

КОРТНЕЙ ИЛБЕРТЪ

(КЛЕРКЪ ПАЛАТЫ ОБЩИНЪ)

ПАРЛАМЕНТЪ

(ЕГО ИСТОРИЯ, ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРАКТИКА)

ПЕРЕВОДЪ СЪ АНГЛИЙСКАГО

В. КЕРЖЕНЦЕВА



ПЕТРОГРАДЪ

Издание Акц. Общ. Типогр. Дѣла въ Петроградѣ

1915

ГЛАВА I.

Происхожденіе и развитіе парламента.

Слово «парламентъ» собственно значить «бесѣда». онастырскіе статуты 13-го вѣка называли этимъ латинскимъ словомъ бесѣды, которыя вели монахи, монастырѣ послѣ обѣда. Статуты осуждали такія бесѣды, какъ предосудительныя. Немного позднѣе отъ терминъ употреблялся, когда говорили торжественныхъ совѣщаніяхъ въ родѣ того, напримеръ, которое происходило въ 1245 году между Людовикомъ IX, королемъ Франціи, и Папой Иннокентіемъ IV. Когда Генрихъ III Англійскій созвалъ конвентъ или совѣщаніе вельможъ, чтобы обсудить нужды страны, онъ, по словамъ современника-летописца, «созвалъ парламентъ». Слово это укоренилось въ Англии и скоро стало регулярно примѣняться къ совѣщаніямъ, которыя созывались время отъ времени великимъ преемникомъ Генриха, Эдуардомъ I, и совѣщанія приняли болѣе или менѣе опредѣленную форму въ такъ называемомъ «Образцовомъ парламентахъ» 1295 года. Само слово «парламентъ», какъ мы видѣли, означало сначала самоё бесѣду, совѣщаніе, но не людей, принимавшихъ въ ней участіе. Постепенно «парламентомъ» стали называться лица, созванные на совѣщаніе (и само слово совѣщаніе имѣеть такой двойной смыслъ). Въ предѣлахъ парламентовъ Эдуарда I подобныя же учрежденія создавались и во Франціи. Но французско-

собрание, называвшееся тѣмъ же именемъ, что и англійскій парламентъ, имѣло другую исторію и другую судьбу. Французскій «parlement» сдѣлался судебнымъ учрежденіемъ, хотя онъ и стремился принять участіе въ законодательствѣ.

Исторія англійскаго парламента, грубо говоря, раздѣляется на четыре большихъ періода: періодъ средневѣковыхъ парламентовъ, среди которыхъ парламентъ 1295 года является образцовымъ и типичнымъ; періодъ Тюдоровъ и Стюартовъ, имѣвшій центральнымъ пунктомъ конфликтъ между королемъ и парламентомъ, между прерогативами и привилегіями; періодъ между революціей 1688 года и парламентской реформой 1832 года; и современный періодъ, начавшійся съ 1832 года.

Позвольте мнѣ въ общихъ чертахъ отмѣтить элементы, изъ которыхъ возникъ парламентъ 1295 года, и указать главные этапы въ развитіи парламента.

Въ Англійи всегда существовалъ принципъ, что въ важныхъ и серьезныхъ дѣлахъ (какъ напримѣръ при изданіи законовъ) король не можетъ дѣйствовать безъ совѣта и согласія вельможъ. Саксонскіе короли пользовались совѣтомъ и согласіемъ своихъ мудрыхъ мужей. Собрание этихъ мудрѣйшихъ извѣстно въ англійской конституціонной исторіи подъ именемъ «Витенагемота». Но, какъ замѣчаетъ Метлэндъ, это собрание, повидимому, являлось очень неустойчивымъ и неопредѣленнымъ по своему составу. «Витенагемотъ» былъ собраніемъ вельможъ. Если король былъ силенъ, онъ имѣлъ возможность указать, какъ должно быть организовано собрание и кто долженъ былъ быть на него приглашенъ. Если король былъ слабъ, собраніе бывало хаотическимъ. Витенагемоты въ саксонскій періодъ были не многолюдны. Мелкіе вассалы, особенно если они жили далеко, не могли пріѣзжать. Вельможи часто не хотѣли являться. Это учрежденіе не было свободно отъ внѣшнихъ вліяній. Однако, было чрезвычайно важно, что уже наканунѣ

норманскаго завоеванія ни одинъ англійскій король не могъ издавать законовъ и облагать налогами безъ совѣта и согласія національнаго совѣщанія, безъ собранія мудрыхъ, т. е. вельможъ.

Норманское завоеваніе произвело сильную ломку въ англійскихъ учрежденіяхъ, хотя и не такую большую, какъ одно время думали. Во-первыхъ, Вильгельмъ Завоеватель долженъ былъ строить изъ англійскаго матеріала и на англійскомъ фундаментѣ. Во-вторыхъ, англійскія учрежденія во время царствованія Эдуарда Исповѣдника начали быстро приближаться къ типу континентальныхъ. Вильгельмъ скорѣе усилилъ, чѣмъ ввелъ принципы строя, который впослѣдствіи стали называть общимъ именемъ «феодальной системы». И онъ использовалъ эту систему въ своихъ собственныхъ цѣляхъ. Онъ настаивалъ на принципѣ, что вся земля страны находится въ прямой зависимости отъ короля. Въ его государствѣ не должно быть полныхъ собственниковъ на землю, а могутъ быть лишь держатели или ленники. Онъ настаивалъ на томъ принципѣ, что всякій держатель земли долженъ присягать непосредственно королю. Арендаторъ могъ держать землю въ зависимости отъ другого лорда, которому онъ долженъ былъ присягать, но клятва на вѣрность этому лорду должна была сопровождаться клятвой на вѣрность и королю. Раздавая англійскую землю прибывшей съ нимъ разношерстной бандѣ авантюристовъ, которыхъ онъ долженъ былъ вознаградить за ихъ участіе въ его вторженіи, Вильгельмъ стремился сломить могущество вельможъ, разбрасывая ихъ владѣнія по различнымъ частямъ Англій и перемѣшивая ихъ земли съ владѣніями мелкихъ собственниковъ, державшихъ землю не отъ лорда, а прямо отъ короля. Ему не вполнѣ удалось это, однако существованіе на ряду съ могущественными лордами многихъ сравнительно мелкихъ держателей, владѣвшихъ землей въ прямой зависимости отъ короля, оказало значи-

тельное вліяніе на развитіе парламента. Норманскіе королі були деспотами, несвязанными никакими конституціонными ограниченіями. Только сопротивленіе сильныхъ и непокорныхъ подданныхъ до нѣкоторой степени контролировало ихъ власть. Но въ прошломъ существовали лучшія традиціи; въ прошломъ были хартіи, хотя и часто нарушаемыя, но все же существовавшія, и при помощи ихъ королі съ сомнительными титулами добивались престола; въ хартіяхъ этихъ королі обѣщали хранить былыя традиціи вольностей. Независимо отъ этихъ обѣщаній у королей существовало представленіе, что благоразумно и тактично дѣйствовать «съ совѣта и одобренія» подданныхъ (если такое одобреніе можно было получить). «Три раза въ году», говоритъ саксонская хроника эпохи Завоевателя, «король Вильгельмъ надѣвалъ корону въ Англіи: на Пасху онъ надѣвалъ ее въ Винчестерѣ, на Троицу въ Вестминстерѣ и на Рождество въ Глочестерѣ. И тогда всѣ мужи Англіи были съ нимъ—архіепископы, епископы и аббаты, графы, таны и рыцари». «Всѣ мужи Англіи». Что это значило? Для саксонскаго лѣтописца это вѣроятно означало людей, съ которыми считались, людей мудрыхъ и сильныхъ, людей, которые могли ожидать, что ихъ пригласятъ въ «Витенагемотъ». Дворъ Вильгельма былъ феодалнымъ дворомъ, и съ норманской точки зрѣнія «Витенагемотъ» вѣроятно былъ собраніемъ главныхъ вассаловъ короля. Однако, вассаловъ было очень много, среди нихъ было порядочно мелкихъ, поэтому, вѣроятно, въ «Витенагемотъ» приглашались лишь немногіе избранники. Верховные Совѣты и собранія подобнаго рода созывались и при позднѣйшихъ норманскихъ короляхъ, но мы мало знаемъ о составѣ и функціяхъ этихъ совѣщаній. Одно только мы можемъ съ увѣренностью сказать: въ этотъ періодъ лишь немногіе законы были изданы при посредствѣ Совѣта и съ согласія вельможъ.

Мы должны прослѣдить, какъ феодальное собраніе великихъ вассаловъ и главныхъ держателей превратилось въ собраніе, представляющее націю въ цѣломъ.

Въ этомъ направленіи кое-что сдѣлалъ Генрихъ II. Когда онъ вводилъ налогъ на движимое имущество, «десятину Саладина» 1188 года, онъ поручилъ жюри сосѣдей утверждать раскладку этого налога. Это жюри являлось своего рода представительствомъ налогоплательщиковъ и приходовъ, въ которыхъ они жили. Такимъ образомъ Генрихъ II связалъ идею о налогообложениі съ идеей представительства.

Великая Хартія 1215 года объявила, что чрезвычайныя феодальныя повинности не могутъ собираться безъ общаго согласія государства. А согласіе это давало собраніе, состоявшее изъ прелатовъ и крупныхъ лордовъ, лично представленныхъ, и изъ главныхъ держателей, приглашенныхъ черезъ шерифа. Такимъ образомъ это собраніе оставалось собраніемъ феодальнаго характера.

Новый шагъ впередъ былъ сдѣланъ въ 1254 году. Генрихъ III, сильно нуждаясь въ деньгахъ, повелѣлъ каждому шерифу прислать четырехъ рыцарей изъ своего графства для обсужденія вопроса о размѣрахъ помощи, какую они могутъ оказать нуждавшемуся въ средствахъ королю. Эти рыцари являлись представителями не главныхъ держателей короля, а вообще всѣхъ свободныхъ людей графства, иначе — представителями графствъ.

Черезъ одиннадцать лѣтъ, въ 1265 году, Симонъ-де-Монфоръ пригласилъ въ свой знаменитый парламентъ представителей не только отъ графствъ, но также и отъ городовъ и мѣстечекъ. При Эдуардѣ I было создано нѣсколько многочленныхъ собраній, обыкновенно называвшихся парламентами. Эти парламенты провели нѣсколько крупныхъ зако-

новъ. Но нѣкоторые законы были проведены безъ утвержденія представителей общинъ.

Образцовый парламентъ, явившійся типомъ всѣхъ будущихъ собраній, состоялся въ 1295 году. На этотъ парламентъ король Эдуардъ пригласилъ 2 архіепископовъ, всѣхъ епископовъ, болѣе вліятельныхъ аббатовъ, 7 графовъ и 41 барона. Архіепископы и епископы должны были явиться вмѣстѣ съ настоятелями соборовъ, архидьяконами, съ однимъ уполномоченнымъ отъ духовенства каждаго собора и съ 2-мя уполномоченными отъ духовенства каждой епархіи. Каждый шерифъ долженъ былъ озаботиться, чтобы были избраны по 2 рыцаря отъ каждаго графства, по 2 гражданина отъ каждаго города («city») и по два бюргера отъ каждаго мѣстечка («borough»).

Изучая организацію этого парламента, нужно обратить особенное вниманіе на два обстоятельства.

Во-первыхъ, онъ не былъ собраніемъ феодаловъ или королевскихъ держателей, а собраніемъ народныхъ представителей. Во время царствованія своего отца, Эдуардъ много испыталъ отъ крупныхъ бароновъ, которые взяли его въ плѣнъ въ битвѣ при Льюисѣ, и желалъ получить помощь и поддержку отъ другихъ слоевъ населенія. Его парламентъ долженъ былъ представлять три крупныхъ сословія или класса, на которые дѣлилось средневѣковое общество: духовенство, бароновъ и общины, т. е., какъ выразился Мэтлендъ, тѣхъ, кто молится, тѣхъ, кто сражается, и тѣхъ, кто работаетъ. Та же идея была положена въ основаніе Генеральныхъ Штатовъ, которые появились около того же времени во Франціи и которые съ перерывами собирались въ теченіе многихъ столѣтій. Въ 1789 году три сословія Франціи въ послѣдній разъ были созваны, какъ три отдѣльныя собранія, но сразу соединились въ единое «Национальное Собраніе», давшее толчокъ Французской Революціи.

ПАРЛАМЕНТЪ.

