ.

Но и здѣсь власть министра, увы, ограничена! Вмѣсто того чтобы имѣть въ своемъ распоряженіи покорнаго префекта или помощника префекта, совершенно чуждаго тому департаменту или округу, гдѣ онъ является представителемъ центральной власти, получающаго

жалованье изъ государственнаго казначейства, зависящаго отъ милостей своего министра, озабоченнаго прежде всего пунктуальнымъ исполненіемъ приказаній своего начальства—*Home secretary* находится совсѣмъ въ другомъ положеніи: онъ управляетъ съ помощью коренныхъ жителей графства или города, совершенно независимыхъ отъ милости или немилости министра, не получающихъ никакого жалованья изъ государственнаго казначейства, добивающихся болѣе уваженія управляемыхъ лицъ, чѣмъ министерской протекціи. Законъ 1888 г. о мѣстномъ управленіи лишилъ его наиболѣе дѣйствительной санкціи его правъ контроля, отнявъ у него распредѣленіе субсидій.

Къ вѣдѣнію департамента внутреннихъ дѣлъ относятся также нѣкоторыя спеціальныя полицейскія функціи а именно: фабричная полиція, касающаяся санитарныхъ мѣръ и мѣръ къ огражденію отъ несчастныхъ случаевъ, инспекція рудниковъ и исполненіе законовъ регламентирующихъ условія труда.

Home secretary—настоящій министръ юстиціи во всемъ, что относится къ карательной юстиціи. На его обязанности лежатъ заботиться объ исполненіи приговоровъ, исходящихъ отъ различныхъ трибуналовъ страны. Подобно министру юстиціи, онъ завѣдуетъ управленіемъ тюремъ и при его участіи монархъ осуществляетъ свое право помилованія. Онъ разрѣшаетъ выдачу преступниковъ иностраннымъ государствамъ; съ его согласія приводятъ въ исполненіе приказы объ арестѣ, исходящіе отъ колоніальныхъ властей. Наконецъ, онъ можетъ издавать, во исполненіе законовъ, регламенты, чтобы обезпечить правильное функціонированіе репрессивныхъ судовъ, онъ же дѣлаетъ нѣкоторыя назначенія въ судебномъ вѣдомствѣ, за исключеніемъ мировыхъ судей графства; по отношенію къ этимъ послѣднимъ онъ имѣетъ право только утверждать кандидатовъ, предложенныхъ лордомъ-лейтенантомъ; но онъ назначаетъ мировыхъ судей метрополіи, а, совмѣстно съ канцлеромъ, и судей въ полицейскіе суды. Мы должны прибавить, что вся юридическая статистика, гражданская и уголовная, находится въ вѣдѣніи департамента внутреннихъ дѣлъ.

Home secretary несетъ еще много другихъ особыхъ обязанностей, чрезвычайно разнообразныхъ и совершенно незначительныхъ. Онъ необходимый посредникъ между монархомъ и его подданными; онъ принимаетъ прошенія, представляетъ ихъ королю и сообщаетъ просителямъ его отвѣтъ. Онъ долженъ скрѣплять своею подписью нѣкоторые документы: грамоты, утверждающія въ нѣкоторыхъ должностяхъ гражданскихъ или духовныхъ, пожалованіе перства, хартіи, разрѣшенія и т. д. Но исполненіе этой необходимой формальности не даетъ ему никакихъ правъ по отношенію къ этимъ актамъ. Съ другой стороны ему принадлежитъ право выдавать иностраннымъ подданнымъ акты о натурализаціи; онъ назначаетъ членовъ анкетныхъ комиссій, учрежденныхъ правительствомъ

для изученія внутренняго положенія страны, и принимаетъ отъ нихъ сообщенія; все что касается управленія островомъ Мэнотъ и островами Ла-Манша подлежитъ также вѣдѣнію его департамента.

2. Государственный секретарь по департаменту иностранныхъ дѣлъ. (Secretary of state for Foreign Department *). — Foreign secretary (министръ иностранныхъ дѣлъ) долженъ руководить сношеніями англійскаго правительства съ иностранными государствами; вести переговоры относительно международныхъ трактатовъ, заключать ихъ и приводить въ исполненіе; заботиться о безопасности англійскихъ гражданъ и охранять англійскіе интересы въ иностранныхъ государствахъ; выдавать паспорта англійскимъ подданнымъ; назначать и контролировать дипломатическихъ агентовъ и состоящихъ при нихъ консуловъ.

Если исключить переговоры относительно нѣкоторыхъ спеціальныхъ трактатовъ, какъ напр.: почтовые конвенціи и торговые и морскіе трактаты, гдѣ инициатива принадлежитъ непосредственно Postmaster general (Генералу почтмейстеру) и Board of Trade (торговому совѣту), то, можно сказать, что министръ иностранныхъ дѣлъ есть необходимый посредникъ между англійскимъ правительствомъ и другими державами и что въ его департаментѣ сосредоточены всѣ международныя сношенія, каковы бы ни были ихъ характеръ и значеніе. Ни король, ни парламентъ не могутъ имѣть прямыхъ сношеній съ какимъ бы то ни было представителемъ иностраннаго правительства, ни давать приказовъ или инструкцій представителямъ Англій за границей. Монархи не могутъ вести политическіе переговоры путемъ своей личной корреспонденціи. Такъ во время Консульства на предложеніе о мирѣ со стороны Наполеона отвѣтилъ государственный секретарь, какъ и въ 1815 г. на письмо союзныхъ государей, хотя оно и было адресовано самому королю. Министру сообщаются, даже, частныя телеграммы, получаемыя монархомъ, если онѣ касаются политическихъ вопросовъ и министръ же является вдохновителемъ отвѣтовъ. Въ 1847 г. министру иностранныхъ дѣлъ было прочитано конфиденціальное письмо прусскаго короля, и отвѣтъ былъ представленъ на его одобреніе, хотя прусскому послу и было поручено передать письмо лично королевѣ въ частной аудіенціи. Министръ присутствуетъ при всѣхъ свиданіяхъ монарха съ иностранными послами, аккредитованными при его дворѣ. Уже при Георгѣ III-мъ обычаемъ запрещались частныя аудіенціи, а теперь онѣ считаются противными духу конституціи.

Самый характеръ обязанностей министра иностранныхъ дѣлъ

*) Todd, Parliamentary government, т. II, стр. 620—637;—Traill, Central government, стр. 73—83;—neist, Das Genglishe Verwaltungsrecht т. II, стр. 450—458.

ставить его въ необходимость вникать болѣе внимательно въ дѣла, подлежащія его вѣдѣнію. Въ то же время онъ подчиненъ болѣе строгому надзору со стороны перваго министра и кабинета министровъ, а также и болѣе активному контролю со стороны монарха. Но за то Палаты не могутъ оказывать на него непосредственнаго сильнаго давленія, хотя для него все-же невозможно вполне освободиться отъ вліянія ихъ авторитета.

Вслѣдствіе того значенія, которое имѣютъ всѣ, даже, самыя ничтожныя вопросы внѣшней политики, только немногіе изъ нихъ не доводятся до свѣдѣнія самого министра. Почти ни одно рѣшеніе не принимается безъ его согласія; дипломатическія депеши и инструкціи должны всегда получать его санкцію. Кругъ обыденныхъ дѣлъ, предоставленныхъ на усмотрѣніе низшихъ чиновниковъ здѣсь очень ограниченъ. Единственно только консульская служба не требуетъ постояннаго личнаго вмѣшательства министра. Но и въ области чисто дипломатическихъ отношеній не достаточно одного его согласія; рѣшенія министра должны получить одобреніе и со стороны другихъ лицъ. Когда выдвигается совершенно новый вопросъ, онъ долженъ справиться съ мнѣніемъ перваго министра или даже всего кабинета. Получаемыя и отправляемыя имъ депеши должны быть сообщены первому министру. Этотъ послѣдній доводитъ ихъ до свѣдѣнія монарха и затѣмъ онъ обсуждаются всѣми членами кабинета. Ведутся-ли переговоры относительно того или другого трактата,—общіе принципы, которые послужатъ базой для переговоровъ, должны быть рассмотрѣны въ совѣтѣ министровъ. Затѣмъ трактатъ можетъ быть ратификованъ не иначе, какъ съ согласія кабинета, если только дѣло не касается какого-либо незначительнаго договора, регулирующаго тотъ или другой детальный вопросъ.

Короли всегда особенно интересовались дѣлами внѣшней политики и здѣсь они сохранили за собой руководство больше чѣмъ въ какой-нибудь другой отрасли управленія. Даже въ настоящее время въ этой области наиболѣе живо чувствуется ихъ вліяніе во всѣхъ конституціонныхъ монархіяхъ, вообще, и въ Англіи, въ особенности, потому что именно здѣсь ихъ опытность и личныя связи могутъ прійти на помощь министрамъ. Для руководства внѣшней политикой необходимо солидное знакомство съ фактами, послужившими основаніемъ для современныхъ отношеній съ иностранными державами. Кромѣ того необходимо знать причины, породившія эти отношенія, а также обстоятельства, измѣнившія или угрожавшія ихъ измѣнить. Монархъ является въ этомъ отношеніи лицомъ почти всегда хорошо освѣдомленнымъ, потому что всѣ переговоры ведутся подъ его ближайшимъ наблюденіемъ. Министръ же управляетъ дѣлами въ теченіе нѣсколькихъ мѣсяцевъ самое большее—нѣсколькихъ лѣтъ. Благодаря тайнѣ, окружающей всѣ международныя сношенія, онъ, до занятія имъ поста министра, очень поверхностно знакомъ съ положеніемъ вещей. Кромѣ того

король, благодаря своимъ сношеніемъ и родственнымъ связямъ съ иностранными монархами, можетъ лучше знать истинную сущность дѣла и дѣйствительныя намѣренія правительствъ. Къ тому же, какъ сказалъ Гладстонъ, „характеръ этихъ отношеній позволяетъ сказать гораздо болѣе и притомъ въ формѣ болѣе мягкой и болѣе внушительной, чѣмъ путемъ дипломатической переписки или путемъ официальныхъ сношеній между правительствами.“ *)

Даже королева Викторія, всегда сдержанная въ проявленіи своего авторитета, энергично потребовала возстановленія своихъ правъ, когда Пальмерстонъ пытался освободиться отъ ея вліянія. Она часто и съ большою пользою примѣняла это право.

Какъ мы уже видѣли, непосредственнаго вмѣшательства парламента не требуется для утвержденія международныхъ трактатовъ. Съ другой стороны, уступая необходимости, парламенту часто приходится отказываться отъ этого своего права контроля во всемъ, что касается дѣлъ дипломатическихъ. Министръ, конечно, доводитъ до его свѣдѣнія текущую внѣшнюю политику, но и то только до извѣстныхъ предѣловъ. Парламентъ принужденъ предоставить на усмотрѣніе министра выборъ вопросовъ, которые могутъ быть оглашены, не подвергая опасности интересовъ страны. Кромѣ исключительныхъ случаевъ, никакихъ сообщеній не должно быть сдѣлано относительно текущихъ незаконченныхъ переговоровъ. У парламента нѣтъ права инициативы въ области внѣшней политики. Трактаты подлежатъ его вѣдѣнію только послѣ ихъ ратификаціи; и то нѣкоторые изъ нихъ должны составлять абсолютную тайну. Но съ другой стороны, есть нѣкоторые акты такой исключительной важности (напр. объявленіе войны), что министръ не можетъ ихъ предлагать, если онъ заранѣе не увѣренъ въ согласіи Палатъ.

Въ заключеніе нужно сказать, что кабинетъ направляетъ внѣшнюю политику соотвѣтственно тому, что онъ считаетъ интересами націи и желаніемъ большинства Нижней Палаты. Онъ дѣйствуетъ подъ наблюденіемъ короля и подъ болѣе слабымъ, но тѣмъ не менѣе дѣйствительнымъ, контролемъ парламента; на обязанности министра иностранныхъ дѣлъ (*Foreign secretary*) лежитъ осуществленіе той политики, вдохновителемъ которой является онъ самъ

3.— Государственный секретарь по департаменту колоній (*secretary of state for colonial Department*) **). Управление британскими колоніями было сначала поручено *Board of Trade and Plantations* (Департаменту Торговли и Планацій), потомъ Государственному секретарю по внутреннимъ дѣламъ. Въ 1801 г. управление колоніями перешло къ

*) Gladstone, *Gleanings of past Gears*. т. I, стр. 41.

**) Todd, *Parliamentary Government*, т. II, стр. 637—647. Traill, *central Government*, стр. 84—94; Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht*, т. II, стр. 1107—1116.

Военному Министру (Secretary for war), а въ 1854 г. было обособлено въ отдѣльное вѣдомство съ министромъ колоній во главѣ. Вѣдѣнію его подлежатъ управленіе всѣми англійскими владѣніями, находящимися внѣ предѣловъ Соединеннаго королевства. Исключеніе представляютъ острова Ламанша, отнесенныя къ министерству внутреннихъ дѣлъ и Индія, подчиненная особому министру.

Colonial secretary долженъ руководить сношеніями метрополіи съ колоніями, поддерживать права и верховенство метрополіи и охранять ея интересы. Онъ замѣщаетъ съ согласія перваго министра всѣ важнѣйшіе посты, назначаетъ всѣхъ губернаторовъ, являющихся представителями монарха въ различныхъ частяхъ имперіи; получаетъ отъ нихъ рапорты и сообщенія, которые они считаютъ нужнымъ доводить до его свѣдѣнія; онъ даетъ имъ приказанія и инструкціи отъ имени центрального правительства; вмѣстѣ съ военнымъ министромъ онъ распределяетъ военныя силы, охраняющія Британскія владѣнія и устанавливаетъ численность войскъ, которыя должны выставить колоніи, имѣющія свою армію. По соглашенію съ морскимъ министерствомъ онъ отправляетъ, нужныя для защиты колоній, суда.

Современная политика Англіи имѣетъ своею цѣлью предоставить наибольшую свободу колоніямъ, сохраняя свое верховенство, и установить въ нихъ аналогичныя съ метрополіей политическія учрежденія. Отказавшись отъ репрессивной политики, Англія старается установить прочную связь съ колоніями общностью интересовъ, дарованіемъ различныхъ льготъ и чувствомъ національнаго единства. Но свободныя учрежденія и парламентскій режимъ не всегда бываютъ совмѣстимыми со степенью цивилизаціи нѣкоторыхъ колоній, а потому въ англійскихъ колоніяхъ введены 3 различныхъ формы правленія.

1. Владѣнія принадлежащія коронѣ (Crown Colonies). Они совсѣмъ лишены политической автономіи и находятся въ полнѣйшей зависимости отъ имперскаго правительства. Это тѣ колоніи, гдѣ европейцы составляютъ небольшую группу среди туземнаго населенія, не созрѣвшаго еще для свободныхъ учрежденій. Сюда относятся: Ямайка, Золотой берегъ, Гвіана, о. св. Маврікія, Кипръ; военные посты, за исключеніемъ Мальты, и острова Тихаго Океана подчинены такому же режиму.

2. Колоніи имѣющія представительныя учрежденія, но безъ отвѣтственнаго правительства: законодательная власть въ нихъ ввѣрена избранному колонистами совѣту. Имперское правительство имѣетъ право veto и сохраняетъ за собою исполнительную власть, которую оно осуществляетъ чрезъ посредство своихъ агентовъ. Такую организацію имѣютъ: островъ Мальта, Антильскіе острова, колонія Наталь, Цейлонъ и Западная Австралія.

3. Наконецъ третья группа колоній пользуется и представи-

тельными учреждениями, и ответственным правительством. Местному парламенту принадлежит законодательная власть, право же *veto*—имперскому правительству. Колониальный же парламент слѣдуетъ за исполнительной властью, порученной министрамъ, которые должны отдавать ему отчетъ въ своемъ управленіи и подчинены губернатору. Организациа обѣихъ Палатъ колониальнаго парламента и ихъ права различны въ различныхъ колоніяхъ, также какъ и власть имперскаго правительства и формы ея проявленія.

Въ коронныхъ колоніяхъ законы или ордонансы (*Ordinances*) издаются однимъ губернаторамъ или губернаторомъ совмѣстно съ совѣтомъ, назначаемымъ министромъ. Законъ долженъ быть представленъ въ *Colonial office* (министерство колоній), чтобы министръ могъ его проконтролировать и, въ случаѣ нужды, отмѣнить. Бюджетъ долженъ получать специальное одобреніе имперскаго правительства.

Въ колоніяхъ съ представительными учреждениями, съ ответственнымъ или неотвѣтственнымъ правительствомъ, Палаты вотируютъ законы и бюджетъ. Губернаторъ можетъ ихъ одобрить или отвергнуть и долженъ затѣмъ сообщить ихъ министру, который вправѣ всегда ихъ отмѣнить. Иногда вслѣдствіе того, что законъ, „изданъ подъ условіемъ возможности отмѣны“ (*suspending clauses*) необходимо особое согласіе монарха, чтобы такой законъ вступилъ въ силу. Это право *veto* примѣняется теперь съ большою осторожностью, въ особенности относительно крупныхъ колоній. Такъ въ теченіе цѣлой четверти вѣка были отвергнуты только 10 биллей Канадскаго парламента.

Колоніи, не имѣющія ответственнаго правительства, управляются губернаторами подъ непосредственнымъ наблюденіемъ министра колоній. Въ другихъ управленіе поручено министерству, организованному по образцу англійскаго кабинета и избраннаго изъ членовъ большинства обѣихъ Палатъ. Губернаторъ, подчиненный министру колоній, только охраняетъ интересы метрополіи, главнымъ образомъ по вопросу объ организации военныхъ силъ, во внѣшнихъ сношеніяхъ и въ торговой политикѣ.

4. Государственный военный секретарь (*Secretary of state for war* *). Военное министерство является въ Англіи учрежденіемъ позднѣйшаго времени. Въ теченіе первой половины этого вѣка командованіе и управленіе сухопутными войсками было распредѣлено между пятью или шестью различными властями почти совершенно независимыми другъ отъ друга; одинъ изъ этихъ властей,—военная, были подчинены королю, другія находились подъ контролемъ парламента: *secretary for War and colonies* (военный министръ, онъ же министръ колоній), *secretary at War* (военный

*) Todd, Parliamentary Government. т. II, стр. 725—758; Traill, central Government, стр. 95—105; Gneist, Das englische Verwaltungsrecht, т. II, стр. 498—512, 522—530, 566—569.

секретарь), *Commander-in-Chief* (Главкомандующій), *Board of Ordnance* (Артиллерійскій совѣтъ), *Commissariat* (отдѣлъ казначейства) и даже *Home secretary* (Государственный секретарь по внутреннимъ дѣламъ), Управляющій милиціей и волонтерами.

Опытъ Крымской войны показалъ все неудобство такой системы и вызвалъ учрежденіе должности особаго военнаго министра, который управляетъ военными дѣлами совмѣстно съ главнокомандующимъ (*Commander-in-Chief*). Военному министру поручены „администрація, управленіе и завѣдываніе арміей и интенданствомъ и всѣ вопросы, касающіеся финансовъ, расквартированія и содержанія арміи“. Главкомандующему принадлежитъ военное командованіе, поддержаніе дисциплины, а также повышенія и назначенія по арміи. Между двумя независимыми и отдѣльными вѣдомствами часто притомъ призванными издавать совмѣстно тѣ или другіе акты, не преминули конфликты возникнуть. Этотъ дуализмъ въ управленіи замедлялъ и осложнялъ ходъ служебныхъ дѣлъ. Въ 1870 г. военное вѣдомство было совершенно преобразовано: Главкомандующій былъ подчиненъ контролю со стороны военнаго министерства, въ одну изъ секцій котораго былъ превращенъ департаментъ конной гвардіи. Но Главкомандующій не былъ низведенъ на степень простого начальника службы: онъ сохранилъ свою власть, но только былъ подчиненъ довольно ограниченному надзору со стороны военнаго министра.

Согласно регламенту 1870 г. во главѣ министерства стоитъ военный министръ и два его товарища, одинъ—постоянный, другой—парламентскій. Военное министерство дѣлится на 3 секціи: первой изъ нихъ управляетъ главнокомандующій, второй *surveyor general of the Ordnance*. (главный инспекторъ артиллеріи), третьей—*Financial secretary* (секретарь финансовъ), избираемый среди членовъ Нижней Палаты.

Къ обязанностямъ главнокомандующаго относятся: командованіе, формированіе и обученіе войска, поддержаніе дисциплины, назначенія и повышенія по арміи. Въ его вѣдѣніи находятся всѣ военныя школы и весь военно-медицинскій персоналъ. Второй секціи поручено управленіе интенданствомъ (въ самомъ широкомъ смыслѣ этого слова) и всѣмъ, что касается матеріальной службы арміи; она завѣдуетъ службой по снабженію провіантомъ, вооруженіемъ и содержаніемъ арміи; она заботится о производствѣ и храненіи оружія всѣхъ родовъ и боевыхъ припасовъ; она же наблюдаетъ за всѣми военными работами, за постройкой крѣпостей, казармъ и другихъ зданій и заботится объ ихъ содержаніи. Третья секція имѣетъ въ своемъ вѣдѣніи финансы; она провѣряетъ и уплачиваетъ всѣ военные расходы, жалованье солдатамъ и офицерамъ и пенсіи.

Въ 1888 г. военное министерство было реорганизовано. Секція *Ordnance* (артиллерія) была упразднена и почти всѣ ея

функции были переданы секции главнокомандующаго; финансовым же ея обязанности перешли въ вѣдѣніе финансоваго секретаря (Financial secretary). Такимъ образомъ главнокомандующій стоитъ во главѣ всѣхъ учреждений специально военнаго характера, а финансовый секретарь (Financial secretary)—во главѣ учреждений гражданскихъ. Оба находятся, хотя и въ различной степени, подъ контролемъ министра и его товарищей.

Реформа 1888 г. значительно сократила власть и роль министра. Секція Ordnance (артиллерійская) была раньше ему вполне подчинена: у него была тамъ власть аналогичная власти министра во внутреннемъ управленіи своего министерства. Теперь же почти всѣ функции Ordnance'a перешли въ вѣдѣніе главнокомандующаго, а этотъ послѣдній не находится въ прямой зависимости отъ министра. Если онъ и подчиненъ контролю министра, то все же министр не можетъ ему предписывать какія бы то ни было требованія и отдавать приказанія. У главнокомандующаго есть своя собственная власть и онъ является уполномоченнымъ не министра, а самого короля, съ которымъ онъ непосредственно сносится; въ нѣкоторыхъ же областяхъ своей дѣятельности онъ сохранилъ почти полную независимость, а въ другихъ хотя и подчиненъ военному министру но все же министр избѣгаетъ давать ему приказанія. Они совместно обсуждаютъ всѣ вопросы и военный начальникъ конечно оказываетъ сильное вліяніе на гражданскаго министра. Въ случаѣ же конфликта мнѣніе министра имѣетъ перевѣсъ.