Идея трехъ сословій никогда не была осуществлена въ Англіи. Статья, согласно которой архіепископы и епископы обязаны были являться вмѣстѣ съ представителями духовенства, такъ и осталась лишь на бумагѣ. Духовенство въ цѣломъ предпочитало стоять отдѣльно и собираться на свои собственныя собранія или «конвокаціи». Здѣсь они и устанавливали, какую денежную помощь они могутъ оказать королю. Архіепископы, епископы и аббаты присутствовали въ парламентѣ такъ же, какъ они присутствовали на «совѣтахъ» предшествующихъ королей. Но они являлись на нихъ не какъ духовныя лица, а какъ крупные феодальные лорды и держатели большихъ участковъ земли.

Рыцари графствъ происходили изъ того же класса, что и крупные бароны. Слово «баронъ» вначалѣ значило просто «человѣкъ», и нѣкоторое время существовала неувѣренность, какой человѣкъ долженъ имѣть право быть лично представленнымъ въ парламентѣ, и какой долженъ быть представленъ, какъ и другіе свободные люди небольшого достатка, рыцарями графствъ. Титуль «баронъ» примѣнялся и къ болѣе знатнымъ лицамъ, которые лично приглашались въ парламентъ.

Рыцари, являшіеся представителями графства, въ Вестминстерѣ смѣшивались съ представителями городовъ и мѣстечекъ. Во время Эдуарда III была опасность, что купцы, по вопросамъ, касающимся обложенія, будутъ собираться въ отдѣльныя собранія, но этого удалось избѣжать. Если бы дѣло сложилось иначе, англійскій парламентъ могъ бы распастись на три отдѣльныхъ палаты, какъ во Франціи, или слиться въ одну палату, какъ въ Шотландіи, или образовать четыре палаты, какъ въ Швеціи. Но низшее духовенство воздерживалось отъ посѣщенія собраній, высшее духовенство — духовные лорды засѣдали вмѣстѣ со свѣтскими лор-

дами, а рыцари графствъ соединили свою судьбу съ горожанами. Такимъ образомъ парламентъ не сдѣлался собраніемъ трехъ сословій, а превратился въ двѣ палаты: — палату, состоящую изъ духовныхъ и свѣтскихъ лордовъ, и палату, представляющую общины, — палату лордовъ и палату общинъ.

Парламентъ былъ тѣмъ же постояннымъ «совѣтомъ» короля, по лишъ болѣе расширеннаго состава, — вотъ вторая особенность, которую слѣдуетъ отмѣтить.

Норманскіе короли и короли Плантагенетскаго дома, такъ же какъ и всѣ другіе, постоянно нуждались въ денежной помощи со стороны. Эта помощь имъ нужна была и для ихъ личныхъ надобностей, и для расходовъ на королевскія церемоніи, и для правительственныхъ дѣлъ, какъ, напр., для установленія судопроизводства или собиранія и расходванія налоговъ. «Суды» и «Совѣты», состоявшіе изъ людей, которымъ король особенно довѣрялъ, имѣли различныя названія и исполняли разнообразныя функціи. Число этихъ совѣтовъ было неодинаково. По мѣру того, какъ правительственная дѣятельность усложнялась и специализировалась, эти неопредѣленнаго состава собранія распались на отдѣлы съ болѣе опредѣленными функціями. Такъ возникъ Королевскій судъ и главные департаменты центральнаго управленія. Во время сессіи парламента королю необходимо было имѣть около себя людей, совѣту и помощи которыхъ онъ привыкъ особенно довѣряться. Поэтому въ парламентъ 1295 года были также лично приглашены люди, являвшіеся не графами и не баронами, а членами Королевскаго Совѣта и въ частности королевскими судьями. И до сего дня судьи Верховнаго суда приглашаются въ парламентъ, а нѣкоторые изъ нихъ занимаютъ мѣста въ палатѣ лордовъ при открытіи парламента королемъ.

Тотъ фактъ, что средневѣковый парламентъ являлся тѣмъ же королевскимъ совѣтомъ, но въ рас-

ширенномъ видѣ, объясняетъ характеръ дѣятельности, которую парламентъ выполнялъ. Непосредственнымъ поводомъ къ созыву парламента обыкновенно являлось желаніе добыть денегъ. Король имѣлъ или собирался имѣть расходы, которые онъ не могъ покрыть изъ своихъ обычныхъ средствъ, т. е. изъ доходовъ отъ своихъ владѣній и изъ обыкновенныхъ феодальныхъ повинностей. Тогда онъ созывалъ парламентъ и черезъ канцлера или другихъ министровъ объяснялъ, чего онъ хочетъ и зачѣмъ именно ему нужны деньги. Тронная рѣчь затрогивала иногда и другіе важные вопросы, по поводу которыхъ король хотѣлъ получить совѣтъ или ободреніе, но главнымъ пунктомъ рѣчи всегда были деньги. Съ другой стороны и у подданныхъ бывали неудовольствія, по поводу которыхъ они заявляли претензіи. Эти неудовольствія вызывались различными обстоятельствами: нарушеніемъ старыхъ обычаевъ, неисполненіемъ хартій и законовъ, угнетеніемъ со стороны королевскихъ чиновниковъ или вельможъ, злоупотребленіями въ судѣ, невозможностью уладить раздоры и т. д. Эти неудовольствія высказывались въ подаваемыхъ королю петиціяхъ, по своему нестрому характеру очень походившихъ на «наказы», предъявленные Национальному Собранію наканунѣ Французской Революціи. Петиціи подавались королю въ парламентъ или королю въ Совѣтъ. Парламентъ являлся учрежденіемъ, посредствомъ котораго или черезъ который петиціи представлялись. Требовавшіяся петиціями мѣры можно было бы классифицировать въ настоящее время на мѣры судебныя, законодательныя и административныя. Но въ тринадцатомъ столѣтіи этихъ разграниченій не проводилось. Статутъ, изданный Эдуардомъ I черезъ парламентъ 1292 года, извѣстный подъ именемъ «статута объ опустошенной землѣ», опирался на подавную королю въ этомъ парламентѣ петицію. Статутъ этотъ является хорошей иллюстраціей того, какъ

могли комбинироваться судебныя, законодательныя и административныя мѣропріятія. Статутъ начинается длиннымъ разсказомъ о томъ, какъ Говинъ Бутлеръ принесъ жалобу королевскимъ судьямъ объ опустошеніи, причиненномъ его землѣ, но умеръ, не дождавшисъ суда; какъ его братъ и наслѣдникъ, несовершеннолѣтній Вильямъ, бывший подъ опекой короля, пытался продолжать веденіе судебного дѣла; и какъ судьи разошлись во мнѣніяхъ относительно того, имѣлъ ли Вильямъ на это право. Тогда король въ своемъ парламентѣ, съ общаго совѣта или всеобщаго согласія (латинская фраза можетъ быть понята и такъ и такъ) постановилъ, что всѣ наслѣдники могутъ возбуждать дѣло въ судѣ, ища убытки, причиненные въ то время, когда были живы податели жалобъ. Посему король приказываетъ своимъ судьямъ поступать согласно съ этимъ рѣшеніемъ. Въ этомъ случаѣ король дѣйствуетъ частью по своему праву законодателя, опредѣляющаго общія нормы права, частью по своему праву судить, а также пересматривать и контролировать дѣйствія своихъ судей, и частью какъ администраторъ, являясь опекуномъ ребенка-наслѣдника.

Въ началѣ сессіи каждаго парламента король или Верховный Совѣтъ, дѣйствовавшій отъ его имени, назначалъ лицъ для принятія и разсмотрѣнія петицій, т. е. для того, чтобы разобрать ихъ, обсудить мѣры, указанныя петиціями, и выработать соответственныя мѣропріятія. Лица, разсматривавшія петиціи, или аудиторы, являлись въ сущности комиссіей Королевскаго Совѣта. Почти до конца 19-го столѣтія въ началѣ парламентской сессіи назначалась комиссія по принятію прошеній изъ Англіи, Шотландіи и Гасконни (такъ какъ Эдуардъ I управлялъ и Гасконью), и имена участниковъ комиссіи вносились въ протоколъ Верхней Палаты. Но фактически функціонированіе комиссіи прекратилось уже много столѣтій тому назадъ.

Сессіи первыхъ парламентовъ Пантагепетовъ продолжались всего по нѣсколько дней. Переѣзды по странѣ были опасны, дѣроги и затруднительны, члены парламента не могли по долгу отсутствовать изъ дома. Главной задачей сессіи было обыкновенно заключеніе договора между королемъ и его подданными. Король желалъ получить деньги и онъ получалъ ихъ подѣ условіемъ, что извѣстныя неурядицы, на которыя жаловались петиціи, будутъ устранены. Когда достигалось соглашеніе относительно того, сколько денегъ дать королю и на какихъ условіяхъ, коммонеры (члены палаты общинъ) и большинство лордовъ разѣзжались, предоставляя совѣтникамъ короля и членамъ его совѣта при помощи законодательныхъ мѣръ или иными путями выработать и провести подходящія и соответствующія мѣропріятія.

Періоду Пантагепетовъ мы обязаны наиболѣе живописными парламентскими церемоніями, какъ папримѣръ, церемоніи при открытіи парламента и при выраженіи королевскаго согласія на парламентскіе акты. Парламентъ Пантагепетовъ, вѣроятно, былъ отчасти похожъ на восточный «дурбаръ», какой бывалъ, напр., при покойномъ афганистанскомъ эмирѣ. Король сидѣлъ на тронѣ, окруженный своими придворными и вельможами, выслушивалъ жалобы своихъ подданныхъ и рѣшалъ, слѣдуетъ ли ихъ удовлетворить и какимъ именно образомъ.

Объ измѣненіяхъ состава парламента, происшедшихъ въ этотъ періодъ, мы скажемъ позднѣе, а здѣсь упомянемъ объ измѣненіяхъ, касающихся объема власти и функціи парламента, особенно по отношенію къ двумъ главнымъ сторонамъ его дѣятельности — къ праву облагать налогами и издавать законы.

Въ концѣ 14-го столѣтія парламентъ установилъ два принципа налогообложенія. Во-первыхъ.

парламентъ отнялъ у короля власть вводить, прямыя налоги безъ согласія парламента и ограничилъ его право устанавливать косвенные налоги. Разрѣшивъ вводить только налоги, которые упоминала Великая Хартія. Во-вторыхъ, парламентъ самъ приобрѣлъ право вводить налоги всякаго рода, прямыя и косвенные. Устанавливая эти налоги, парламентъ заботился лишь объ удовлетвореніи известной очередной надобности. Поэтому и явилась нужда въ частыхъ созывахъ парламента.

Согласно теоріи трехъ сословій, каждое сословіе облагало себя налогомъ отдѣльно отъ другихъ. Въ началѣ эта теорія была принята и въ Англіи. Духовенство вотировало свои субсидіи королю не въ парламентѣ, а въ конвокаціи. Оно продолжало поступать такъ (по крайней мѣрѣ въ теоріи) до эпохи реставраціи 1660 года. Но задолго до этого времени оно стало соглашаться давать денежную помощь или облагать себя налогомъ въ томъ же размѣрѣ, какой установили міряне для себя. Но еще гораздо раньше этого, въ концѣ 14-го столѣтія, лорды и палата общинъ вмѣсто того, чтобы устанавливать денежные пособія по отдѣльности, рѣшили опредѣлять размѣръ пособія совмѣстно. А такъ какъ главная тяжесть обложенія падала на представителей палаты общинъ, то они приняли формулу, которая ставила палату общинъ на первый планъ. Размѣръ субсидіи опредѣляла палата общинъ съ согласія духовныхъ и свѣтскихъ лордовъ. Эта формула появилась въ 1395 году и сдѣлалась общимъ правиломъ. Въ 1407 году Генрихъ IV, черезъ восемь лѣтъ послѣ своего восшествія на престолъ, согласился на установленіе важнаго принципа — предоставилъ инициативу въ денежныхъ дѣлахъ палатѣ общинъ. Когда обѣ палаты давали согласіе на субсидію, спикеръ палаты общинъ докладывалъ объ этомъ королю. Это правило строго соблюдается и въ наши дни. Когда денежный билль, какъ на примѣръ бюджетъ

на текущій годъ и ассигнованіе суммъ на спеціальныя расходы, прошелъ черезъ палату общинъ и получилъ одобреніе палаты лордовъ, онъ въ отличіе отъ другихъ биллей возвращается въ палату общинъ. Въ день полученія королевскаго одобренія клеркъ палаты общинъ несетъ билль къ «рѣшеткѣ»¹⁾ палаты лордовъ и затѣмъ отдаетъ его спикеру. Спикеръ собственноручно передастъ его клерку парламента, который и сообщаетъ о королевской санкціи.