Въ настоящее время функции военнаго министра заключаются главнымъ образомъ въ контролѣ финансоваго управленія; этотъ контроль можно назвать юридическимъ, т. е. онъ долженъ обезпечить соблюденіе закона во всемъ военномъ вѣдомствѣ; съ другой стороны это контроль политическій т. к. побуждаетъ управлять арміей сообразно съ вѣншей и внутренней политикой правительства. Впрочемъ военный министр раздѣляетъ это право политическаго контроля съ первымъ министромъ и другими членами кабинета. Всѣ мѣропріятія, всѣ акты главнокомандующаго по командованію, обученію и дисциплинѣ войска, разъ они не касаются ни финансовъ, ни политики и остаются въ предѣлахъ строгой законности, не подлежатъ совершенно вѣдѣнію министра. Эти мѣропріятія, конечно, не составляютъ для него тайны, но онъ ни въ коемъ случаѣ не можетъ вмѣшиваться въ нихъ, не превышая своей власти. Напротивъ вопросы смѣшаннаго характера рѣшаются съ согласія всѣхъ заинтересованныхъ учреждений; укажемъ нѣкоторые изъ нихъ:

Главнокомандующій имѣетъ право назначать и перемѣщать низшихъ служащихъ; но прежде, чѣмъ представить свои рѣшенія на утвержденіе монарха, онъ сообщаетъ ихъ министру съ тѣмъ, чтобы этотъ послѣдній могъ удостовѣриться въ ихъ правильности. Вышія же назначенія могутъ имѣть послѣдствія съ политической точки зрѣнія: поэтому всѣ повышенія, начиная отъ чина полковника и выше, должны имѣть мѣсто съ согласія министра. Главнокомандующій вно-

ситъ свои предложенія, министръ же представляетъ по поводу нихъ свои замѣчанія.

Первая статья Mutiny Bill'я (билль о возстаніяхъ) уполномочиваетъ монарха, во-первыхъ, издавать регламенты для обезпеченія дисциплины въ войскахъ и, во-вторыхъ, подвергать за нарушеніе дисциплины опредѣленнымъ наказаніямъ. Главнокомандующій представляетъ на благоусмотрѣніе министра вопросъ о наказуемости тѣхъ или другихъ проступковъ, несовмѣстимыхъ, какъ показалъ опытъ, съ должной дисциплиной въ войскахъ; министръ-же постановляетъ относительно законности и своевременности наказанія.

Главнокомандующій вноситъ на разсмотрѣніе министра проэктъ относительно желательной численности войскъ. Министръ, заручившись согласіемъ кабинета, принимаетъ рѣшеніе и отсылаетъ проэктъ его автору, который представляетъ его затѣмъ на одобреніе монарха.

Ордена и награды по арміи назначаются министромъ по представленію главнокомандующаго. Окладъ жалованья опредѣляется съ согласія казначейства. Распредѣленіе войскъ по гарнизоннымъ городамъ и по крѣпостямъ должно получить утвержденіе со стороны обоихъ высшихъ начальниковъ. Инициатива обыкновенно принадлежитъ представителю военной власти; онъ испрашиваетъ у министра согласіе на свой планъ размѣщенія войскъ.

Въ случаѣ войны кабинетъ назначаетъ главнокомандующаго дѣйствующей арміи, ея дивизіонныхъ начальниковъ и опредѣляетъ ея численный составъ. Онъ же утверждаетъ планъ военныхъ дѣйствій. Военный министръ становится тогда исключительно исполнителемъ приказаній кабинета. Главнокомандующій остается въ Англіи; онъ не имѣетъ никакой непосредственной власти надъ дѣйствующей арміей; принадлежащія ему полномочія переходятъ къ главнокомандующему дѣйствующей арміи, который и находится въ непосредственной зависимости отъ военнаго министра. Министръ отдаетъ ему всѣ распоряженія отъ имени правительства и главнокомандующій дѣйствующей арміей сносится только съ нимъ однимъ.

5.—Государственный секретарь по дѣламъ Индіи. (secretary of state for India) *) Въ 1858 г. Индія была присоединена къ Англійской коронѣ. Парламентскимъ актомъ была учреждена должность пятаго государственнаго секретаря; къ нему и перешла „власть, принадлежавшая раньше Индійской компаніи“.

Въ Индіи не имѣется ни отвѣтственнаго правительства, ни представительныхъ учреждений. Подобно коронной колоніи, она управляется чиновниками непосредственно подчиненными монарху. Во главѣ мѣстной администраціи стоитъ генераль-губернаторъ или

*) Todd. Parliamentary Government. т. II, стр. 648—672; Traill. central government, стр. 106—114,—Gneist, Das englische Verwaltungsrecht, т. II, стр. 1116—1124.

вице-король; онъ управляетъ сообща съ совѣтомъ и подѣ контролемъ министра Индіи. Ему предоставлены самыя широкія полномочія. Находящійся при немъ высшій совѣтъ по дѣламъ Индіи (Supreme Council of India) имѣетъ двоякое назначеніе. Какъ исполнительный органъ, онъ состоитъ изъ пяти членовъ, изъ которыхъ каждый завѣдуетъ опредѣленной отраслью управленія. Совѣтъ этотъ даетъ свои заключенія по всѣмъ вопросамъ, касающимся администраціи. Какъ законодательный органъ, онъ имѣетъ въ своемъ составѣ кромѣ министра еще нѣкоторое число экстраординарныхъ членовъ и уполномоченъ съ согласія генераль-губернатора и подѣ контролемъ центральнаго правительства издавать, отмѣнять и измѣнять законы. Въ случаѣ безотлагательности вице-король можетъ единолично издавать приказы въ цѣляхъ огражденія спокойствія и хорошаго управленія имперіи (for the peace and good government of the empire); но это приказы дѣйствительны только въ теченіе 6 мѣсяцевъ. Бомбей и Мадрасъ имѣютъ своихъ губернаторовъ (gouverneurs de Prèsidence), подчиненныхъ генераль-губернатору. При нихъ находятся совѣты и они могутъ издавать приказы, касающіеся только управляемыхъ ими областей. Наконецъ президенства раздѣлены на провинціи, во главѣ которыхъ стоятъ губернаторы—лейтенанты.

Всѣ эти губернаторы и совѣты подчинены статсъ-секретарю по дѣламъ Индіи (secretary of state for India), полномочія котораго аналогичны съ полномочіями министра колоній относительно владѣній, принадлежащихъ коронѣ. Онъ получаетъ сообщенія отъ генераль-губернатора, передаетъ ему, правительственные распоряженія изъ Лондона, указываетъ желательное направленіе общей политики, контролируетъ его управленіе, пересматриваетъ и можетъ отмѣнить издаваемые генераль-губернаторомъ, съ согласія или безъ согласія совѣта, законы и приказы, устанавливаетъ бюджетъ, дѣлаетъ назначенія на вакантныя мѣста въ центральномъ управленіи въ Лондонѣ и на нѣкоторые посты въ мѣстной администраціи; онъ же, наконецъ, является отвѣтственнымъ лицомъ предѣ парламентомъ по управленію Индійской имперіей. Такъ же, какъ мииистръ колоній, государственный секретарь по дѣламъ Индіи направляетъ внѣшнюю и торговую политику и предоставляетъ мѣстнымъ властямъ большую свободу во внутреннемъ управленіи. Но есть существенная разница между министромъ колоній и министромъ по дѣламъ Индіи въ формахъ проявленія ихъ дѣятельности: первый управляетъ съ помощью подчиненныхъ ему бюро и подѣ контролемъ перваго министра и кабинета; при второмъ же находится совѣтъ, съ мнѣніемъ котораго онъ долженъ справляться, а иногда и испрашивать его согласія.

Этотъ Совѣтъ по дѣламъ Индіи (Council of India) есть не болѣе, какъ замѣститель прежняго Board of Control (контрольный совѣтъ), которому принадлежалъ правительственный надзоръ надъ директорами „Компаній“. Совѣтъ по дѣламъ Индіи состоитъ изъ 15,

подобно судьямъ несмѣняемыхъ, членовъ (during good behaviour), которые могутъ быть смѣщены только по требованію обѣихъ Палатъ. Со времени его учрежденія въ 1858 г. семь членовъ назначались прежней Палатой директоровъ компаніи, остальные восемь — непосредственно королевой. Теперь же Совѣтъ самъ избираетъ посредствомъ кооптаціи замѣстителей первыхъ семи членовъ, правительство назначаетъ остальныхъ. Выборы и назначенія должны производиться съ тѣмъ расчетомъ, чтобы большинство состояло изъ бывшихъ чиновниковъ Индіи или изъ лицъ, прожившихъ тамъ, по крайней мѣрѣ, 10 лѣтъ. Наконецъ, члены Совѣта не могутъ быть депутатами въ Палатѣ Общинъ.

Совѣтъ по дѣламъ Индіи (Council of India) собирается подъ предсѣдательствомъ министра или назначеннаго имъ вице-президента; онъ долженъ созываться, по крайней мѣрѣ, разъ въ недѣлю и даже чаще, если министръ найдетъ нужнымъ. Рѣшенія постановляются большинствомъ, причемъ голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ при равенствѣ голосовъ. Чтобы ускорить дѣлопроизводство совѣтъ раздѣленъ на 8 комитетовъ; каждый изъ нихъ завѣдуетъ особой отраслью: доходами, судебными дѣлами, общественными работами, политическими дѣлами, арміей, финансами, статистикой и торговлей, продовольствіемъ.

Составленный такимъ образомъ, Совѣтъ совершенно независимъ отъ министра. Онъ долженъ подавать совѣты министру, помогать ему въ практической дѣятельности и наблюдать за нею. Его компетенціи подлежатъ все, что касается управленія имперіей: онъ уполномоченъ „приводить въ исполненіе подъ руководствомъ статсъ-секретаря всѣ постановленія, принятые въ соединенномъ королевствѣ постольку, поскольку онѣ связаны съ управленіемъ Индіей“. Ему не дано права повелѣвать, онъ не можетъ давать министру приказаній, или предписывать ему свои рѣшенія. Только въ исключительныхъ случаяхъ его мнѣніе связываетъ министра: его одобреніе необходимо для всѣхъ расходовъ, погашаемыхъ изъ доходовъ Индіи; съ его же согласія назначаются члены совѣта, состоящаго при генераль-губернаторѣ и при губернаторѣ президентства. Во всѣхъ другихъ вопросахъ у него только совѣщательный голосъ: министръ долженъ знать его мнѣніе, но не обязанъ ему слѣдовать и принужденъ, въ случаѣ разногласія съ большинствомъ, мотивировать свои рѣшенія и предоставить Совѣту дать письменно свои заключенія. Въ дѣйствительности же, мнѣніе Совѣта по дѣламъ Индіи оказываетъ сильное вліяніе на рѣшенія министра; только въ рѣдкихъ случаяхъ министръ поступаетъ по своему усмотрѣнію.

Министръ по дѣламъ Индіи совершенно не связанъ Совѣтомъ въ выборѣ своихъ служащихъ и чиновниковъ. Онъ можетъ вносить въ парламентъ билли, касающіеся Индіи, не запрашивая мнѣнія Совѣта; наконецъ, онъ уполномоченъ, въ случаѣ необходимости, отправлять тайные приказы и депеши, не доводя ихъ до свѣдѣнія Совѣта.

Парламентъ реализируетъ свое право контроля управленія Индіей при представленіи бюджета и финансоваго отчета по Имперіи. Бюджетъ Индіи опредѣляется министромъ вмѣстѣ съ Совѣтомъ и представляется въ Палату Общинъ, но не вотируется ею. Палата довольствуется принятіемъ нѣсколькихъ формальныхъ рѣшеній, констатирующихъ доходы и расходы на текущій годъ, иногда она рекомендуетъ или порицаетъ примѣненіе того или другого обложенія, того или другого налога; но государственный долгъ Индіи не можетъ быть увеличенъ безъ согласія Палаты Общинъ. Отчетъ представляется въ парламентъ для контроля и Палаты обыкновенно пользуются этимъ случаемъ, чтобы подвергнуть обсужденію общую политику правительства Азіатской имперіи.

6. Государственное Казначейство *) (Министерство Финансовъ).

(Первый лордъ казначейства (First lord of the Treasury).— Канцлеръ Казначейства (Chancellor of the Exchequer).— Младшіе лорды (junior Lords).— Генераль-почтмейстеръ (Postmaster-general). Комиссаръ по общественнымъ работамъ и строеніямъ (Commissioner for public Works and public Buildings).

Управленіе финансами, принадлежавшее когда-то верховному лорду казначею (Lord High Treasurer), въ теченіе XVII вѣка не разъ было передаваемо въ вѣдѣніе комиссіи; съ воцареніемъ же Ганноверскаго дома оно поручено коллегіи изъ 5 лордовъ-комиссаровъ, исполняющихъ должность верховнаго лорда-казначея (Lords commissioners for executing the office of Lord High Treasurer).

Въ теченіе нѣкотораго времени весь совѣтъ казначейства (Board of the Treasury) дѣйствительно завѣдывалъ финансами; каждый членъ его принималъ дѣятельное участіе въ управленіи; но мало-по-малу вся власть сосредоточилась въ однѣхъ рукахъ; обязанности же другихъ свелись къ простымъ синекурамъ. Управленіе финансами только номинально принадлежитъ совѣту казначейства; фактически имъ завѣдуетъ одно лицо—канцлеръ казначейства.

Совѣтъ казначейства (Board of the Treasury) состоитъ изъ 5 лицъ: перваго лорда, канцлера казначейства и трехъ младшихъ лордовъ. Всѣ они—члены парламента, преимущественно Палаты Общинъ, въ которой не занимаютъ однако равнаго положенія.

Одно званіе перваго лорда казначейства не даетъ еще права ни на какое опредѣленное мѣсто ни въ управленіи финансовъ, ни въ какомъ другомъ вѣдомствѣ, но первый лордъ всегда состоитъ членомъ кабинета и всегда занималъ постъ перваго министра до 1855 г.,

*) Todd Parliamentary government, т. II, стр. 522—606; Traill, Central government, стр. 31—54; Gneist, Das englische Verwaltungsrecht, т. II, стр. 564—696.

когда лордъ Салюсбери нарушилъ эту традицію. Кромѣ того, первый лордъ казначейства иногда совмѣщаетъ въ своемъ лицѣ эту должность съ обязанностями канцлера казначейства, какъ, напр., Питтъ съ 1783 г. до 1801 г. и съ 1804—1806, Аддингтонъ въ 1801 г., Персеваль въ 1809 г., Каннингъ въ 1827 г., Робертъ Пиль въ 1834 г. и въ періодъ, болѣе близкій къ намъ—Гладстонъ въ 1880 г.

Канцлеръ казначейства въ сущности настоящій министръ финансовъ; этотъ постъ всегда занимаетъ одинъ изъ самыхъ талаптливыхъ и вліятельныхъ членовъ большинства непремѣнно Палаты Общинъ въ виду спеціальнаго контроля, который принадлежитъ этой Палатѣ въ управленіи финансами. Иногда же, какъ мы это видѣли, канцлеръ казначейства является въ то же время первымъ министромъ.

Въ Англіи сложился взглядъ на управленіе финансами, какъ на дѣло первостепенной важности и представляющее большія трудности. Ни одно вѣдомство, можно сказать, не завалено такъ дѣлами, ни одинъ министръ не имѣетъ такого штата подчиненныхъ ему лицъ. Въ силу такого положенія, канцлеръ казначейства лишенъ возможности проявлять свое непосредственное вліяніе и тотъ стѣснительный контроль, какой проявляютъ другіе министры. Управленіе распределяется между различными отдѣленіями, одни изъ нихъ находятся въ завѣдываніи лицъ, вышедшихъ изъ среды администраціи, — это постоянные начальники отдѣленій; во главѣ же другихъ отдѣленій стоятъ члены парламента, они до извѣстной степени независимы и иногда одновременно съ этимъ состоятъ членами кабинета.

Непосредственный контроль надъ этими начальниками отдѣленій принадлежитъ тремъ секретарямъ казначейства, одинъ изъ нихъ постоянный, два другихъ — парламентскіе. Можно сказать, что имъ принадлежитъ общее руководство управленіемъ. Изъ двухъ парламентскихъ секретарей одинъ, финансовый секретарь, завѣдуетъ доходами; онъ же имѣетъ право освобождать отъ налоговъ или дѣлать отсрочки по уплатѣ. Другой, получившій спеціальное названіе парламентскаго секретаря, завѣдуетъ назначеніями безчисленныхъ чиновниковъ финансоваго вѣдомства. Постоянный секретарь контролируетъ главнымъ образомъ расходы, даетъ своимъ товарищамъ свои заключенія по всѣмъ техническимъ вопросамъ. Два раза въ недѣлю собираются секретари и начальники отдѣленій, чтобы обсуждать общій ходъ дѣлъ и разрѣшать вопросы, возбуждающіе сомнѣнія. Канцлеръ казначейства никогда не присутствуетъ на этихъ засѣданіяхъ, но одинъ изъ секретарей доводитъ до его свѣдѣнія всѣ дѣла, подвергавшіяся обсужденію; но если по вопросу исключительной важности не имѣется готоваго рѣшенія въ административной практикѣ или, если являются затрудненія политическаго характера, то собраніе представляетъ только свое мнѣніе, рѣшаетъ же самъ министръ.

Канцлеръ казначейства предоставляетъ назначеніе чиновниковъ и должностныхъ лицъ почти всецѣло парламентскому секре-

тарю или нѣкоторымъ изъ начальниковъ отдѣленій, при чемъ только для занятія высшихъ постовъ запрашивается мнѣніе министра.

Составленіе бюджета представляетъ главную обязанность канцлера казначейства. Выше мы уже видѣли какую роль играетъ онъ въ этомъ случаѣ. Такъ какъ онъ является отвѣтственнымъ лицомъ за финансовое равновѣсіе бюджета, то ему и принадлежитъ самый широкій контроль надъ расходами всѣхъ министерствъ и особенно учреждений гражданского вѣдомства. Его коллеги должны представлять на его одобреніе всѣ акты по своему вѣдомству, требующіе увеличенія расходовъ.

Младшіе лорды несутъ совершенно незначительныя и притомъ чисто формальныя обязанности: они скрѣпляютъ своею подписью большинство актовъ, въ составленіи которыхъ не принимаютъ никакого участія. Къ числу тѣхъ же формальныхъ обязанностей относится пріемъ ими депутацій, что избавляетъ министра и его секретарей отъ множества скучнымъ формальностей. Въ парламентѣ они помогаютъ „бичу“ (whip) *) своей партіи. Уже Каннингъ сказалъ, что ихъ роль „составлять комнату“ **), охранять ее и аплодировать министрамъ“.

Въ казначействѣ 8 отдѣленій; во главѣ двухъ изъ нихъ находятся члены парламента, которые являются, такъ сказать, „министрами второго разряда“. Эти отдѣленія образуютъ два различныхъ и почти совершенно независимыхъ министерства: почтъ и обществѣнныхъ работъ.

Генераль-почтмейстеръ—первый и самый независимый изъ министровъ второго разряда. Находясь во главѣ одного изъ самыхъ важныхъ вѣдомствъ, онъ состоитъ почти всегда членомъ кабинета. Въ дѣйствительности, его подчиненное положеніе относительно казначейства сводится почти исключительно къ контролю надъ расходами и доходами его вѣдомства.

Генераль-почтмейстеръ управляетъ почтой и телеграфомъ при помощи 20 тысячъ подчиненныхъ. Онъ рѣшаетъ, съ согласія казначейства, вопросы о расширеніи дѣятельности почтового вѣдомства и телеграфа внутри королевства и объ открытіи новыхъ отдѣленій. Онъ заключаетъ контракты съ желѣзными дорогами относительно почтовыхъ пересылокъ; онъ же предпринимаетъ переговоры съ иностранными державами въ цѣляхъ урегулированія почтовыхъ и телеграфныхъ международныхъ сообщеній; онъ разбираетъ жалобы и прошенія, замѣщаетъ за нѣкоторыми исключеніями всѣ вакантныя мѣста: законъ предоставляетъ министру финансовъ назначеніе генеральнаго сборщика (receiver general), а парламентскому секретарю казначейства—начальниковъ важнѣйшихъ почтовыхъ отдѣленій.

*) (whip—кнутъ) называется тотъ членъ партіи, который собираетъ товарищей при всякомъ важномъ голосованіи. Пер.

**) Комната, куда удаляются члены парламента для подсчета голосовъ: въ одной комнатѣ собираются, голосующіе за билль, въ другой—противъ билля. Пер.

Департаментъ публичныхъ работъ и зданій (Works and Public Buildings) номинально подчиненъ совѣту составленному изъ перваго комиссара (First commissioner), 5-ти государственныхъ секретарей и президента Совѣта Промышленности (Board of Trade). Въ дѣйствительности этотъ департаментъ управляется первымъ комиссаромъ. Его можно считать „министромъ второго ранга“; онъ состоитъ иногда членомъ кабинета. Департаментъ публичныхъ работъ и зданій не имѣетъ въ Англіи такого значенія, какъ на континентѣ. Государство не принимаетъ непосредственнаго участія въ сооруженіи путей сообщенія и всѣхъ работъ, которыя такъ или иначе сюда относятся: проѣзжихъ дорогъ, желѣзныхъ дорогъ, каналовъ. Всѣ эти предпріятія предоставлены частной инициативѣ или мѣстнымъ властямъ. Надзоръ и помощь государства въ этой области входятъ въ вѣдѣніе другого министерства—(Board of Trade) Совѣта Промышленности. Департаментъ публичныхъ работъ и зданій занимается исключительно содержаніемъ и ремонтомъ королевскихъ дворцовъ, постройкой, ремонтомъ и оборудованіемъ всѣхъ зданій, принадлежащихъ государству, за исключеніемъ зданій, предоставленныхъ въ вѣдѣніе королевскаго морскаго вѣдомства и арміи; на немъ же лежитъ обязанность заботиться о содержаніи королевскихъ и публичныхъ парковъ Лондона и его окрестностей. Но первый комиссаръ (First commissioner) не имѣетъ права производить ни одной работы безъ согласія казначейства за исключеніемъ того случая, когда данная работа производится по приказу парламента; онъ долженъ представлять въ казначейство смѣты всѣхъ значительныхъ работъ; онъ не имѣетъ права самолично назначать служащихъ своего департамента.