Со времени царствованія Генриха VII формула утвержденія биллей парламентомъ гласила такъ:

«Утверждается его королевскимъ Высочествомъ съ совѣта и согласія духовныхъ и свѣтскихъ лордовъ и палаты общинъ, собравшихся для настоящаго парламента и властью ихъ». Эта формула создавалась въ выше-названный средневѣковый періодъ парламента. Въ началѣ этого періода король, издавая законъ, нуждался въ согласія и совѣтѣ парламента. Одинъ важнѣйшій старинный законъ былъ проведенъ по настоянію вельможъ. Позднѣе для этого стало требоваться содѣйствіе всего парламента, включая и палату общинъ. Но палата общинъ въ началѣ обыкновенно занимала второстепенное положеніе. Въ теченіе 14-го столѣтія самой обычной формой была такая—«статутъ установленъ съ согласія графовъ, прелатовъ и бароновъ и по просьбѣ рыцарей графствъ и общинъ, собравшихся въ парламентъ». Общины появлялись скорѣе въ видѣ челобитчиковъ о томъ или иномъ законѣ, чѣмъ въ видѣ законодателей. Онѣ дѣйствительно и были таковыми. Онѣ подавали свои петиціи, въ которыхъ просили о до-

1) Чугунная рѣшетка въ концѣ залы палаты лордовъ, за которой стоятъ коммонеры во время тронной рѣчи.

бавленіяхъ къ закону или болѣе ясномъ истолкованіи его. Королю съ помощью его болѣе близкихъ совѣтниковъ предоставлялось рѣшить, нужно ли издать законъ, и если нужно, то какого рода. Въ 14-омъ столѣтіи всегда былъ рискъ, что, если даже король обѣщаетъ издать законъ, то этотъ законъ совершенно не будетъ соответствовать петиции, на которую онъ опирается. Статутъ подлежалъ обнародованію лишь послѣ роспуска парламента, форма статута устанавливалась королевскимъ совѣтомъ. Въ результатѣ — многочисленныя жалобы на различіе между петиціями и статутами. Наконецъ въ 1414 году Генрихъ V вскорѣ послѣ своего восшествія на престолъ согласился на пунктъ, на которомъ общины постоянно настаивали. Общины просили, «чтобы ни одинъ законъ, установленный и вписанный въ статутъ, не подвергался измѣненіямъ путемъ добавленій или видоизмѣненій терминовъ, что можетъ измѣнить смыслъ и задачи его». Въ своемъ отвѣтѣ король объявлялъ, что съ этихъ поръ «въ петиціи общинъ не будетъ добавляться ничего, что противорѣчитъ желаніямъ коммонеровъ, и ничего не будетъ включаться безъ ихъ согласія». Эта уступка привела къ важному измѣненію въ методѣ составленія статутовъ. Вошло въ практику посылать королю не петицію, а билль, написанный въ формѣ статута, такъ что у короля не оставалось другой альтернативы, какъ согласиться на билль или отвергнуть его. Въмѣсто установленія закона при помощи петиціи, стала примѣняться система биллей. Эта практика установилась въ концѣ царствованія Генриха VI.

Измѣненія практики отразились и на измѣненіи законодательной формулы. По выраженію новой формулы, статуты должны устанавливаться съ совѣта и согласія лордовъ и общинъ. Такимъ образомъ обѣ палаты были поставлены рядомъ, какъ равноправныя. Въ первой половинѣ 15-го столѣтія къ этой фор-

мулѣ было сдѣлано существенное добавленіе. Статуты должны устанавливаться не только съ совѣта и согласія лордовъ и общинъ въ парламентѣ, но и «ихъ властью». Это было признаніемъ, что статуты приобрѣтали свою силу отъ парламента. Обѣ палаты сдѣлались не только собраніемъ для выраженія совѣта и согласія или подачи петицій, но и законодательной властью.

Однако, у короля все же оставалось право отказать въ утвержденіи закона. И короли пользовались этимъ правомъ очень часто, вплоть до позднѣйшаго времени. Отказъ выражался въ любезной формѣ: «Король подумаетъ».

Въ 14 и 15 вѣкахъ политическая власть парламента быстро выросла. Въ 1327 году парламентъ, созванный Эдуардомъ, простой резолюціей низложилъ короля и заставилъ его отречься отъ престола. Процедура низложенія Ричарда II сопровождалась большими формальностями. Ричарда заставили создать парламентъ и потомъ совершить актъ отреченія. Парламентъ собрался въ Вестминстерскомъ Холлѣ (залѣ) перестроенномъ Ричардомъ и имѣвшемъ такой же видъ, какъ и сейчасъ. Парламентъ принялъ его отреченіе и въ послѣдующихъ резолюціяхъ объявилъ, что Ричардъ низложенъ и его мѣсто займетъ Генрихъ Ланкастерскій. Парламентъ, который могъ такъ смѣщать и назначать королей, уже являлся учрежденіемъ, внушавшимъ страхъ. Короли ланкастерской династіи были, какъ говорится, королями по назначенію парламента. Они хотѣли управлять при посредствѣ парламента и действительно дѣйствовали такъ. Въ 17-мъ вѣкѣ во время раздоровъ между королемъ и общинами Ланкастерскій періодъ считался золотымъ вѣкомъ парламента и на процедуру этого времени очень охотно ссылались. Но въ 15-омъ вѣкѣ еще не пришло время для парламентскаго управленія. Парламентская власть попала въ руки беспокойной власти. Генрихъ V былъ

знаменитымъ и талантливымъ воителемъ. Но Генрихъ VI началъ царствовать ребенкомъ и кончилъ идиотомъ. Имъ руководили безсовѣстные дяди и сварливая королева. Кровавая междоусобная борьба, извѣстная подъ именемъ Войны Розъ, привела династію Плантагенетовъ къ концу, искоренила старую знать и расчистила путь для новой монархіи.

Время Тюдоровъ, по крайней мѣрѣ эпоха царствованія Генриха VIII и Елизаветы, является періодомъ сильныхъ монарховъ, управляющихъ посредствомъ парламентовъ. Генрихъ VIII принялъ принципъ Генриха IV, что король долженъ управлять черезъ парламентъ, но истолковалъ этотъ принципъ совершенно особымъ образомъ. Онъ сдѣлалъ парламентъ орудіемъ своей воли. Убѣжденіями и угрозами онъ заставлялъ парламентъ дѣйствовать сообразно своимъ желаніямъ. Руководимый королемъ, парламентъ уничтожилъ всѣ другія органы власти, духовныя и свѣтскія, и совершалъ неслыханныя и ужасныя дѣянія, на которыя никогда не рѣшался ни одинъ король и ни одинъ парламентъ. Елизавета бранила свой парламентъ за то, что онъ впутывался въ дѣла, совсѣмъ, по ея мнѣнію, его не касавшіяся, и не одинъ разъ давала нагоняй спикеру палаты общинъ. Но она въ своихъ ссорахъ съ парламентомъ никогда не заходила слишкомъ далеко и умѣла заканчивать пререканія какимъ-нибудь умнымъ компромиссомъ. Въ результатѣ этой тактики парламентъ обыкновенно уступалъ и удовлетворялъ желанія королей. До Генриха VIII каждый парламентъ имѣлъ обыкновенно лишь одну сессию, и сессіи были очень короткія. Теперь существованіе парламента стало болѣе длительнымъ. Реформаціонный парламентъ Генриха VIII существовалъ семь лѣтъ. Одинъ изъ елизаветинскихъ парламентовъ—11 лѣтъ, хотя, по правдѣ говоря, онъ имѣлъ всего три сессіи. Парламентъ уже больше не распускался послѣ того, какъ закан-

сталось дѣло, для котораго опъ собирался. Парламентъ всегда стремился сдѣлаться постоянной силой, обладающей грозными атрибутами власти. Сильный монархъ, не боявшійся парламента, могъ признать верховенство парламента, потому что оно было его собственнымъ верховенствомъ. И никогда авторитетъ и главенство парламента не было болѣе энергично подчеркнуто, чѣмъ во время Тюдоровъ. Томасъ Смитъ, секретарь королевы Елизаветы, въ своей книгѣ, опубликованной въ 1589 году, подъ названіемъ «Англійское Государство и система его управленія» объявляетъ, что «верховная и абсолютная власть англійскаго государства находится въ рукахъ парламента». Подобныя доктрины могли свободно проповѣдываться, когда существовала королевская власть Тюдоровъ, но какъ только она исчезла, эти идеи потрясли и низвергли тронъ.

Со времени Тюдоровъ обѣ палаты начали вести свои протоколы и съ этого же времени палата общинъ приобрѣла свое собственное постоянное помѣщеніе. Но объ этомъ будетъ сказано потомъ. Благодаря существованію протоколовъ, мы, начиная съ этого времени, гораздо больше знаемъ о процедурѣ парламента. Во время царствованія Плантагенетовъ установились нѣкоторыя характерныя черты парламентской процедуры, какъ, на примѣръ, троекратное чтеніе билля, но сами чтенія не были протоколированы. Въ журналахъ парламента мы находимъ лишь даты каждаго чтенія. Въ началѣ записи были очень короткія, но скоро они дѣлаются болѣе подробными. Отмѣчаются дѣйствующія правила и существующая практика, указываются и разсматриваются прецеденты. Саймондсъ д'Юесъ дополнилъ протоколы елизаветинскихъ журналовъ данными изъ другихъ источниковъ. Томасъ Смитъ въ своей вышеупомянутой книгѣ и Хукеръ въ книгѣ, написанной имъ для руководства Дублинскаго парламента, даютъ намъ описаніе того, какъ велись дѣла въ

англійскомъ парламентѣ при великой королевѣ. Въ елизаветинское время была установлена парламентская процедура въ ея главныхъ чертахъ, а также и то обычное право парламента, котораго нельзя отыскать въ писанныхъ законахъ.

Яковъ I получилъ тронъ по наслѣдству. Онъ много и глупо разглагольствовалъ о своемъ божественномъ правѣ и вскорѣ вступилъ въ конфликтъ съ парламентомъ. При немъ парламентъ добился нѣсколькихъ важныхъ правъ, какъ, на примѣръ, права откладывать засѣданія, не спрашивая королевскаго согласія, и права разбирать споры о законности выборовъ. Другіе вопросы, какъ, на примѣръ, право обложенія налогами, были разрѣшены въ пользу парламента при его преемникѣ Карлѣ. Король и парламентъ сдѣлались теперь врагами; парламентъ не терпѣлъ королевскаго вмѣшательства и даже не хотѣлъ, чтобы король зналъ о ходѣ его засѣданій.

Главныя черты парламентской процедуры были установлены въ 17-омъ столѣтіи. Система комитетовъ развилась во время Елизаветы и ея преемника. Небольшіе комитеты назначались для детальнаго разсмотрѣнія биллей и другихъ дѣлъ, и засѣдали или въ Вестминстерѣ, или въ Темплѣ, или гдѣ-нибудь еще. Для болѣе значительныхъ дѣлъ создавались болѣе многолюдные комитеты. Они стремились включить въ число своихъ членовъ всѣхъ желающихъ, такъ какъ иначе трудно было имѣть кворумъ. Отсюда выросла система многолюдныхъ комитетовъ и «комитета всей палаты», который будетъ описанъ позднѣе. Парламентская процедура, создавшаяся въ концѣ 17-го вѣка, сохранилась до эпохи, послѣдовавшей за избирательной реформой 1832 года. Первое изданіе книги Эрскина Мэя, посвященное парламентской процедурѣ, было опубликовано въ 1844 году. «Парламентская процедура 1844 года», говоритъ Р. Целгревъ въ своемъ предисловіи къ десятому изданію этой книги, «была въ сущности той же

процедурой, которую принимала палата общинъ во время долгаго парламента».