7.—Совѣтъ адмиралтейства *). (Board of Admiralty). Управление королевскимъ флотомъ никогда не было раздѣлено, подобно управленію арміей, между различными вѣдомствами. Уже въ XVI в. оно было сосредоточено въ рукахъ Верховнаго Лорда Адмирала (Lord High Admiral); въ настоящее время его замѣстилъ Совѣтъ Адмиралтейства (Board of Admiralty). Адмиралтейство не ограничивается управленіемъ флота; его компетенціи подлежатъ также командованіе, дисциплина, и обученіе морскихъ силъ. Ему принадлежатъ въ морскомъ вѣдомствѣ всѣ тѣ полномочія, которыя въ арміи раздѣлены между государственнымъ секретаремъ и главнокомандующимъ.

Коллегія адмиралтейства состоитъ изъ президента,—(First Lord),—перваго лорда и изъ опредѣленнаго числа *младшихъ* лордовъ. Первый лордъ Адмиралтейства (First Lord of the Admir-

*) Todd, Parliamentary Government, т. II, стр. 762—789;—Traill, Central Government, стр. 115—122;—Gneist, Das englische Verwaltungsrecht, т. II, стр. 591—597.

galty) и есть собственно морской министр; онъ входитъ въ составъ кабинета и очень часто бываетъ избранъ изъ числа членовъ Палаты Общинъ, причемъ онъ не долженъ быть непременно отставнымъ морскимъ офицеромъ. Между младшими лордами нужно выдѣлить прежде всего морскихъ лордовъ, число которыхъ часто мѣняется вмѣстѣ съ перемѣной министерства; ихъ не можетъ быть однако менѣе двухъ и болѣе пяти. Они называются первый, второй и т. д. морской лордъ (first, second, etc.. naval lord). По большей части они назначаются изъ числа офицеровъ или отставныхъ морскихъ офицеровъ, адмираловъ или капитановъ. Они не должны быть непременно членами парламента, и въ послѣднее время все чаще и чаще становятся случаи, когда младшіе лорды адмиралтейства назначаются не изъ числа членовъ обѣихъ Палатъ. Они смѣняются обыкновенно вмѣстѣ съ кабинетомъ, но съ нѣкотораго времени вошло въ обычай одного изъ нихъ считать постояннымъ. Наконецъ въ коллегію входитъ одинъ гражданскій лордъ (civil lord), избираемый изъ числа членовъ парламента.

Совѣтъ Адмиралтейства не представляетъ изъ себя, подобно казначейству, учрежденія безъ какихъ бы то ни было реальныхъ функцій. Власть принадлежитъ не одному первому лорду, а всей коллегіи. Отъ имени коллегіи дѣлаются всѣ распоряженія послѣ того, какъ они принимаются всѣми членами. Ежедневно въ полдень, за исключеніемъ субботы, коллегія Адмиралтейства собирается подъ предсѣдательствомъ перваго лорда: каждый представляетъ здѣсь свой докладъ, вноситъ свои предложенія и даетъ свои заключенія по поводу разсматриваемыхъ вопросовъ. Конечно, первый лордъ оказываетъ сильное и даже, можно сказать, рѣшающее вліяніе, потому что онъ является отвѣтственнымъ предъ парламентомъ за управление всего морского вѣдомства; младшіе же лорды отвѣтственны только за тѣ распоряженія, которыя имѣли мѣсто при ихъ личномъ участіи. Все-же первый лордъ не можетъ принять никакого рѣшенія, несогласнаго съ мнѣніемъ его товарищей. Если его проекты не встрѣчаютъ съ ихъ стороны сочувствія, то ему остается одинъ путь: онъ можетъ добиться согласія кабинета и монарха и, сильный ихъ поддержкой, свободно сломить упорство совѣта; и если послѣ этого кто либо изъ членовъ совѣта продолжаетъ настаивать на своемъ мнѣніи, то первый лордъ можетъ потребовать его отставки. Словомъ, первый лордъ управляетъ при непремѣнномъ соучастіи избранныхъ имъ лицъ, которыхъ онъ вправе увольнять по своему желанію. Въ дѣйствительности онъ очень рѣдко прибѣгаетъ къ этой крайней мѣрѣ для осуществленія своихъ плановъ.

Сэръ Джемсъ Грэхемъ (sir James Graham), занявшій въ 1830 году постъ перваго лорда адмиралтейства, опредѣлилъ каждому изъ младшихъ лордовъ особую сферу дѣятельности; онъ раздѣлилъ между ними контроль всего управленія, предоставивъ себѣ высшее руководство. Эта реформа имѣла самыя счастливыя послѣдствія. Примѣру сэра Грэхема слѣдовали всѣ его преемники. Въ принципѣ каждый

министръ можетъ по своему усмотрѣнію распредѣлять различные департаменты между младшими лордами, но фактически всегда сохраняется ранѣе установившееся росписаніе и вносимыя измѣненія каждымъ новымъ министерствомъ очень незначительны.

Первый лордъ Адмиралтейства, которому предоставлено высшее руководство, рѣшаетъ всѣ политическіе и финансовыя вопросы, даетъ свое согласіе на смѣту расходовъ и на проектъ бюджета; отъ него зависятъ всѣ назначенія и повышенія въ королевскомъ морскомъ и гражданскомъ вѣдомствахъ адмиралтейства, за исключеніемъ назначеній и повышеній, для которыхъ требуется согласіе кабинета или же которыя предоставлены первому морскому лорду. Первый лордъ Адмиралтейства раздаетъ награды и ордена морскимъ офицерамъ, ему же принадлежитъ право помилованія осужденныхъ офицеровъ и матросовъ. Наконецъ, въ случаѣ крайней необходимости, онъ можетъ единолично принимать тѣ или другія безотлагательныя мѣры.

Первому морскому лорду, обыкновенно адмиралу, принадлежатъ въ морскомъ вѣдомствѣ большинство тѣхъ полномочій, которыми пользуется въ сухопутной арміи главнокомандующій: онъ заботится о поддержаніи дисциплины, рѣшаетъ вопросы, касающіеся распредѣленія и концентрации морскихъ силъ, отдаетъ приказы относительно маневровъ и выступленія въ море. Часто министръ предоставляетъ ему назначеніе лейтенантовъ, мичмановъ и старшихъ въ экипажѣ. Между остальными лордами распредѣляется собственно администрація. Въ вѣдѣніи гражданского лорда находятся — контроль финансовъ, почтоваго дѣла, морского духовенства и морскихъ училищъ.

Первый лордъ Адмиралтейства имѣетъ въ своемъ непосредственномъ распоряженіи одного постоянного и одного парламентскаго секретаря. Они не состоятъ официально членами совѣта Адмиралтейства (Board of Admiralty); если они и присутствуютъ на ежедневныхъ засѣданіяхъ этой коллегіи, то безъ права голоса. Но и лишенные юридически всякаго авторитета, они тѣмъ не менѣе часто оказываютъ на управленіе департаментомъ гораздо болѣе сильное вліяніе, чѣмъ младшіе лорды.

8.—Совѣтъ промышленности *). (Board of Trade). Уже въ XVII в. при Карлѣ II, мы находимъ Промышленный совѣтъ (Council of Trade), который принимаетъ скорѣе названіе Board of Trade and Plantations (совѣтъ промышленности и плантацій), къ которому было присоединено также и управленіе колоніями. Въ 1758 г., послѣ учрежденія должности министра колоній, Board

*) Todd, Parliamentary Government, т. II, стр. 789—803;—Traill, Central Government, стр. 123—132;—Gneist, Das englische Verwaltungsrecht, т. II, стр. 935—951.

of Trade является институтомъ исключительно совѣщательнаго характера и, наконецъ, совѣмъ уничтожается въ 1782 г.; онъ снова появляется въ 1786 г., но уже въ видѣ особаго комитета тайнаго совѣта, отъ котораго онъ вскорѣ отдѣляется и становится самостоятельнымъ вѣдомствомъ.

Преобразованный такимъ образомъ, Совѣтъ промышленности (Board of Trade) состоялъ изъ президента, вице-президента и нѣкотораго числа тайныхъ совѣтниковъ; нѣкоторые изъ этихъ тайныхъ совѣтниковъ являлись уже членами Совѣта по должности, ех officio, таковы: первый министръ, канцлеръ, Государственный секретарь, канцлеръ Казначейства, первый лордъ Адмиралтейства, канцлеръ Ланкастерскаго Герцогства и спикеръ (Speaker) Палаты общинъ. Въ теченіе нѣкотораго времени всѣ дѣла дѣйствительно обсуждались въ засѣданіяхъ совѣта въ присутствіи хотя нѣсколькихъ изъ его членовъ. Совѣтъ промышленности (Board of Trade) не былъ исполнительнымъ органомъ въ строгомъ смыслѣ этого слова: его обязанности ограничивались подачей совѣтовъ министрамъ и изготовленіемъ королевскихъ ордонансовъ, касающихся упорядоченія торговли; напр. онъ представлялъ свои заключенія въ министерство иностранныхъ дѣлъ (Foreign office) относительно переговоровъ по поводу торговыхъ трактатовъ, въ казначейство — по различнымъ вопросамъ, касающимся таможи и акциза, въ министерство колоній (Colonial Office) — относительно согласованія управленія колоній съ интересами государственной промышленности.

Въ теченіе девятнадцатаго столѣтія, совѣтъ промышленности (Board of Trade) подвергся двойному преобразованію. Съ одной стороны необычайное развитіе торговыхъ сношеній, быстрый успѣхъ крупной промышленности, желѣзныя дороги, развитіе мореплаванія — всѣ эти факторы принудили законодателя къ цѣлому ряду такихъ мѣропріятій въ области охраненія государственныхъ и частныхъ интересовъ, приведеніе въ исполненіе которыхъ требовало контроля и вмѣшательства властей. Эти послѣднія обязанности и были поручены Совѣту промышленности. Онъ сдѣлался съ тѣхъ поръ настоящимъ административнымъ департаментомъ, въ обязанности котораго входило: обеспечивать исполненіе законовъ и охранять въ этой области государственные интересы. По мѣрѣ того, какъ Совѣтъ промышленности дѣлался все болѣе и болѣе лишь исполнительнымъ органомъ и постепенно терялъ свой коллегіальный характеръ, руководство дѣлами мало-по-малу сосредоточилось въ рукахъ президента. Этотъ послѣдній и является настоящимъ министромъ торговли; совѣтъ же со времени уничтоженія должности вице-президента въ 1867 г., существуетъ только номинально; въ теченіе послѣдней четверти вѣка президентъ Совѣта промышленности состоитъ всегда членомъ кабинета согласно желанію, выраженному однимъ изъ комитетовъ Палаты общинъ.

Многочисленные и необыкновенно разнообразныя функціи Совѣта промышленности привели къ раздѣленію этого вѣдомства на

11 отдѣленій. Между ними самое важное—первое отдѣленіе, заведующее торговой и промышленной статистикой; къ нему перешли также всѣ функціи совѣщательнаго характера прежняго Совѣта. Въ этой области вмѣшательство министра имѣетъ очень часто мѣсто и притомъ выражается въ наиболѣе непосредственной формѣ. Никакое болѣе или менѣе важное заключеніе не представляется Совѣтомъ промышленности безъ его особаго всякій разъ согласія; онъ же лично принимаетъ участіе, какъ въ выработкѣ этихъ заключеній, такъ и въ изготовленіи биллей и регламентовъ, касающихся промышленности.

Въ число обязанностей, лежащихъ на этомъ департаментѣ входятъ инспекція и полиція на желѣзныхъ дорогахъ и трамваяхъ; наблюденіе за торговыми судами въ смыслѣ исполненія законовъ, касающихся вооруженія и снаряженія судовъ, здоровья, дисциплины и жалованья экипажа; контроль администраціи портовъ и маяковъ и всего, что касается лодманской службы, наблюденіе за мѣрами и вѣсами, регистрація уставовъ акціонерныхъ обществъ, мѣры въ интересахъ охраненія патентовъ, фабричныхъ рисунковъ и фабричныхъ марокъ; полиція охраняющая рыбный промыселъ; управление суммами, предназначенными въ пользу матросовъ; контроль компаній страхованія жизни и т. д. и т. д.

9.—Совѣтъ мѣстнаго управленія (Local Government Board *)). По времени своего возникновенія этотъ Совѣтъ является однимъ изъ позднѣйшихъ среди учрежденій исполнительной власти. Его созданіе было вызвано все возрастающей и притомъ вполне законной необходимостью правительственнаго вмѣшательства въ область мѣстнаго самоуправленія. Въ 1834 г. былъ изданъ законъ совершенно измѣнившій всю систему попеченія о бѣдныхъ и учредившій Poor Law Board (попечительство о бѣдныхъ), которое должно было заботиться о его точномъ проведеніи въ жизнь. Это былъ комитетъ изъ чиновниковъ, назначаемыхъ на опредѣленный срокъ и подчиненныхъ министерству внутреннихъ дѣлъ. Въ 1847 г. комитетъ былъ реорганизованъ; съ цѣлью усилить его значеніе было рѣшено, что-бы онъ состоялъ изъ 5 членовъ: президента съ полномочіями независимаго министра, избираемаго въ Палатѣ общинъ и 4-хъ министровъ, членовъ кабинета, а именно: президента тайнаго совѣта, лорда хранителя печати (Lord privy seal), Государственного секретаря по департаменту внутреннихъ дѣлъ и канцлера казначейства. Наконецъ, въ 1871 г. былъ учрежденъ Совѣтъ мѣстнаго управленія (Local Government Board), къ которому перешли всѣ функціи попечительства о бѣдныхъ (Poor law Board) вмѣстѣ съ другими не менѣе важными обязанностями.

*) Todd, Parliamentary Government, т. II, стр. 829—834;—Traill, Central Government, стр. 133—139;—Gneist, Das englische Verwaltungsrecht, т. II, стр. 888—896.

Совѣтъ мѣстнаго управленія состоитъ изъ предсѣдателя, члена парламента, и слѣдующихъ членовъ ex officio: призидента тайнаго совѣта, государственныхъ секретарей, лорда хранителя печати (Lord privy seal) и канцлера казначейства. Этотъ Совѣтъ, подобно казначейству, является коллегіальнымъ учрежденіемъ только по имени. Въ дѣйствительности всѣмъ управляетъ предсѣдатель съ помощью двухъ секретарей, одного—парламентскаго, другого—постояннаго и другихъ подчиненныхъ ему чиновниковъ.

Совѣтъ мѣстнаго управленія на всемъ протяженіи Англіи и Валлиса долженъ заботиться объ исполненіи законовъ органами мѣстнаго управленія графствъ, городовъ, союзовъ и приходовъ; ему принадлежатъ надъ ними права правительственнаго контроля во всѣхъ отрасляхъ управленія за исключеніемъ полиціи и народнаго образованія. Его компетенція распространяется на 4 отрасли:

1.—Попеченіе о бѣдныхъ.

2.—Народное здравіе. Совѣтъ наблюдаетъ за всѣми работами по улучшенію санитарныхъ условій городовъ и приходовъ и въ особенности жилищъ рабочихъ. Въ этой области у него самыя широкія полномочія: онъ можетъ дѣлать предписанія мѣстнымъ властямъ; въ случаѣ сопротивленія съ ихъ стороны, онъ можетъ, игнорируя ихъ, самолично принимать тѣ или другія необходимыя мѣры.

3.—Дороги и мосты.

4.—Управленіе финансами. Только займы подлежатъ разрѣшенію со стороны министра; отчетность провѣряется Совѣтомъ.

Кромѣ центральной администраціи, предсѣдатель Совѣта мѣстнаго управленія подчинены еще лишь двѣнадцать инспекторовъ, которые должны контролировать попечительство о бѣдныхъ и нѣсколько лицъ, въ вѣдѣніи которыхъ находится народное здравіе. Ему принадлежитъ въ широкой степени право издавать регламенты, и въ этой сферѣ многочисленными парламентскими актами ему предоставлены очень широкія полномочія.

10. — Особый комитетъ тайнаго совѣта по народному просвѣщенію *) (Education Committee of the Privy Council). Центральное правительство не выказывало никогда особеннаго интереса къ народному образованію до 1833 г., когда парламентъ вотировалъ субсидію въ цѣляхъ развитія школьнаго дѣла. Эта субсидія возобновлялась въ послѣдующіе годы. Въ 1839 г. комитету тайнаго совѣта, состоявшему изъ нѣсколькихъ членовъ кабинета, было поручено распредѣленіе вотированныхъ суммъ. Въ 1853 г. къ этому комитету прикомандировали цѣлый штатъ чиновниковъ, которые образовали настоящій административный департаментъ, подчиненный

* Todd, Parliamentary Government, т. II, стр. 689 — 708. Traill, Central Government, стр. 140 — 148.

президенту тайнаго совѣта. Наконецъ въ 1856 г. была учреждена должность вице-президента комитета по народному просвѣщенію, собственно говоря министра второго разряда, избираемаго изъ состава Палаты общинъ.

Комитетъ по народному просвѣщенію состоитъ изъ президента тайнаго совѣта, вице-президента и нѣсколькихъ другихъ министровъ, членовъ кабинета, специально назначаемыхъ при каждой смѣнѣ министерства. Это не административная коллегія, подобно коллегіи адмиралтейства. Законъ не предписываетъ комитету входить во всѣ детали разсматриваемыхъ дѣлъ, онъ долженъ только лишь давать свои заключенія по поводу издаваемыхъ регламентовъ; административныя же и исполнительныя функціи принадлежатъ президенту или, вѣрнѣе, вице-президенту. Авторитетъ комитета не имѣетъ рѣшающаго значенія и онъ не можетъ предписывать своихъ желаній этимъ двумъ отвѣтственнымъ министрамъ. Повидимому благодаря одной особенноти своей организаціи, онъ отличается и отъ Совѣта промышленности и отъ Совѣта мѣстнаго управленія и не можетъ считаться коллегіальнымъ учрежденіемъ только по имени. Эта особенность заключается въ томъ, что время отъ времени президентъ созываетъ совѣтъ для рѣшенія наиболѣе важныхъ вопросовъ и для изданія регламентовъ; но сами члены, стоящіе во главѣ того или другого министерскаго департамента, очень неаккуратно посѣщаютъ эти собранія или скорѣе совсѣмъ тамъ не бываютъ *). Если же, несмотря на приглашеніе, они не являются на засѣданіе, президентъ или вице-президентъ вправѣ принимать тѣ или другія рѣшенія и безъ ихъ участія.

Въ теоріи власть принадлежитъ президенту, но фактическимъ министромъ народнаго просвѣщенія является вице-президентъ, получавшій иногда въ силу этого мѣсто въ кабинетѣ. Онъ управляетъ всѣмъ вѣдомствомъ и единолично распредѣляетъ субсидіи, что составляетъ одно изъ важнѣйшихъ полномочій этого вѣдомства. Онъ самъ опредѣляетъ какіе вопросы должны быть представлены на усмотрѣніе президента и девять десятыхъ изъ нихъ ускользаютъ совершенно отъ вѣдѣнія этого послѣдняго. Въ сущности вице-президентъ управляетъ лично народнымъ просвѣщеніемъ съ обязательствомъ испрашивать мнѣніе президента по поводу наиболѣе серьезныхъ вопросовъ и разсылать только для виду приглашенія на засѣданія совѣта прежде, чѣмъ принять какое-либо рѣшеніе по важнѣйшимъ вопросамъ.

Компетенціи комитета по народному образованію не подлежатъ университеты и средне-учебныя заведенія. Это автономныя учрежденія, изъятые изъ вѣдѣнія правительства. Компетенціи Комитета

*) Бывшій вице-президентъ Комитета по народному образованію заявилъ въ 1889 году, что онъ не присутствовалъ ни одномъ собраніи этого комитета. Hansard's, Parliamentary Debates, т. CCCXXXVI, стр. 1782.

подлежитъ нѣкоторый контроль надъ начальнымъ образованіемъ собственно въ Англіи и въ Валлисѣ; школы же Шотландіи и Ирландіи совершенно его не касаются.

Начальныя народныя училища управляются школьными совѣтами, избираемыми союзами приходовъ. Рядомъ съ ними существуютъ и частныя школы. На центральный же департаментъ возложена двойная обязанность: по закону 1870 г. онъ долженъ изслѣдовать въ каждомъ округѣ, имѣется-ли достаточное число училищъ для живущихъ тамъ дѣтей, и если только потребность въ начальномъ образованіи этихъ дѣтей не удовлетворяется какими либо достигающими своей цѣли способами, онъ можетъ принимать необходимыя мѣры для исправленія замѣченныхъ недочетовъ. Центральный департаментъ завѣдуетъ школьной инспекціей и на немъ лежитъ содержаніе Нормальныхъ школъ. вмѣстѣ съ тѣмъ онъ сохраняетъ и свою первоначальную обязанность распредѣлять субсидіи, вотированныя парламентомъ. Эти субсидіи теперь представляютъ изъ себя солидныя суммы, ассигнованіе которыхъ регламентировано закономъ и можетъ быть выдано только тѣмъ школамъ, частнымъ и общественнымъ, которыя отвѣчаютъ извѣстнымъ условіямъ.

Президентъ и вице-президентъ завѣдуютъ также, но безъ всякаго вмѣшательства со стороны ихъ товарищей, департаментомъ наукъ и искусствъ, къ которому отнесены техническія школы, школы искусствъ и музеи въ Южномъ Кенсингтонѣ.

11. — Секретарь по дѣламъ Шотландіи. (Secretary for Scotland *). Въ первое время послѣ объединенія Англіи и Шотландіи (1707 г.) третьему Государственному секретарю было поручено управленіе Шотландіей. Въ 1746 г. эта должность была упразднена: управленіе Шотландіей перешло сначала къ Государственному секретарю сѣвера, а позднѣе, въ 1782 г., къ Государственному секретарю по внутреннимъ дѣламъ (Home secretary), въ рукахъ котораго оно оставалось до послѣдняго времени. Въ 1885 г. была учреждена должность особаго министра для Шотландіи: (Secretary for Scotland), секретаря по дѣламъ Шотландіи, полномочія котораго были расширены закономъ 1887 г. Онъ пользуется въ этой части соединеннаго королевства тою властью, которая въ Англіи раздѣлена между министерствомъ внутреннихъ дѣлъ (Home office), Совѣтомъ мѣстнаго управленія (Local Government Board), и Комитетомъ народнаго просвѣщенія. Для Шотландіи имѣется особый комитетъ по народному образованію; секретарь по дѣламъ Шотландіи состоитъ вице-президентомъ этого комитета. Въ силу этого онъ является одновременно министромъ просвѣщенія и министромъ внутреннихъ дѣлъ. Наконецъ къ нему же перешли

*) Todd, Parliamentary Government, т. II, стр. 838 — 842.

нѣкоторыя изъ функцій казначейства, какъ, напр.: займы и авансы для публичныхъ работъ.