Конституціонная борьба 17-го столѣтія, достигшая своего апогея въ эпоху великой гражданской войны, сначала касалась вопроса о томъ, должно ли государство управляться единолично королемъ или «королемъ въ парламентъ», а позднѣе вопроса о томъ — долженъ ли управлять страной король или парламентъ. Страффордъ, сильный министръ слабаго короля, пробовалъ править безъ парламента и потерпѣлъ неудачу. Долгій парламентъ пытался править безъ короля и тоже потерпѣлъ неудачу. Во время революціоннаго періода палата общинъ образовала Исполнительные Комитеты, которые являлись предшественниками знаменитыхъ исполнительныхъ комитетовъ французской революціи; но управленіе при помощи комитетовъ не было успѣшно. Великое правленіе Кромвеля ознаменовалось рядомъ неудачныхъ попытокъ примирить власть «одного лица» съ властью парламента. Министерскій режимъ, восстановленный Карломъ II, рухнулъ при Яковѣ II. «Великой революціи» 1688 года и ганноверской династіи выпало на долю развить остроумную систему соглашеній и компромиссовъ, называемую теперь или управленіемъ при помощи кабинета или парламентарнымъ правленіемъ. Позднѣе будетъ подробно сказано, какъ развивалась и дѣйствовала эта система.

Мы только слегка должны коснуться двухъ послѣднихъ парламентскихъ періодовъ. 18-ое столѣтіе было великой эпохой парламскаго краснорѣчія, но оно не было эпохой великаго законодательства. Земельные магнаты или ихъ ставленники, въ родѣ рыцарей отъ графствъ, или депутатовъ отъ мелкихъ мѣстечекъ («карманныхъ мѣстечекъ»), наполнившіе палату общинъ, довольствовались тѣмъ, что актами парламента создавали правила руководства для землевладѣльцевъ — мировыхъ судей. Парламентская процедура обнаружила тенденцію застыть и сдѣлаться

болѣе формальной. Конституціонная эволюція незамѣтно продолжалась, но она въ общемъ ничѣмъ не отразилась въ законодательствѣ. Однимъ изъ немногихъ исключеній является «Семилѣтній Актъ» 1715 года, который увеличивалъ продолжительность легислатуры съ трехъ лѣтъ (предѣлъ, установленный актомъ 1694 года) до семи лѣтъ. Сперва власть находилась въ рукахъ великихъ вивговъ — тѣхъ магнатовъ, которые приобрѣли значеніе въ эпоху революціи 1688 года. Потомъ нѣкоторое время власть находилась въ рукахъ короля и его «друзей», и наконецъ она перешла къ парламентскому генію, котораго Георгъ III имѣлъ счастье имѣть своимъ главнымъ совѣтникомъ, къ Питту Младшему.

Землетрясеніе, извѣстное подъ именемъ французской революціи, потрясло всю Европу и измѣнило ея поверхность, но не перекинулось черезъ Ламаншъ. Вліяніе революціи въ Англіи выразилось въ появленіи реакціи, которая продлила періодъ стараго порядка съ конца 18-го столѣтія больше чѣмъ на тридцать лѣтъ.

Лейпцигъ и Ватерлоо положили конецъ развитію революціи въ Европѣ. Но черезъ пятнадцать лѣтъ возстановленная французская монархія эпохи реставраціи умерла на парижскихъ баррикадахъ 1830 года. Черезъ два года актъ 1832 года реформировалъ палату общинъ и привелъ въ дѣйствіе новыя силы. Еще черезъ два года, 16-го октября 1834 года, пожаръ разрушилъ старинное зданіе парламента. Отъ зданія, дававшего пріютъ парламентамъ въ теченіе многихъ столѣтій, ничего не осталось на землѣ, кромѣ большой залы, которую выстроилъ Вильгельмъ Руфъ и перестроилъ Ричардъ II, и кое какихъ частей монастыря, которыя были построены къ часовнѣ св. Стефана какъ разъ незадолго до закрытія монастыря. Новому парламенту пришлось выстроить себѣ новое зданіе — теперешній Вестминстерскій дворецъ.

ГЛАВА II.

Организація палаты общинъ.

Я откладываю описаніе Палаты Лордовъ не изъ неуваженія къ ней, но потому, что главная часть парламентскихъ дѣлъ совершается въ палатѣ общинъ, потому что старѣйшая палата занимаетъ подчиненное положеніе и, наконецъ, потому, что положеніе и дѣятельность палаты лордовъ не могутъ быть поняты, пока не выяснены функціи палаты общинъ.

Слово «общинъ» имѣетъ двойной смыслъ. Фактически палата общинъ во время своего возникновенія была органомъ или учрежденіемъ, представлявшимъ общины графствъ и городовъ. «Общинами», говоритъ Стэббсъ, «называются организованныя коммунны свободныхъ людей (фримэновъ) графствъ и городовъ, и палата общинъ является учрежденіемъ, въ которое собираются представители этихъ общинъ для парламентскихъ надобностей». Но слово «общинъ» имѣетъ и другой оттѣнокъ, паходящій отраженіе въ современномъ употребленіи слова «простолюдинъ». Общинами назывался тотъ классъ, который не былъ включенъ ни въ классъ духовенства, ни въ классъ бароновъ. «Лица, которые не пользуются спеціальными привилегіями», говоритъ Мэтлендъ, «и не принадлежать къ особому рангу бароновъ или чиновниковъ, называются простолюдинами»¹⁾. Въ этомъ смыслѣ они соотвѣтствуютъ третьему сословію во Франціи, которое наканунѣ французской революціи, по словамъ Сійеса, было ничѣмъ, желало быть чѣмъ-нибудь и должно было быть всѣмъ.

1) „Common men“. „Общины“, по-англійски — „commons“, отсюда и названіе члена Палаты Общинъ „коммонеръ“.

Буквальное значеніе слова имѣеть для историка громадную важность. Передъ эпохой парламентовъ графства и города признавались общинами ради судебныхныхъ, фискальныхъ и административныхъ цѣлей, и графства выступали, какъ таковыя, въ своихъ графскихъ судахъ. Города добились гарантированныхъ хартіями «коммунальныхъ правъ», похожихъ на права, которыми пользовались французскіе города. Это была только дальнѣйшая ступень въ использованіи существующихъ учреждений въ цѣляхъ національнаго и парламентскаго представительства.

Исторія избирательнаго права графства сравнительно проста. Шерифу циркулярно предписывалось озаботиться устройствомъ выборовъ двухъ рыцарей отъ cadaго графства; выборы должны были состояться въ судѣ графства; и избирателями являлись лица, призванныя присутствовать на судѣ и принимать въ немъ участіе. Никакого дальнѣйшаго опредѣленія механизма выборовъ не давалось, да въ началѣ этого и не требовалось. Шерифъ велъ выборы по установившемуся обычаю и указывалъ, кто долженъ принимать въ нихъ участіе. До времени царствованія Генриха VI не было установлено никакихъ избирательныхъ ограниченій. Актъ 1430 года, проведенный въ цѣляхъ предупрежденія бунтовъ и безпорядковъ при выборахъ, постановлялъ, что избирателемъ является всякій житель графства, который владѣлъ свободной землей (фригольдеръ), — съ доходомъ, по крайней мѣрѣ, въ сорокъ шиллинговъ въ годъ. Для этого періода это была очень большая доходность. Этотъ актъ регулировалъ избирательное право графства болѣе четырехъ столѣтій вплоть до Избирательной Реформы 1832 года. Но опредѣленіе, кого собственно считать «фригольдеромъ», давало много работы адвокатамъ и парламентскимъ комитетамъ. Этотъ терминъ истолковывался обычно указаннымъ образомъ, чтобы облегчить манипуляціи съ созданиемъ избиратель-

ныхъ цензовъ и подставныхъ избирателей. Арендаторы и копигольдеры не имѣли голоса.

Число графствъ, посылавшихъ депутатовъ, мало измѣнялось до 1832 года. Сначала было 37 графствъ, избирающихъ каждое по два члена. Графства Честеръ и Дурхэмъ, имѣвшія особенныя привилегіи отъ короля и свое полунезависимое управленіе, до самого поздняго времени не входили въ число парламентскихъ округовъ. Генрихъ VIII далъ избирательное право Уэльскимъ графствамъ. Объединеніе съ Шотландіей и Ирландіей дополнило списокъ графствъ, участвовавшихъ въ выборахъ.

Исторія городского избирательнаго права гораздо сложнѣе. Во-первыхъ, указы о производствѣ выборовъ, посылавшіеся шерифу при выборѣ членовъ въ первые парламенты, просто предписывали ему озаботиться выборомъ двухъ чловѣкъ отъ каждаго города или мѣстечка въ его графствѣ; приказомъ не было точно опредѣлено, какое поселеніе подходитъ подъ названіе «мѣстечка» (borough). Предполагалось, что это и такъ извѣстно. Это вносило много неопредѣленности и давало мѣсто произволу шерифа. И до сихъ поръ еще не установлено, являлось ли представительство въ парламентъ источникомъ дохода для мѣстечка, или же представляло лишь много личныхъ преимуществъ самому депутату. Зато въ тѣхъ случаяхъ, когда члены парламента получали жалованье отъ своихъ избирательныхъ округовъ и когда поселенія, признававшіяся «мѣстечками», обкладывались налогами по болѣе высокой оцѣнкѣ, чѣмъ графства, парламентское представительство являлось весьма тягостной привилегіей. Города часто желали избавиться отъ представительства въ парламентъ, и для этой цѣли входили, вѣроятно, въ соглашенія съ шерифомъ. Позднѣе, въ 16 и 17-омъ столѣтіяхъ, при измѣнившемся положеніи дѣлъ, число мѣстечекъ стало съ громадной быстротой увеличиваться. Это происходило различнымъ образомъ. Мѣстечко, переставшее

было посылать депутатовъ въ парламентъ, могло по постановленію шерифа начать посылать ихъ снова. Король могъ даровать хартію, предоставляющую право представительства. Въ позднѣйшее время для этого было достаточно простой резолюціи палаты общинъ. Тюдоры щедро пользовались своей властью надѣлять хартіями и создавать мѣстечки, имѣющія представительство. Тюдоры употребляли парламенты въ своихъ собственныхъ интересахъ и должны были найти средства контроля надъ ними. Въ созданіи «карманныхъ» или «гнилыхъ» мѣстечекъ всѣхъ больше повинна, пожалуй, королева Елизавета. Она имѣла большое вліяніе въ своемъ герцогствѣ Корнвалисѣ, и многія мѣстечки этого герцогства, пріобрѣвшія такую скандальную репутацію въ позднѣйшее время, были созданы ею. Она посылала въ парламентъ тѣхъ, кого лорды ея «совѣта» считали вѣрными людьми. Практика созданія новыхъ парламентскихъ мѣстечекъ при помощи королевскихъ хартій уменьшилась при Стюартахъ и вышла изъ употребленія послѣ царствованія Карла II. Хартія, которую послѣдній даровалъ Ньюарку, была послѣдней королевской хартіей, предоставлявшей избирательное право въ парламентъ.

До 1832 года не было закона о перераспределеніи представительства отъ городовъ. Интересная карта, приложенная къ первому тому книги Поррита «До-реформенная палата общинъ», показываетъ, въ какомъ положеніи находилось въ это время парламентское представительство. Даже бѣгло ознакомившись съ этой картой, вы замѣтите сравнительно большое количество мѣстечекъ на берегу и около залива Уошъ, на югъ отъ него и на западъ къ рѣкѣ Севергъ; и затѣмъ кучу маленькихъ мѣстечекъ на крайнемъ юго-западѣ Англій. До нѣкоторой степени эта особенность въ распределеніи депутатскихъ мѣстъ является пережиткомъ временъ съ иными социальными и экономическими условіями, тѣхъ временъ, когда пульсъ англійской жизни бился всего сильнѣе по бе-

регамъ моря, п когда еще не было того развитія торговли и мануфактуры, которое позднѣе заселило центральный и сѣверный районы. Но многія болѣе мелкія мѣстечки обязаны своимъ происхожденіемъ другимъ причинамъ. Выше упоминалось о созданіи мѣстечекъ въ Коривалисѣ. На мѣстѣ Лискердскаго округа (Коривалисѣ), посылавшаго одного члена въ парламентъ, въ 1832 году было девять мѣстечекъ, посылающихъ восемнадцать членовъ. Въ этой и другихъ областяхъ попадались курьезные близнецы-мѣстечки, въ раздѣльномъ существованіи которыхъ не было никакого смысла — задача этого раздѣленія была просто увеличить число посылаемыхъ депутатовъ. Такого рода мѣстечки были, на примѣръ, Западный и Восточный Луи, раздѣленные рѣкой, черезъ которую былъ перекинутъ мостъ въ пятнадцать пролетовъ. Таковы были также Веймутъ и Мелкомбъ Риджисъ, которыя были объединены въ административныхъ цѣляхъ, но раздѣлены для парламентскаго представительства. Въ первую половину 18-го столѣтія онѣ находились подъ контролемъ извѣстнаго скупщика мѣстечекъ, Бабба Доддингтона, который искупилъ свои безчисленныя прегрѣшенія тѣмъ, что оставилъ дневникъ, въ которомъ подробно описалъ ихъ. Брамбергъ и Стейнингъ лежали рядомъ въ Сассексѣ и часть Брамберга находилась въ центрѣ Стейнинга. Каждое мѣстечко посылало двухъ членовъ. Въ графствѣ Йоркширѣ, Олборо и Боробриджъ лежали въ одномъ и томъ же приходѣ въ разстояніи полуторыхъ миль другъ отъ друга. Избирателей въ Боробриджъ считалось шестьдесятъ пять, въ Олборо пятьдесятъ. Каждое посылало по два депутата въ то время, какъ Бирмингамъ вовсе не имѣлъ представителей въ парламентѣ.