12. — Министры Ирландіи *) Лордъ-Лейтенантъ или вице-король Ирландіи является представителемъ Монарха въ этой части королевства. Особымъ актомъ, назначающимъ его на эту должность, ему предоставлены самыя широкія полномочія; но онъ не можетъ пользоваться ими единолично; онъ занимаетъ скорѣе почетное положеніе чѣмъ активную должность: ему предоставлена почти вся королевская власть, но ее осуществляетъ главный секретарь по дѣламъ Ирландіи (Chief secretary for Ireland), который и есть настоящій министр Ирландіи подъ высшимъ руководствомъ перваго министра и кабинета. Вице-король играетъ очень незначительную роль въ управленіи и недавно даже подымался вопросъ объ упраздненіи этой должности и коренномъ ея преобразованіи.

Главный секретарь (Chief secretary) есть въ то же время министр внутреннихъ дѣлъ для Ирландіи; его компетенція аналогична компетенціи секретаря по дѣламъ Шотландіи, но только съ гораздо большими полномочіями и съ болѣе сильной властью; кромѣ того онъ имѣетъ возможность чаще и болѣе непосредственно проявлять свою личную дѣятельность. Благодаря политическому положенію Ирландіи, этотъ постъ имѣетъ чрезвычайно важное значеніе и въ теченіе послѣднихъ лѣтъ главный секретарь (Chief secretary) состоялъ всегда членомъ кабинета; онъ только номинально подчиненъ министру внутреннихъ дѣлъ.

13. — Министерство земледѣлія. (Board of Agriculture). Позднѣе другихъ въ Англіи было учреждено министерство земледѣлія. Въ 1883 г. былъ изданъ приказъ въ Совѣтѣ (order in Council), которымъ учреждался комитетъ Тайнаго совѣта изъ восьми членовъ съ цѣлью изслѣдовать состояніе земледѣлія. Номинальное предсѣдательство въ этомъ комитетѣ было поручено президенту тайнаго совѣта; фактическое предсѣдательствованіе принадлежало канцлеру Ланкастерскаго герцогства, который и представлялъ изъ себя нѣчто въ родѣ министра земледѣлія.

Въ августѣ 1889 г. былъ изданъ законъ, имѣвшій цѣлью замѣнить этотъ комитетъ настоящимъ департаментомъ земледѣлія. Но консервативная партія сочла нужнымъ придать этому новому учрежденію отжившую и совершенно фиктивную форму совѣта, (Board) въ составъ котораго, на ряду съ предсѣдателемъ, единствен-

*) Todd, Parliamentary Government, т. II, стр. 842—848.

нымъ и настоящимъ министромъ, согласно закону долженъ входить и президентъ тайнаго совѣта, государственные секретари, канцлеръ казначейства и другіе начальники департаментовъ.

Board of Agriculture долженъ слѣдить за исполненіемъ законовъ, касающихся земельной собственности. Въ его обязанности также входить ветеринарная полиція, осмотръ ввозимыхъ животныхъ и уничтоженіе вредныхъ насѣкомыхъ. Кромѣ того онъ является главнымъ образомъ справочнымъ бюро, статистическимъ бюро и бюро по собиранію свѣдѣній; онъ долженъ содѣйствовать распространенію сельско-хозяйственнаго образованія и рациональной культуры путемъ опытныхъ полей.

14. — Канцлеръ. Роль канцлера состоитъ изъ цѣлаго ряда аномалій. Въ числѣ его обязанностей административныя функціи не занимаютъ главнаго мѣста. Онъ принимаетъ одновременно участіе въ законодательной власти, въ администраціи и въ отправленіи правосудія.

1. — Онъ хранитель большой печати Англіи; онъ представляетъ монарху билли, вотированные Палатами; онъ разсылаетъ указы (writs) о созывѣ или отсрочкѣ Парламента.

2. — Онъ президентъ палаты Лордовъ; но это президенство совершенно особаго рода; онъ не имѣетъ никакой власти надъ собираніемъ и долженъ по поводу всѣхъ возникающихъ вопросовъ освѣдомляться о мнѣніи Палаты. Кресло президента (woolsack) считается находящимся внѣ Палаты и, когда канцлеръ хочетъ произнести рѣчь, онъ долженъ подойти къ первому ряду креселъ, гдѣ сидятъ герцоги.

3. — Онъ президентъ канцлерскаго суда; кромѣ того ему принадлежитъ особая судебная власть. Такимъ образомъ первый судья Англіи принадлежитъ къ политическому міру и состоитъ членомъ кабинета.

4. — Канцлеръ является въ то же время своего рода министромъ гражданской юстиціи. Онъ назначаетъ судей въ высшіе суды Вестминстера и въ спеціальныя суды. Онъ принимаетъ участіе вмѣстѣ съ государственнымъ секретаремъ по внутреннимъ дѣламъ (Home secretary) въ назначеніи судей въ полицейскіе суды, но изъ его вѣдѣнія совершенно изъято право замѣщенія мировыхъ судей. Онъ жалуетъ адвокатовъ почетнымъ званіемъ королевскихъ совѣтниковъ (queen's Counsel). Онъ опредѣляетъ порядокъ сессій и округа графствъ, которые должны объѣзжать представители Вестминстерскаго суда для отправленія тамъ правосудія. Онъ контролируетъ дѣятельность членовъ суда и примѣняетъ, въ случаѣ надобности, дисциплинарную власть, дающую ему право даже увольнять судей по

не иначе какъ послѣ судебнаго разслѣдованія. Онъ завѣдуетъ домами для умалишенныхъ и разными благотворительными учрежденіями.

5. — Наконецъ, канцлеръ—законный совѣтникъ короны. Правительство прибѣгаетъ къ нему, чтобы съ его помощью рѣшать трудные юридическіе вопросы, выдвинутые управленіемъ страны, и кромѣ того канцлеръ принимаетъ дѣятельное участіе въ изготовленіи законовъ частнаго характера.

Предметный указатель.

Аддингтонъ—119.
Администрація: ея агенты и ихъ назначеніе—101; участіе въ ней депутатовъ—103.

Адрессы Королю—82.
Адмиралтейство—121.
Актъ о престолонаслѣдїи—3, 15, 16.

Альбертъ (принцъ)—46, 49, 51.

Амосъ (Шелдонъ)—47, 53.
Анна (королева)—14, 15, 16, 61.

Appropriation act.—79.
Аргайль (герцогъ)—17.

Беркъ—21.
Биконсфильдъ (лордъ)—смотр. Дизраэли.
Билль: о правахъ—1, 3, 13; частныя—55, 72; публичныя—55, 66.

Блэкстонъ—64, 99.
Бутми—1, 2, 3, 13, 20.
Бюджетъ: инициатива—73; дебаты—77; поправки—79.
Бэдждготъ—31, 34, 38, 39, 43, 45, 48, 57.

Вальполь (Робертъ)—17, 18, 19.

Великая хартія—3.
Вестбюри—88.
Виги—60.
Викторія (королева)—46, 49, 52.

Вильгельмъ III—14, 15.
Вильгельмъ IV—24, 52.
Вице-король Индіи—116.
Ирландіи—128.
Вопросы кабинетскіе—84, вольныя—33.

Галламъ—8, 13, 14, 60.
Ганзардъ—45, 91, 127.
Гартингтонъ (маркизь)—62.

Герцогъ Іоркскій—88.
Генераль-почтмейстеръ—120.
Генрихъ IV—9.
Георгъ I—17.
Георгъ II—19.
Георгъ III—21, 41, 61.

Главнокомандующій арміей—113.

Главный контролеръ—80.
Гладстонъ—28, 34, 35, 38, 45, 47, 51, 52, 62, 63, 89, 91, 110, 118.

Гнейстъ—8, 40, 42, 56, 73, 99, 100, 101, 103, 105, 108, 110, 112, 115, 118, 121, 123, 125.

Гомрулеръ (Home ruler)—62.

Гошень—62.
Графства—94, 96.
Грей (лордъ)—89, 103.
Гренвиль (лордъ)—19.
Грэхемъ (Джемсъ)—122.

Дайси—1, 2, 4.
Денби—10.
Дерби (лордъ)—31, 45, 47, 63, 86, 89, 91.

Дизраэли—27, 31, 63, 89.
 Договоры (pactes)—3.
 Долгий парламент—10.
 „Друзья“ короля—22.
 Елизавета (королева)—60.
 Еллинекъ—99.

 Инициатива законодатель-
 ная—67.
 Интерпелляція—82.
 Источники конституции—
 1.

 Кабинетъ: происхожде-
 ніе—8, составъ и образова-
 ніе—24, организація и роль—
 31, отношеніе къ королю—
 45, отношеніе къ парламен-
 ту—64.
 Каннингъ—119, 120.
 Карлъ I—9, 10, 60.
 Карлъ II—9, 11.
 Карлъ-Эдуардъ (Стюартъ)—
 17.
 Кардонъ—8.
 Канцлеръ: назначеніе—
 28, миссія—129.
 Канцлеръ казначейства—
 74, 79, 118.
 Кларендонъ—88.
 Кокъ (Эдуардъ)—1.
 Колоніи — смотр. секре-
 тарь по дѣламъ колоній,
 секретарь по дѣламъ Индіи,
 флотъ, комитетъ иностр.
 дѣлъ.
 Комитетъ ассигновокъ—
 77, изысканія способовъ и
 средствъ—78, всей палаты—
 58, постоянные—59, по на-
 родному образованію—126.
 Коммисіи (спеціальныя)—
 59, 70.
 Конституціонныя согла-
 шенія—4.
 Конституціонныя власти—5.
 Контроль финансовъ—80.
 Королевскіе приказы (go-
 vernment warrants)—99.
 Король—6, 43.

 Лаугель—101.
 Либераль (смотр.—вигъ).
 Ливерпуль (лордъ)—91.
 Лидеръ—63.
 Личный секретарь коро-
 левы—51.

Маколей—11, 14.
 Мельбурнъ (лордъ)—24, 30,
 63, 85, 89.
 Мельвилъ (лордъ)—88.
 Министерскія деклара-
 ціи—81.
 Министерскіе департа-
 менты—26, 101, 105.
 Министерство иностран.
 дѣлъ—см. Государств. Секр.
 по иностр. дѣламъ.
 Министерство земледѣ-
 лія—129.
 Министръ юстиціи — см.
 генераль-Аторней, Канц-
 леръ.
 Министры (отвѣтствен-
 ность)—9, 32.
 Мировой судья—97.
 Младшій лордъ адмирал-
 тейства—122, казначейства—
 120.
 Монтескье—64.
 Муниципальный совѣтъ—
 95.
 Мѣстечко (Bourg)—95.
 Мѣстное управленіе—93.
 Мэй (Томсъ-Эрскинъ)—8, 52,
 60, 73.
 Мэнъ (Семнеръ)—83.

 Обсужденіе законовъ—
 69.
 Обычное право (Common
 law)—4.
 Ольдерменъ—95, 97.

 Палата общинъ: составъ—
 53, роль—57, сношенія съ ми-
 нистрами—64.
 Палата лордовъ: составъ—
 53, роль—57, сношенія съ ми-
 нистрами—66.
 Пальмерстонъ—30, 46, 63, 86.
 Парламентскія анкеты—
 84.
 Парламентъ—см. Палата.
 Первый министр—33.
 Персеваль—119.
 Первый комисаръ пуб-
 личныхъ работъ и зданій—
 121.
 Первый лордъ адмирал-
 тейства—121.
 Первый лордъ казначей-
 ства—118.
 Пиль (Робертъ)—36, 50, 63, 73,
 85, 90, 119.

Питтъ (Вилліамъ)—22, 23, 24, 85, 118.

Политическія партіи—60.

Поправки къ законамъ—69.

Постоянные расходы (funded debt)—76.

Постоянный секретарь—102.

Приказы въ совѣтъ—99.

Привлеченіе къ отвѣтственности (impeachment)—16.

Приходъ—95, 96.

Радикальная партія—62.

Распоряженія—100.

Революція 1688 г.—13.

Регламентирующая власть—99.

Руссель (лордъ Джонъ)—30, 46, 63, 87, 89.

Секретарь: по дѣламъ колоній—110, иностранныхъ дѣлъ—108, по департаменту внутр. дѣлъ—105, казначейства—119, по дѣламъ Индіи—116, по дѣламъ Ирландіи—128, по дѣламъ Шотландіи—128, военный—112.

Секція артиллеріи—113.

Совѣтъ земледѣлія—129.

Совѣтъ адмиралтейства—121, промышленности—123, казначейства—118, графства—96, по дѣламъ Индіи—117, мѣстнаго управленія—

125, верховный по дѣламъ Индіи—116.

Сообщеніе документовъ палатамъ—83.

Статуты—3.

Страффордъ—10.

Стэбсъ—9.

Тайный совѣтъ: исторія—7, 11, 16; организація и роль—40.

Тори—60.

Treasury bench—64.

Тронная рѣчь—82.

Тэмплъ (Вилліамъ)—12.

Тэрлоу (лордъ)—23.

Уніонисты—62.

Унія (акты)—3.

Фриманъ—1, 2, 4, 11.

Шельбурнъ—86, Шерифъ—96.

Чатамъ (графъ)—19, 20, 23, 88.

Черчилль (лордъ Рандольфъ)—33.

Чиновники королевскаго двора—50, 51.

Эбердинъ (лордъ)—63, 86.

Яковъ I—9, 11.

О Г Л А В Л Е Н І Е.

Г Л А В А І.

Положеніе министровъ въ англійской конституціи.

	стр.
I. Источники конституціи	1
II. Конституціонныя власти	5
III. Происхожденіе кабинета	8
IV. Составъ и образованіе кабинета	24
V. Внутренняя организація и главная роль кабинета	31
VI. Кабинетъ и тайный совѣтъ	40

Г Л А В А II.

Министры и король	43
-----------------------------	----

Г Л А В А III.

Министры и парламентъ.

I. Устройство палатъ и ихъ власть	53
II. Политическія партіи	60
III. Министры предъ Палатами	64
IV. Роль министровъ въ выработкѣ законовъ	66
V. Роль министровъ при составленіи бюджетовъ	73
VI. Контроль парламента надъ дѣятельностью министровъ	81

Г Л А В А IV.

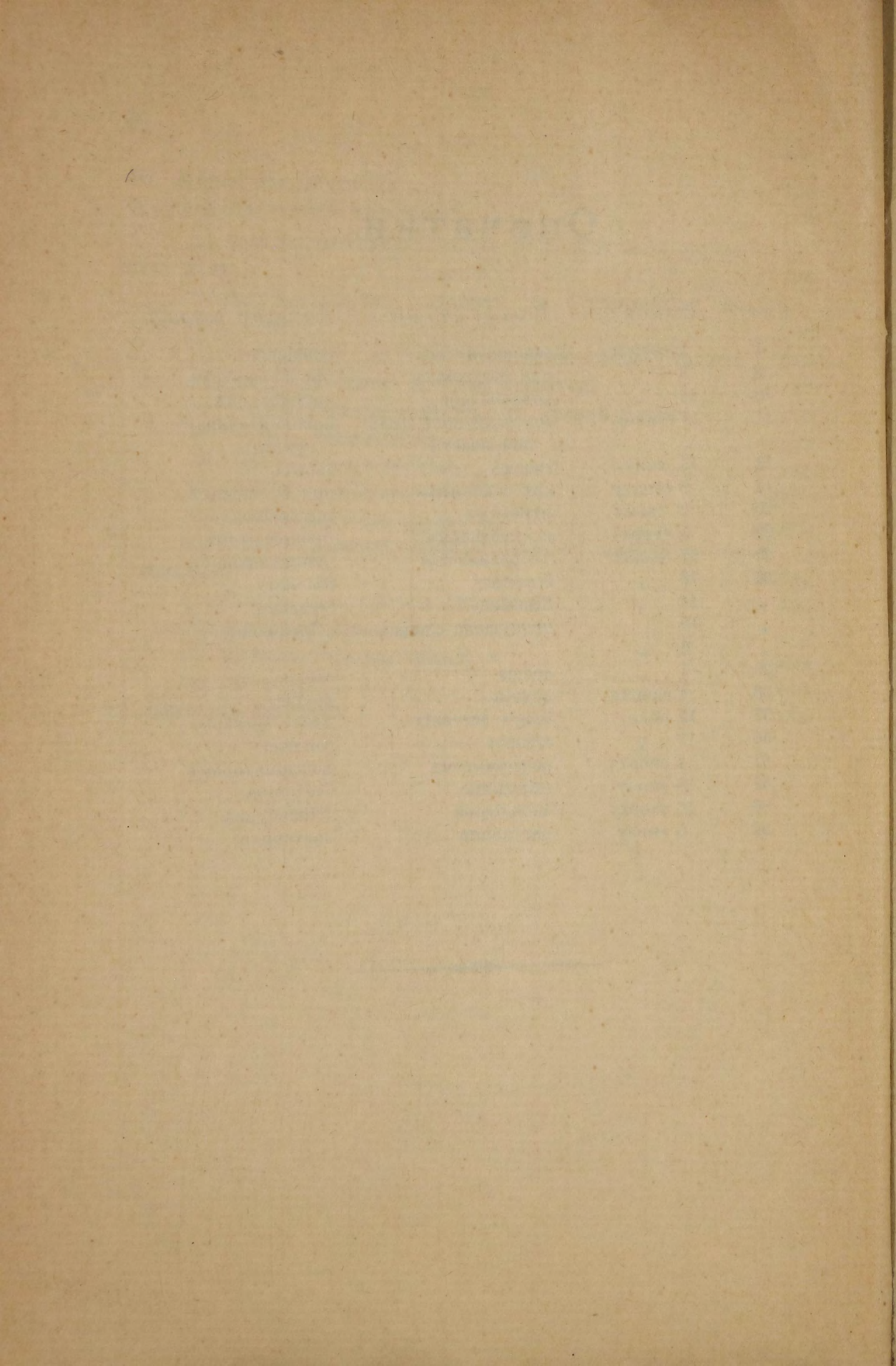
Министры и администрація.

I. Мѣстное управленіе	93
II. Регламентирующая власть	99

	стр.
III. Агенты администраціи	101
IV. Роль отдѣльныхъ министровъ	105
1) Государственный секретарь по департаменту внутрен- нихъ дѣлъ	105
2) Государственный секретарь по департаменту ино- странныхъ дѣлъ	108
3) Государственный секретарь по департаменту колоній .	110
4) Государственный военный секретарь	112
5) Государственный секретарь по дѣламъ Индіи	115
6) Совѣтъ казначейства	118
7) Совѣтъ адмиралтейства	121
8) Совѣтъ промышленности	123
9) Совѣтъ мѣстнаго управленія	125
10) Особый комитетъ тайнаго совѣта по народному про- свѣщенію	126
11) Секретарь по дѣламъ Шотландіи	128
12) Министры Ирландіи	128
13) Министерство земледѣлія	129
14) Канцлеръ	130
Предметный указатель	133

Опечатки.

СТР.	СТРОКА:	НАПЕЧАТАНО:	ДОЛЖНО БЫТЬ:
1	3 сверху	основный	основной
8	3 „	при стюартахъ	при Стюартахъ
10	14 „	хотя-бы они	хотя-бы онѣ
11	7 снизу	совѣта исполнитель- ной власти	исполнительнаго совѣта
13	15 снизу	твоихъ	своихъ
14	6 сверху	при стюартахъ	при Стюартахъ
20	2 снизу	итригамъ	интригамъ
22	5 сверху	прецебентомъ	прецедентомъ
25	12 снизу	отправляющія	отправляющіе
26	18 „	Secaetary	Secretary
„	16 „	Secretaey	Secretary
„	10 „	пропущено слово	„Президентъ“
„	9 „	„ „	„
29	1 „	среды	среди
33	4 сверху	другія	другіе
37	15 снизу	Ling's sorvants	King's servants
56	13 „	commov	common
61	4 сверху	реформатамъ	реформаторамъ
63	3 снизу	Абердина	Эбердина
86	16 сверху	Мельбурна	Шельбурна
89	5 снизу	заставила	заставило



Изданія книгоиздательства „ДЪЛО“:

1. **МИХ. ОЛЕНОВЪ.** *Такъ называемый „кризисъ марксизма“.*—(Ч. I. „Кризисъ“ теоріи. Ч. II. „Кризисъ“ русскаго марксизма) 223 стр.+XI. 1. —
2. **АЛ. ЛОСИЦКІЙ.** *Выкупная операція.*—(I. „Прекращеніе“ выкупныхъ платежей. II. Обложеніе крестьянскаго на-дѣла. III. Земельныя права крестьянъ. IV. Балансъ выкупной операціи. V. Докладъ о „выкупной опе-раціи“. VI. Таблицы). 56 стр. 0. 30
3. **ВИЛЛЯМЪ МОРРИСЪ.** *Вѣсти ниоткуда.*—Утопія.—Переводъ съ англійскаго и біографическій очеркъ *В. Мор-риса.*—А. П. 195 стр.+XVI. 0. 50
4. **ГИЛЬОМЕНЪ.** *Исповѣдь простаго человѣка.*—Переводъ съ фран-цузскаго *Александры Чеботаревской.* 224 стр.+II. 0. 70
5. **АТЛАНТИКУСЪ.** *Государство будущаго.*—Производство и потреб-леніе въ социальномъ государствѣ. Съ предисло-віемъ *К. Каутскаго.* Переводъ съ нѣмецкаго подъ редакціей и съ предисловіемъ доц. *М. В. Вернац-каго* 167 стр.+X. 0. 45
6. **АНТОНЪ МЕНГЕРЪ.** *Новое ученіе о нравственности.*—Переводъ съ нѣмецкаго подъ редакціей и съ предисло-віемъ проф. *М. А. Рейснера.* 92 стр.+XX. 0. 30
7. **Л. ДЮПРИЕ.** *Государство и роль министровъ во Франціи.*—Пере-водъ съ французскаго *Е. М. Овсянникова.* 175 стр. in 8⁰. 0. 60
8. „ *Государство и роль министровъ въ Пруссіи. Государ-ство и роль канцлера въ Германіи.*—Переводъ съ фран-цузскаго *И. Гольденбергъ.* 125 стр. in 8⁰. 0. 60
9. „ *Государство и роль министровъ въ Англіи.*—Переводъ съ французскаго подъ редакціей *А. Г.* 130 стр. in 8⁰. 0. 60
10. **МИХ. ОЛЕНОВЪ.** *Государство и страхование рабочихъ.*—Второе дополн. изд. 70 стр. 0. 20

ГЛАВНЫЙ СКЛАДЪ ИЗДАНІЙ:

С.-Петербургъ. Ироденскій пер., № 1.

ОТДѢЛЕНІЯ СКЛАДА: въ С.-Петербургѣ: книжн. маг. „Трудъ“. Нев-скій, 60.—„Обществ. Польза“. Б. Подъяческая, 39.—Въ Москвѣ: книжн. маг. „Трудъ“. Тверская, 38—Въ Сдесѣ: книжн. маг. „Образованіе“. Ришельевская. — Въ Харьковѣ: Общественная бібліотека.

Джшрія, | Госудэро и ролю мнестро въ Ачху || 63 ||