До тѣхъ поръ, пока выборъ и распредѣленіе парламентскихъ округовъ производились чисто произвольнымъ образомъ, ихъ избирательное право было чрезвычайно разнообразно, запутанно или неопредѣ-

ленно. Не было общаго закона, регулирующаго избирательное право мѣстечекъ. Все зависѣло отъ мѣстныхъ традицій и обычаевъ, установленныхъ или отвергнутыхъ рѣшеніями парламентскихъ комитетовъ, которые опирались на личныя и политическія соображенія. «До-реформенные» города передъ 1832 годомъ подраздѣлялись, вообще говоря, на четыре группы. Были города съ гражданами, «имѣвшими собственный очагъ» и самооблажавшимися («Scot and lot and potwallorer»), города, имѣвшіе привилегіи (burgage). «инкорпорированные» города и поселенія свободныхъ людей.

Въ первой группѣ городовъ, избирательныя права въ теоріи были очень демократическими. Всякій, кто былъ въ состояніи платить мѣстныя подати (scot) или нести повинности (lot), т.-е. всякій, кто могъ участвовать своей долей въ тяжести мѣстнаго управленія, получалъ избирательное право. Въ позднѣйшее время избирательный цензъ обусловливается платежомъ налога на бѣдныхъ. Во время перваго избирательнаго закона Гаттонъ съ 135 жителями былъ самооблажавшимся мѣстечкомъ и посылалъ депутатовъ въ Вестминстеръ. Горожане, «имѣвшіе собственный очагъ» причислялись къ этой же категоріи городовъ и являлись очень своеобразными фигурами. Само названіе (potwallorer), вѣроятно, искажено. Говорятъ, что оно произошло по ошибкѣ переписчика, написавшаго это слово вмѣсто «potboiler». Potwallorer'омъ назывался человѣкъ, который могъ варить въ собственномъ горшкѣ и не зависѣлъ въ приготовленіи своей ѣды отъ другихъ. Наканунѣ выборовъ можно было видѣть, какъ «potwallorer» располагается обѣдать передъ своей лачугой, чтобы показать, что онъ имѣетъ избирательное право. Въ городахъ, имѣвшихъ особыя привилегіи (burgage) право голоса зависѣло отъ того, подходилъ ли домъ или кусокъ земли подъ форму леннаго владѣнія, известнаго, какъ «burgage-tenure». Въ нѣкоторыхъ слу-

чаяхъ требовалось проживаніе въ округѣ, поэтому печки въ лачугахъ заботливо сохранялись, какъ доказательство такого проживанія. Но срокъ проживанія могъ быть очень короткимъ, и подчасъ было достаточно провести на мѣстѣ нахождения ценза одну ночь. Часто наканунѣ выборовъ можно было видѣть телѣги, привозившія въ лачугу необходимые для полученія избирательнаго ценза предметы. Въ другихъ случаяхъ проживаніе не считалось необходимымъ или даже не было возможнымъ. Въ Дройтвичѣ одинъ избиратель имѣлъ право голоса, какъ «владѣлецъ небольшого колодца, съ соленой водой». Было доказано передъ парламетскимъ комитетомъ, что колодецъ пересохъ больше сорока лѣтъ тому назадъ. Но избиратель имѣлъ документъ, удостовѣрившій его избирательное право, и предъявлялъ эту бумагу на выборахъ. Въ Даунтонѣ, въ Уильтширѣ одинъ изъ цензовъ находился посерединѣ ручья. Въ Олдѣ Сарумъ владѣльцы одного поля имѣли семь голосовъ и посылали двухъ депутатовъ въ парламентъ. Тамъ не было даже никакой постройки, и для чиновника, завѣдывавшаго выборами, раскидывалась палатка. Документы, дававшіе право на цензъ подобнаго рода, легко и быстро переходили изъ рукъ въ руки. Отсюда и возникъ классъ избирателей «нахватавшихъ бумагу». Женщина сама не могла голосовать, но она могла на время передовѣрить свой цензъ какому-нибудь мужчине. Въ Уестбери въ 1747 году «вдовой цензъ» стоилъ 100 фунтовъ стерлинговъ.

Чтобы представить себѣ, какъ происходили выборы въ мѣстностяхъ, имѣвшихъ особыя привилегіи, достаточно ознакомиться съ описаніемъ первыхъ выборовъ Чарлса Джемса Фокса, которое далъ Джорджъ Тревеліанъ. Отецъ и дядя Фокса желали хорошо устроить своихъ дѣтей, а это было трудно сдѣлать. И вотъ они сложились, чтобы купить цензъ. Для Чарлса, которому было тогда девятнадцать лѣтъ, братья «выбрали Мидхорстъ, — съ точки зрѣнія пред-

ставительства самый удобный округъ, потому что цензъ зависѣлъ тамъ отъ нѣсколькихъ небольшихъ участковъ земли, хотя бы даже пустопорожныхъ. Ихъ можно было отыскать среди окружающихъ пастбищъ и хлѣбныхъ полей, лишь по большому камню, поставленному въ серединѣ каждаго участка. Всѣ эти держанія были куплены однимъ человѣкомъ, виконтомъ Монтэю, который, въ виду предстоящихъ выборовъ, передалъ нѣкоторыя изъ нихъ своимъ слугамъ съ обязательствомъ голосовать за указанныхъ имъ кандидатовъ, и затѣмъ возвратить участки ихъ собственнику. Церемонія выборовъ состоялась въ мартѣ 1768 года, и управляющій помѣстья, дѣйствовавшій въ качествѣ чиновника при выборахъ, объявилъ, что Чарльсъ Джемсъ Фоксъ избранъ надлежащимъ образомъ, какъ одинъ изъ представителей отъ Мидхорста. Въ это время этотъ молодой человѣкъ развлекался въ Италию).

Въ «инкорпорированныхъ мѣстечкахъ» или «замкнутыхъ мѣстечкахъ» право голоса хартія предоставляла членамъ мѣстнаго управленія мѣстечекъ, а это учрежденіе очень отличалось по составу и дѣятельности отъ самоуправленій, созданныхъ закономъ о «Муниципальныхъ учрежденіяхъ» 1835 года. Члены мѣстнаго управленія обыкновенно избирали самихъ себя, часто не проживали въ округѣ, и ни передъ кѣмъ ни были отвѣтственны за веденіе муниципальных дѣлъ. Эта организація существовала сначала не для того, чтобы завѣдывать мѣстными дѣлами, а для избранія депутатовъ въ палату общинъ. Въ 18-омъ столѣтіи, эти организаціи въ большинствѣ случаевъ попали въ руки патроновъ и, разумѣется, стали посылать депутатовъ по ихъ указанію. Послѣ избирательной реформы смыслъ существованія этихъ организацій утратился, и актъ 1835 года быстро послѣдовалъ за актомъ 1832 года.

Свободный человѣкъ, пользовавшійся избирательнымъ правомъ въ 18-омъ столѣтіи, отличался отъ сво-

боднаго человѣка, голосовавшаго въ 13-омъ и 14-омъ вѣкахъ. Въ 13-омъ и 14-омъ вѣкахъ свободные люди составляли очень немногочисленный классъ. Гражданство въ мѣстечкахъ и право быть членомъ корпорацій мѣстечка, могло приобрѣтаться различнымъ образомъ: рожденіемъ, бракомъ, дѣйствительной или номинальной службой въ ученикахъ у свободнаго человѣка, въ его мастерской или торговомъ дѣлѣ, путемъ даренія или покупкой.

Въ Лондонѣ необходимо было быть членомъ одной изъ торговыхъ компаній, такъ называемыхъ «ливрейныхъ гильдій». Въ томъ случаѣ, если право свободнаго гражданства получалось путемъ брака, оно являлось своего рода приданымъ дочери свободнаго человѣка, и имѣло во время выборовъ осязательную денежную цѣнность. «Я слышалъ, что въ былое время», писалъ городской клеркъ Бристоля, «перспектива выборовъ заставляла колеблющихся и мѣшкотныхъ парней уразумѣть необходимость быстрыхъ дѣйствій». Имѣлось двѣ категоріи свободныхъ людей — почетные граждане, и граждане, не проживавшіе въ мѣстности; обѣ категоріи пользовались избирательнымъ правомъ. Парламентъ стремился ограничить классъ свободныхъ людей, потому что имѣть многочисленныхъ свободныхъ людей, какъ представителей мѣстечка, «было черезчуръ дорогой роскошью». Съ другой стороны иногда бывало удобнымъ увеличить число избирателей. Въ Бристолѣ въ 1812 году передъ осенними выборами было включено въ избирательные списки 1720 свободныхъ людей.

По избирательной системѣ, существовавшей до 1832 года, небольшая группа сильныхъ и богатыхъ людей опредѣляла весь ходъ выборовъ. Это не значитъ, что общественное мнѣніе не вліяло на палату общинъ. Всякая высоко поднявшаяся волна чувствъ и мнѣній, конечно, достигала палаты и оказывала тамъ свое дѣйствіе. Графства были болѣе независимы, чѣмъ мѣстечки, и болѣе крупныя мѣ-

стечки иногда тоже имѣли свои собственные взгляды на то, какъ должны голосовать ихъ члены. Но количество «карманныхъ» мѣстечекъ, члены которыхъ должны были голосовать согласно волѣ ихъ патროновъ, было все же очень велико. Джонъ Вильсонъ Крокеръ, знавшій палату общинъ во время первой четверти 19-го столѣтія лучше, чѣмъ кто-либо другой, указываетъ, что изъ 658 членовъ 276 посылались патронами. До объединенія съ Ирландіей (когда число членовъ парламента увеличилось на 100), отношеніе это было, вѣроятно, еще больше, потому что число завиенныхъ мѣстечекъ въ Ирландіи не превышало двадцати. Было вычислено, что съ 1760 года до 1832 почти половина членовъ палаты общинъ была обязана своими мѣстами патронамъ. Однажды Гладстонъ воспѣлъ существованіе мѣстечекъ, гдѣ депутаты назначались патронами, такъ какъ благодаря этому подающіе надежды молодые люди могли попасть въ палату, а Баджеготъ зашелъ такъ далеко, что изобразилъ эти мѣстечки, какъ орудіе для спеціализаціи политической мысли. Но изученіе избирательной статистики и парламентской исторіи показываетъ, что подающихъ надеждъ молодыхъ людей, которымъ предоставлялась полная свобода дѣйствій, было очень мало, и что связь между назначенными членами и ихъ патронами была гораздо менѣ романтической и болѣе прозаической и практической, чѣмъ это думалъ Баджеготъ. Членъ по назначенію обыкновенно долженъ былъ повиноваться приказамъ своего патрона и служить его интересамъ. Въ 1810 г. одному младшему брату, попавшему въ парламентъ при помощи старшаго, былъ брошенъ упрекъ, что онъ пренебрегаетъ семейными интересами. «Чтобы оправдаться отъ обвиненія, будто я забросилъ семейные интересы, хотя на то, чтобы провести меня въ парламентъ, было истрачено такъ много денегъ», пишетъ онъ въ отвѣтъ, «я долженъ только сказать, что израсходованныя на выборы деньги были, по

моему, истрачены съ пользой. Вѣдь, вслѣдствіе этого, вы получили должность лорда лейтенанта, а Питеръ — званіе главнаго сборщика налоговъ. Денежныя преимущества для семьи отъ этой должности превосходятъ процентъ на погашеніе затраченнаго капитала». Расходы на полученіе мѣста въ парламентѣ являлись выгоднымъ вложеніемъ семейнаго капитала, потому что благоразумно использованное право патронированія даровало и почетъ и обильныя синекюры. Джэмсъ Лоутеръ послалъ въ палату девять членовъ; ихъ называли «кеглями Лоутера». Онъ получилъ перство, и затѣмъ поднялся по соотвѣтственнымъ ступенямъ этого званія. Джоржъ Селвицъ посылалъ двухъ членовъ отъ Людгершалля и иногда могъ посылать одного отъ Глочестера. «Онъ былъ», говоритъ Джоржъ Тревеліанъ, «въ одно и то же время генераломъ инспекторомъ коронныхъ земель, которыя онъ никогда не осматривалъ; архивариусомъ канцлерства въ Барбадосѣ, которое онъ никогда не посѣщалъ, и инспекторомъ плавильной мастерской и клеркомъ монетнаго двора, гдѣ онъ появлялся разъ въ недѣлю, чтобы съѣсть обѣдъ, который онъ заказалъ, но за который платила нація».

Плата избирателямъ деньгами или должностями была болѣе скромнаго характера, но встрѣчалась чаще. Для этого широко пользовались мѣстами въ таможенныхъ и акцизныхъ управленіяхъ. Боссиной, небольшой поселокъ рыбаковъ въ сѣверномъ Корнваллисѣ, былъ когда-то мѣстечкомъ. Когда законъ 1782 года лишилъ избирательнаго права податныхъ чиновниковъ, число избирателей въ Боссиной уменьшилось до одного человѣка.

Если кандидатъ не могъ найти патрона или не хотѣлъ зависѣть отъ него, онъ долженъ былъ покупать себѣ мѣсто въ парламентѣ. Многіе реформаторы, какъ, напримѣръ, Бурдеттъ, Ромилли и Юмъ, должны были купить себѣ депутатство. Въ 18-омъ вѣкѣ и началѣ 19-го депутатскія должно-

сти свободно и открыто покупались и продавались. О продажѣ ихъ даже дѣлались объявленія въ церкви, какъ о продажѣ другого имущества. Цѣна на депутатскія мѣста быстро поднялась въ послѣднюю половину 18-го столѣтія, особенно, когда на рынкѣ появились ость-индскіе набобы. Конечно, и само правительство принимало большое участіе въ этихъ сдѣлкахъ и «казначейскія» мѣстечки сохранялись для тѣхъ, кто былъ нуженъ для должности министровъ или кто могъ голосовать съ правительствомъ. Шелъ торгъ о томъ, какъ должны распредѣляться издержки по выборамъ между казначействомъ и депутатомъ. «Мистеръ Легъ», писалъ лордъ Нортъ въ 1774 году Робинзону, своему главному управляющему по выборнымъ дѣламъ, «можетъ дать только четыреста фунтовъ. Если онъ пройдетъ отъ Лостунтсхилля, онъ обойдется въ двѣ тысячи гиней. Гасконъ можетъ выбрать округъ Трегони, если заплатитъ тысячу фунтовъ, но я не вижу, почему мы должны проводить его за болѣе дешевую плату, чѣмъ всякаго другого слугу короны. Если онъ не заплатитъ, онъ долженъ уступить мѣсто г-ну Бесту, или господину Пишаю». Министерство виговъ въ 1806 году прибѣгло къ болѣе экономной системѣ. Оно стало дешево покупать мѣста и дорого ихъ продавать, и, такимъ образомъ, сберегало общественныя деньги. Мѣсто въ парламентѣ могло быть куплено или арендовано на года, какъ какая-нибудь дача. Цѣны на должность депутата были разнообразны, въ зависимости отъ мѣста и времени, но говорятъ, что между 1812 и 1832 годами обычная цѣна была отъ пяти тысячъ до шести тысячъ фунтовъ.

Безъ только что приведенныхъ конкретныхъ примѣровъ въ двадцатомъ вѣкѣ невозможно себѣ представить дѣйствія избирательной системы, которая господствовала сто лѣтъ тому назадъ. Детали этой системы некрасивы и непріятны. Но надо помнить, что на этомъ нечистоплотномъ фундаментѣ было по-

строено управленіе, силѣ и прочности котораго завидовала восхищавшаяся Европа. Бёрке и другіе консерваторы его времени, какъ виги такъ и торіи, имѣли основательныя причины, когда они противились всякимъ измѣненіямъ въ существовавшей избирательной системѣ. «Наша представительная система», писалъ Бёрке, «удивительно соотвѣтствуетъ всѣмъ цѣлямъ, во имя которыхъ создается народное представительство. Я предлагаю врагамъ нашей конституціи доказать, что это не такъ». Правда, онъ писалъ эти слова въ свои старческіе дни подѣ ужасающимъ впечатлѣніемъ французской революціи, но онѣ все же являются выраженіемъ того взгляда на избирательную систему, какого онъ всегда держался. По его мнѣнію разнообразіе избирательныхъ правъ въ городахъ и система контроля надъ избирателями въ грубыхъ чертахъ отражала разнообразные интересы націй и ея руководящихъ силъ. Король и его министры должны править, непокорные элементы въ странѣ и въ государственномъ строѣ должны быть связаны. Трудно сказать, какъ въ то время могла бы существовать какая-либо иная форма правленія, если бы она не примѣняла только что описанныхъ методовъ. Правящій классъ восемнадцатаго столѣтія былъ грубъ и развращенъ, но въ то же время смѣлъ и талантливъ. Онъ сдѣлалъ много промаховъ, онъ былъ слѣпъ и равнодушенъ къ великимъ бѣдствіямъ эпохи, но онъ предотвратилъ роковыя бури.

Здѣсь не мѣсто входить въ разсмотрѣніе различныхъ причинъ, вызвавшихъ избирательную реформу 1832 года. Поколѣніе государственныхъ мужей, которое провело великую войну, сошло со сцены. Правители двадцатыхъ годовъ девятнадцатаго столѣтія были слабы и неустойчивы. Реакція противъ эксцессовъ французской революціи теряла силу. Принципы Бентама, враждебные привилегированнымъ классамъ и выражавшіе симпатіи демократіи, были популяризированы людьми, въ родѣ Джемса Милля и Фран-

циска Плэсса. И сверхъ всего этого въ части буржуазіи назрѣвало глубокое недовольство существующимъ положеніемъ вещей, лишившимъ буржуазію политической власти. Всѣ несчастія по ихъ мнѣнію происходили отъ этого лишенія политическихъ правъ. Буржуазія чувствовала, что палата общинъ не входитъ въ соприкосновеніе со страной въ ея цѣломъ, что она не представляетъ самыхъ живыхъ и многочисленныхъ элементовъ націи. Билль о реформѣ былъ предложенъ аристократами изъ партіи виговъ, но провела его буржуазія.

Избирательный законъ 1832 года произвелъ радикальное измѣненіе въ системѣ выборовъ и въ организациі палаты общинъ. Онъ заново распредѣлилъ избирательные округа, онъ упростилъ и урегулировалъ избирательное право, онъ установилъ регистрацію избирателей.

Число членовъ палаты общинъ быстро увеличилось во время Тюдоровъ и нѣсколько медленнѣе во время Стюартовъ. Такъ Генрихъ VIII создалъ тридцать восемь новыхъ депутатскихъ мѣстъ (включая уэльскіе округа), а Елизавета шестьдесятъ два. Объединеніе съ Шотландіей въ 1708 году прибавило сорокъ пять членовъ, а объединеніе съ Ирландіей въ 1801 году — сто. Въ 1832 году общее количество членовъ было шестьсотъ пятьдесятъ восемь. Пять англійскихъ городовъ посылали по одному депутату. Йоркширъ, пріобрѣтшій два мѣста послѣ отнятія избирательнаго права у Грамнаунда въ 1821 году, посылалъ четырехъ. Лондонское Сити посылало тоже четырехъ депутатовъ. За этими исключеніями каждый округъ Англии посылалъ двухъ депутатовъ. Это число было установлено въ самыхъ первыхъ парламентахъ. Каждое изъ двѣнадцати графствъ и двѣнадцати городовъ Уэльса посылало по одному депутату.

Законъ 1832 года существенно измѣнилъ распредѣленіе мѣстъ. Онъ совершенно лишилъ избиратель-

наго права пятьдесятъ шесть мѣстечекъ въ Англіи, а у тридцати одного мѣстечка оставилъ право посылать лишь по одному депутату. Мѣста, отнятыя у мѣстечекъ, были розданы графствамъ и большимъ городамъ.

Измѣненія, пропзведенныя избирательнымъ закономъ въ парламентскомъ избирательномъ правѣ, были многочисленны и значительны. Въ графствахъ онъ сохранилъ съ нѣкоторыми ограниченіями старый избирательный цензъ: владѣніе недвижимымъ имуществомъ, приносящимъ сорокъ шиллинговъ дохода. Но онъ добавилъ нѣсколько новыхъ категорій избирателей. Законъ даровалъ избирательное право четыремъ главнымъ категоріямъ: 1) копигольдерамъ съ десятью фунтами арендной платы, 2) долгосрочнымъ арендаторамъ съ десятью фунтами арендной платы, 3) короткосрочнымъ арендаторамъ съ пятьюдесятью фунтами арендной платы, и 4) лицамъ, снимающимъ домъ за пятьдесятъ фунтовъ.

Въ городахъ законъ ввелъ однообразное избирательное право, остававшееся въ силѣ до 1867 года — аренда дома за десять фунтовъ стерлинговъ и больше. Законъ сохранилъ нѣкоторые старинные цензы, но ограничилъ ихъ разными условіями, чтобы избѣжать злоупотребленій. Свободные люди (фримэны), какъ таковые, сохранили право голоса въ опредѣленныхъ городахъ. Но старые цензы въ большинствѣ случаевъ потеряли значеніе, благодаря распространенію избирательнаго права на лицъ, снимающихъ домъ.

Наконецъ, законъ ввелъ систему парламентской регистраціи, въ главныхъ чертахъ сохранившуюся и до нашихъ дней. Начиная съ 1832 года избирательный цензъ былъ дѣйствительнымъ только, если избиратель попадалъ въ регистръ. Если онъ не былъ внесенъ въ регистръ, онъ не имѣлъ права голосовать. Если онъ былъ внесенъ въ регистръ, то тѣмъ самымъ онъ получалъ избирательное право.

Особые избирательные законы для Шотландіи и Ирландіи, основанные на тѣхъ же общихъ основаніяхъ, что и англійскій законъ, прошли въ томъ же самомъ году. Они дали трехъ добавочныхъ членовъ Шотландіи и трехъ Ирландіи, но общее число мѣстъ для Соединеннаго королевства не было измѣнено.

Избирательный законъ 1832 года не оправдалъ ни надеждъ своихъ друзей, ни страховъ своихъ враговъ. Какъ большинство англійскихъ законовъ, онъ былъ основанъ на компромиссѣ, а не на какомъ-либо абстрактномъ принципѣ. Его задачей было исправить наиболѣе рѣзавшіе глазъ недостатки и устранить большинство явныхъ аномалій и злоупотребленій. Что касается распределенія округовъ, то законъ не раздѣлил страну на равные или приблизительно равные избирательные округа, а только перетасовалъ депутатскія мѣста соотвѣтственно съ увеличеніемъ населенія и характеромъ мѣстности. Онъ сохранилъ старое избирательное право и наложилъ новый законъ какъ бы повсрхъ него. Онъ не ввелъ въ парламентъ демократію и не намѣревался этого сдѣлать. Законъ предоставилъ избирательное право въ графствахъ земельнымъ держателямъ и нѣкоторымъ крупнымъ фермерамъ; въ городахъ — крупной буржуазіи. Число городскихъ избирателей въ Англии и Уэльсѣ увеличилось почти на сто тысячъ. Законъ не былъ рѣшительной реформой. Это былъ лишь шагъ впередъ, предполагавшій дальнѣйшія преобразованія въ будущемъ. Онъ не положилъ конца подкупамъ, корруціи и педопустимымъ вліяніямъ. Но поле дѣйствій для подобныхъ явленій сузилось и примѣненіе этихъ методовъ сдѣлалось затруднительнѣе и перестало быть всеобщимъ и часто встрѣчающимся.

Законъ 1832 года не былъ продуктомъ революціи и самъ не произвелъ революціи. Не надо преувеличивать его политическаго, соціальнаго и экономическаго значенія. Онъ былъ одной изъ замѣтныхъ вѣхъ въ англійской исторіи.

Реформированная палата общинъ отражала добродѣтели и слабости буржуазіи. Вліяніе буржуазіи стало въ ней преобладать, какъ и при современномъ реформѣ 1832 года буржуазномъ царствованіи Луи Филиппа. Но режимъ Луи Филиппа умеръ отъ разложенія и застоя въ 1848 году, тогда какъ англійскій чартизмъ того времени не потрясъ ни парламента, ни трона. Такимъ образомъ, британскій парламентъ оправдалъ свое существованіе въ новой формѣ, и сверхъ того провелъ нѣсколько крупныхъ мѣръ. Опъ реформировалъ законъ о бѣдныхъ, муниципальное управленіе и фискальную систему.

Въ сферѣ законодательства больше всего замѣтна разница между дореформенной и пореформенной палатой общинъ. Нельзя не подчеркнуть громадную перемену характера англійскаго законодательства, которую вызвалъ избирательный законъ 1832 года, и разительный контрастъ между законодательствомъ, которое предшествовало этому закону и которое послѣдовало за нимъ. Восемнадцатый вѣкъ и два первыхъ десятилѣтія девятнадцатаго были богаты законами, но законы эти имѣли недолговѣчный характеръ. Парламентъ восемнадцатаго столѣтія провелъ много законовъ, которые теперь были бы классифицированы, какъ «мѣстные акты», такъ какъ они разрѣшали проведеніе дорогъ и каналовъ, постройку мостовъ, неустанно регулировали условія труда, веденіе торговли и промышленности и выдачу пособій бѣднымъ. Но парламентъ восемнадцатаго вѣка не создалъ новыхъ учрежденій. Со времени избирательнаго закона начинается появляться серія законодательныхъ актовъ, которые преобразовали законъ о бѣдныхъ и муниципальныя учрежденія, и совершенно измѣнили характеръ работы центрального и мѣстнаго управленія. И съ этого же времени появляется особая отвѣтственность правительства за законодательство, составляющая въ данное время отличительную черту Вестминстерскаго парламента. Чарльсъ Уудъ.

впослѣдствіи лордъ Галифаксъ, былъ выбранъ впервые въ палату общинъ въ 1828 году. Въ разговорѣ съ г. Пассау-Сеньеромъ въ 1855 году онъ указалъ на измѣнившееся положеніе правительства въ сферѣ законодательства. «Когда я, двадцать семь лѣтъ тому назадъ, впервые попалъ въ парламентъ», сказалъ онъ, «функции правительства были, главнымъ образомъ, исполнительнаго характера. Измѣненія въ законѣ предлагались отдѣльными членами парламента и проводились не въ видѣ партійнаго проекта, а при помощи комбинированныхъ усилій обѣихъ сторонъ. Теперь же отдѣльный членъ парламента обращаетъ вниманіе на какой-либо вопросъ не для того, чтобы предложить ту или иную мѣру, но для того, чтобы привлечь вниманіе правительства. Вся палата присоединяется къ заявленію о несовершенствѣ существующаго закона, и требуетъ, чтобы правительство озаботилось отысканіемъ соотвѣтственныхъ мѣръ. Если правительство послушалось и предложило законъ, всѣ они начинаютъ противодѣйствовать ему. Нани ошибки, какъ законодателей (а законодательствовать не наше дѣло), портятъ насъ и какъ администраторовъ (а это и является нашей обязанностью)».

Такое мнѣніе легко могло сорваться съ устъ опытнаго государственнаго дѣятеля, который пережилъ эпоху реформы, но еще не утратилъ образа мыслей предшествующей эпохи. Еще и теперь можно слышать сожалѣнія депутатовъ о томъ времени, когда ихъ предшественники наслаждались большою свободой въ законодательной сферѣ, и осужденіе системы, при которой вся законодательная работа находится въ рукахъ правительства. Но это измѣненіе было неизбежно. Большой спросъ на новые законы, особенно законы, которые бы создали, видоизмѣнили и регулировали административный механизмъ, и важность, трудность и сложность требовавшихся законодательныхъ мѣропріятій неизбежно уменьшили долю участія

депутатовъ въ законодательствѣ, лишили ихъ законодательной инициативы и увеличили отвѣтственность правительства за законодательство.

Энергичная парламентская дѣятельность въ эпоху, непосредственно слѣдовавшую за 1832 годомъ, естественно сопровождалась реакціей. И въ дальнѣйшемъ бывали періоды унадка и бездѣятельности въ законодательной и административной сферѣ. Вальтеръ Бэджеготъ далъ неподражаемое описаніе палаты общинъ при Пальмерстонѣ въ 1865 и 1866 годахъ. Никто не могъ бы болѣе искусно изобразить обычаи и пріемы палаты, пли лучше знать, что лидеръ палаты, вступившій на политическую арену задолго до 1832 года, выражалъ правительственныя традиціи, которыя уже исчезли или должны были исчезнуть. Пальмерстонъ въ послѣдніе годы обыкновенно оказывалъ энергичное и неустанное сопротивленіе всякимъ перемѣнамъ. Его послѣднее министерство 1859—1866 годовъ было періодомъ безпримѣрнаго безплодія въ законодательствѣ. Когда послѣ реформы 1867 года Бэджеготъ писалъ предисловіе ко второму изданію своей книги объ англійской конституціи, было очевидно, что онъ чрезвычайно недоволенъ результатами этого закона. Можно подумать, что онъ смотрѣлъ на періодъ Пальмерстона, какъ на какой-то золотой вѣкъ, и на правительство того времени, какъ на лучшее изъ всѣхъ правленій, — спокойное, умѣренное и предусмотрительное правленіе буржуазіи.

Избирательный законъ 1832 года показалъ возможность производить измѣненія въ избирательной системѣ, почитавшейся за свою древность. Законъ этотъ проложилъ путь къ дальнѣйшимъ реформамъ. Какъ выше было сказано, актъ 1832 года былъ далекъ отъ совершенства. Если свободный держатель съ сорока шиллингами дохода пришелъ изъ эпохи среднихъ вѣковъ, то не было ничего священнаго ни въ арендаторѣ съ пятидесяти фунтовой арендой, ни въ лицѣ, снимавшемъ домъ за десять фунтовъ. Если

выбрали десять фунтовъ, то почему не взять какую-либо другую цифру?

Дизраэли былъ первымъ министромъ, оказавшимся настолько смѣлымъ, чтобы предложить отказаться отъ всѣхъ высчитываній арендной платы и налоговъ, и предоставить избирательное право въ городахъ квартиронанимателямъ, какъ таковымъ. Исторія «Народнаго Акта» 1867 года хорошо извѣстна, и ея подоплека много лѣтъ тому назадъ была описана лордомъ Мальмсбери въ его любопытныхъ «Мемуарахъ экс-министра». Билль 1867 года въ его первоначальномъ видѣ предоставлялъ избирательное право квартиронанимателямъ, но обставлялъ это право предохранительными мѣрами. Отъ квартиронанимателя требовалось, чтобы онъ прожилъ въ опредѣленномъ мѣстѣ два года, и чтобы онъ лично платилъ налоги. Квартиронаниматель, платившій двадцать шиллинговъ прямыхъ налоговъ, получалъ второй голосъ. Кроме того, законъ, какъ и предыдущій билль, предусматривалъ особые виды избирательнаго ценза. Но правительство, предлагавшее билль, было въ меньшинствѣ въ палатѣ общинъ, и всѣ предохранительныя мѣры исчезли во время обсужденія билля въ комитетѣ всей палаты. Періодъ проживанія былъ сокращенъ до одного года. Второй голосъ и особые виды избирательнаго права исчезли. Послѣ долгой борьбы по поводу «смѣшаннаго квартиронанимателя», т.-е. чело-вѣка, налоги котораго уплачивались за него его хозяиномъ, было постановлено, чтобы всѣ квартиронаниматели лично платили налоги. Но это было найдено до такой степени неудобнымъ, что черезъ два года «смѣшеніе» было восстановлено, и личное уплачиваніе налоговъ перестало считаться необходимымъ условіемъ для занесенія въ регистръ избирателей. Наконецъ, квартиронаниматели, платившіе за квартиру десять фунтовъ въ годъ, получили право голоса. Такимъ образомъ, проектъ былъ совершенно измѣненъ. Было высчитано, что число лицъ, получившихъ

избирательное право, увеличилось почти до двухъ милліоновъ. Таковы были измѣненія, произведенныя закономъ 1867 года въ городскомъ избирательномъ правѣ. Измѣненія, произведенныя въ сельскомъ избирательномъ правѣ, были менѣе значительны. Законъ уменьшилъ цензъ въ десять фунтовъ арендной платы для копигольдеровъ и арендаторовъ до пяти фунтовъ. Онъ далъ избирательное право лицамъ, арендовавшимъ владѣніе за двѣнадцать фунтовъ и платившимъ налоги. Этотъ видъ ценза фактически замѣстилъ цензъ съ арендной платой въ пятьдесятъ фунтовъ.

Какъ законъ 1832 года далъ избирательное право, главнымъ образомъ, городской буржуазіи, такъ законъ 1867 года предоставилъ избирательное право городскимъ рабочимъ. Дѣйствіе этого закона обнаружилось особенно въ измѣнившемся отношеніи къ законодательству о тредъ-юніонахъ, и вообще въ энергичной законодательной дѣятельности во время перваго министерства Гладстона. Этотъ періодъ былъ столь же плодovitъ въ области законодательства, сколько періодъ, непосредственно предшествующій 1867 году, былъ бесплоденъ.

Среди законовъ, проведенныхъ въ это министерство, упомянемъ законъ о подачѣ голосовъ 1872 года, который ввелъ систему тайнаго голосованія. Тайное голосованіе было однимъ изъ знаменитыхъ «шести пунктовъ» хартіи 1848 года. Депутаты ежегодно предлагали ввести эту мѣру, но до образованія министерства 1869 года правительство никогда не поддерживало этого проекта и само не вносило его. Законъ прошелъ не безъ долгой и жестокой борьбы и былъ введенъ сперва лишь на одинъ годъ въ видѣ опыта. Съ тѣхъ поръ онъ ежегодно возобновляется по «Акту о продленіи дѣйствія законовъ». Довольно курьезно, что, хотя онъ и прошелъ болѣе сорока лѣтъ тому назадъ и его упраздненіе привело бы въ разстройство весь избирательный законъ, но еще до сихъ поръ онъ не нашелъ себѣ мѣста среди изданныхъ парламентомъ.

законовъ, какъ постоянная мѣра. Законъ 1872 года положилъ конецъ торжественнымъ выборнымъ церемоніямъ въ старомъ судѣ графства (учрежденіи, очень многимъ отличающемся отъ современнаго суда графствъ). И неожиданно, измѣненіемъ формы циркуляра о выборахъ, онъ уничтожилъ различія между рыцарями, гражданами и мѣщанами, сгруппировавъ ихъ всѣхъ подъ категоріей членовъ палаты.

Послѣдняя эпоха въ исторіи парламентской реформы отмѣчена закономъ о народномъ представительствѣ 1884 года и послѣдовавшимъ за нимъ въ 1885 году закономъ о новомъ распредѣленіи мѣстъ. Законъ 1884 года выраженъ въ неуклюжей формѣ, трудной для пониманія, но сущность его очень проста. Онъ распространилъ избирательное право въ графствахъ на квартиранимателей и жильцовъ, что законъ 1867 года сдѣлалъ по отношенію къ городамъ. Онъ также видоизмѣнилъ цензъ арендаторовъ, даровавъ избирательныя права всѣмъ лицамъ, арендовавшимъ въ городахъ и графствахъ землю или другую недвижимую собственность съ ежегоднымъ чистымъ доходомъ въ десять фунтовъ. Этотъ законъ создалъ новую форму избирательнаго права, названную «служебнымъ избирательнымъ правомъ» и не подходившую подъ категорію ценза квартиранимателей и жильцовъ. Законъ увеличилъ число избирателей на сорокъ процентовъ. Его главнымъ результатомъ было то, что сельскій рабочій получилъ избирательное право. Законъ 1867 года предоставилъ право голоса городскому рабочему. Законъ 1884 года даровалъ избирательное право рабочимъ, жившимъ въ графствахъ, земледѣльческимъ рабочимъ и т. п. Скоро послѣ этого на парламентской аренѣ появилось знаменитое требованіе: «три акра и корова».

Палата лордовъ отказалась провести законъ 1884 года, если онъ не будетъ сопровождаться актомъ о перераспредѣленіи мѣстъ. Распря между палатами кончилась компромиссомъ, и послѣ времен-

ного перерыва сессіи былъ внесенъ билль, ставшій въ 1885 году закономъ подъ именемъ «Актъ о новомъ распредѣленіи мѣстъ». Текстъ билля былъ выработанъ во время перерыва сессіи соглашеніемъ между двумя главными партіями. Интересы, затронутые биллемъ, были такъ многочисленны и разнообразны, что безъ такого предварительнаго соглашенія билль не могъ бы сдѣлаться закономъ.

Законъ 1885 года, хотя и явившійся до нѣкоторой степени компромиссомъ, былъ созданъ болѣе смѣло, чѣмъ его предшественники и исходилъ изъ общаго принципа о равныхъ избирательныхъ округахъ. Каждый округъ долженъ посылать по одному члену; базисомъ для представительства было взято отношеніе: одно депутатское мѣсто на каждые 54 тысячи населенія. Чтобы примѣнить этотъ принципъ въ возможно болѣе чистомъ видѣ къ существовавшей тогда системѣ, города, имѣвшіе меньше пятнадцати тысячъ населенія, были лишены избирательнаго права и вошли для избирательныхъ цѣлей въ тѣ графства, въ которыхъ они находились. Городамъ, имѣвшимъ больше пятнадцати тысячъ и меньше пятидесяти тысячъ населенія, было дозволено удержать одно мѣсто, а если они раньше не были представлены, то имъ было дано право посылать одного члена парламента. Города, имѣвшіе отъ пятидесяти до ста шестидесяти пяти тысячъ жителей — выбирали двухъ членовъ; города, имѣвшіе болѣе ста шестидесяти пяти тысячъ — трехъ членовъ; лишній депутатъ давался на каждые новые пятьдесятъ тысячъ населенія. Тѣ же самые принципы примѣнялись и въ графствахъ.

Города, избиравшіе прежде двухъ депутатовъ, удержали это право и остались единственными избирательными округами съ двумя представителями. Такихъ городовъ теперь двадцать три. Добавивъ сюда лондонское Сити и три университета — Оксфордъ, Кэмбриджъ и Дублинъ, — мы получимъ двадцать

семь избирательныхъ округовъ, посылающихъ по два депутата. Всѣ остальные избирательные округа посылаютъ по одному депутату. Для того, чтобы создать такіе округа, графства и города, посылавшіе болѣе двухъ депутатовъ, были раздѣлены на отдѣльные избирательные районы, каждый со своимъ особеннымъ названіемъ.

Общее число членовъ парламента увеличилось съ 658 до 670. Это число депутатовъ остается и до сихъ поръ.

Избирательный законъ и распредѣленіе мѣстъ до сихъ поръ остаются въ томъ же видѣ, какъ они были установлены въ 1884 и 1885 годахъ. Избирательнымъ правомъ, какъ и прежде, пользуются лица, имѣющія опредѣленный имущественный цензъ. Избирательный цензъ бываетъ трехъ слѣдующихъ категорій: цензъ имѣеть 1) всякій, занимающій жилой домъ, 2) всякій, снимающій квартиру съ годовой платой въ десять фунтовъ, 3) всякій, арендующій какой-нибудь участокъ земли или другое недвижимое имущество съ годовой платой въ десять фунтовъ. Термину квартирантимаателя дано было такое широкое толкованіе, что часто судьямъ и адвокатамъ бываетъ трудно сдѣлать различіе между квартирантимаателемъ и жильцомъ.

Исторически право голоса являлось не личнымъ правомъ челоуѣка, но по общему правилу зависѣло отъ владѣнія или арендованія земли и жилого помѣщенія. Этотъ принципъ съ нѣкоторыми исключеніями для лицъ, окончившихъ университетъ, и фрименовъ, остается въ силѣ и до сихъ поръ. Что касается распредѣленія мѣстъ, то законъ 1885 года, отказавшись отъ принципа представительства отдѣльныхъ мѣстностей, старался создать избирательные округа съ равнымъ количествомъ населенія. Старинная идея представительства общинъ или организованныхъ группъ людей уступила, такимъ образомъ, мѣсто теоріи представительства опредѣленнаго количества

людей, объединенныхъ лишь для избирательныхъ цѣлей.

Въ теченіе послѣдней четверти прошлаго столѣтія не произошло никакихъ измѣненій въ избирательной системѣ.

Существующее теперь требованіе общаго расширенія избирательнаго права и распространеніе его на всѣхъ совершеннолѣтнихъ независимо отъ имущественнаго состоянія возникло, главнымъ образомъ, подъ вліяніемъ злободневнаго вопроса о женскомъ избирательномъ правѣ. Мы сейчасъ гораздо ближе находимся ко всеобщему избирательному праву для мужчинъ, чѣмъ это думаютъ. Согласно вычисленіямъ Лоренса Лоуэлла, число избирателей относится къ численности населенія, какъ 1 къ 6, а обычно число мужчинъ старше двадцати одного года (не считая нищихъ, преступниковъ и другихъ лицъ, лишенныхъ закономъ избирательныхъ правъ въ большинствѣ странъ) относится къ численности населенія приблизительно какъ 1 къ 4. По требованіе избирательнаго права для женщинъ поднимаетъ общій вопросъ о принципѣ, на который должно опираться избирательное право. Защитники женскаго избирательнаго права, повидимому, раздѣляются на двѣ группы: одни желали бы ввести избирательное право для женщинъ на уже существующемъ базисѣ имущественнаго и квартирнаго ценза; другіе, опасаясь, что расширеніе избирательнаго права на этихъ основаніяхъ несправедливо увеличитъ вліяніе пмущественныхъ классовъ, хотѣли бы отложить расширеніе избирательныхъ правъ до тѣхъ поръ, когда будетъ даровано всеобщее избирательное право.

И въ парламентѣ и внѣ его не разъ заявлялись требованія о пересмотрѣ вопроса о распредѣленіи мѣсть, о второстепенныхъ деталяхъ избирательнаго права и частичной реформѣ самой выборной системы.

Распредѣленіе населенія сильно измѣнилось съ 1885 года и чувствуется неотложная надобность уста-

повить соотвѣтствіе между числомъ избираемыхъ депутатовъ и численностью округовъ. Правительство Бальфура наканунѣ своего паденія, въ 1905 году провело соотвѣтствующую резолюцію въ парламентѣ. Вопросъ всегда стоитъ на виду въ его ходовой фразѣ «одинъ голосъ, одна цѣна». Существуетъ, однако, много трудностей для его разрѣшенія, особенно въ Ирландіи. Количественно Ирландія представлена гораздо лучше другихъ, но представительство, дарованное Ирландіи «Закономъ объ Уніи», не можетъ быть уменьшено безъ ея собственнаго согласія.

Фразу «одинъ голосъ — одна цѣна» придумали, какъ противовѣсъ къ прежде возникшему требованію «одинъ человекъ — одинъ голосъ». Согласно избирательному закону мужчина можетъ имѣть избирательное право въ различныхъ округахъ въ зависимости отъ имуществва и квартирнаго ценза и можетъ имѣть больше одного голоса по цензу проживанія. Плюральное избирательное право различнаго вида существуетъ въ избирательной практикѣ большинства другихъ странъ и въ большей части британской имперіи. Было сдѣлано много опытовъ уничтожить его. Съ этой цѣлью въ 1906 году въ палатѣ общинъ прошелъ соотвѣтствующій билль, но онъ былъ отвергнутъ лордами.

Среди другихъ обычно выставляемыхъ требованій, укажу на требованіе уменьшенія расходовъ, связанныхъ съ выборами, путемъ назначенія выборовъ на одинъ день и путемъ упрощенія и удешевленія механизма внесенія въ избирательные списки, на требованіе измѣнить опредѣленіе условій проживанія въ избирательномъ участкѣ съ тѣмъ, чтобы не лишать избирательныхъ правъ тѣхъ, кто вынужденъ мѣнять свое мѣстожительство по дѣламъ или по другимъ причинамъ; на требованіе не лишать избирательныхъ правъ лицъ, получающихъ пособія отъ попечительства о бѣдныхъ; это лишеніе избирательнаго права по различнымъ поводамъ иногда не примѣнялось и раньше. Наканунѣ роспуска недолго-

вѣчнаго парламента 1910 года было обѣщано установленіе жалованья членамъ парламента и покрытіе изъ средствъ казны официальныхъ расходовъ кандидатовъ. Уже тогда дѣлались приготовленія для проведенія такого билля.

Если бы защитники пропорціональнаго представительства провели свой проектъ, въ избирательной системѣ Англійи произошли бы чрезвычайно крупныя измѣненія. Изобрѣтеніе мѣръ для охраны правъ меньшинства противъ «тираніи большинства» занимало вниманіе политическихъ мыслителей въ теченіе многихъ поколѣній. Джонъ Стюартъ Милль еще въ 1867 году настойчиво совѣтовалъ парламенту принять хорошо извѣстную схему Томаса Гара, но его аргументы были встрѣчены очень холодно. Не больше повезло въ 1884 году Леонарду Кортнею, теперешнему лорду Кортнею изъ Пенвитча. Округа съ тремя кандидатами, введенные въ 1867 году по предложенію палаты лордовъ и имѣвшіе цѣлью содѣйствовать избранію кандидатовъ, которые найдутъ поддержку въ немного больше, чѣмъ въ одной трети избирателей, исчезли въ 1885 году. Въ этомъ году законъ установилъ общій принципъ округовъ съ однимъ депутатомъ. «Собирательная» подача голосовъ, введенная для англійскихъ школьныхъ совѣтовъ въ 1870 году, выпала изъ практики въ 1902 году вмѣстѣ съ исчезновеніемъ самихъ школьныхъ совѣтовъ. Опытъ Бельгійи и эксперименты, испробованныя въ Тасманіи, Южной Африкѣ и въ другихъ мѣстахъ, оживили интересъ къ вопросу о пропорціональномъ представительствѣ. Въ 1910 году королевская комиссія внимательно рассмотрѣла вопросъ и представила докладъ. Проектъ пропорціональнаго представительства нашелъ видныхъ и талантливыхъ сторонниковъ, но, повидимому, еще не пробудилъ широкаго интереса ни въ парламентѣ, ни въ странѣ.

Въ заключеніе нужно сказать нѣсколько словъ о цензѣ членовъ парламента въ отличіе отъ ценза

избирателей. Цензъ, требовавшій опредѣленнаго проживанія въ избирательномъ округѣ, былъ введенъ въ пятнадцатомъ столѣтїи, но скоро вышелъ изъ употребленія и въ восемнадцатомъ вѣкѣ былъ формально уничтоженъ. По законамъ этого столѣтїя кандидатъ въ депутаты долженъ былъ имѣть опредѣленный имущественный цензъ, но это правило легко можно было обойти. Законъ этотъ былъ уничтоженъ биллемъ 1858 года, предложеннымъ однимъ депутатомъ, не принадлежавшимъ къ министерству. Вступленіе бѣдныхъ людей въ парламентъ ничѣмъ не затруднено. Присяга на вѣрнопопданство и присяги, выражавшія болѣе или менѣе ясно и рѣшительно религіозныя вѣрованія, были введены въ 16 и 17 столѣтіяхъ. Исторія видоизмѣненія формы этихъ присягъ и ихъ исчезновенія и исторїи путей, при помощи которыхъ католики, евреи и лица другихъ вѣроисповѣданій получили доступъ въ палату общинъ, составляютъ интересную главу въ парламентской исторїи. Теперь отъ депутата требуется лишь одно — дать присягу на вѣрность. Форма присяги такова, что она не противорѣчитъ никакому религіозному вѣрованію и приемлема для атеиста.

Теперешняя система устройства палаты общинъ можетъ быть кратко формулирована такъ.

Палата состоитъ изъ 670 членовъ, 465 — отъ Англїи, 30 — отъ Уэльса, 72 — отъ Шотландїи и 103 — отъ Ирландїи. Округа съ однимъ членомъ являются общимъ правиломъ, но въ пѣкоторыхъ случаяхъ округа посылаютъ двухъ членовъ. Въ избирательный списокъ попадаетъ каждый мужчина квартиронаниматель, прожившій въ своемъ округѣ годъ и уплатившій лично или черезъ хозяина налоги. Избиратель, попавшій въ списокъ, получаетъ право голосовать въ своемъ округѣ. Это самый распространенный видъ избирательнаго права, но существуютъ и другіе виды его, напримѣръ, занятіе квартиры съ платой въ десять фунтовъ въ годъ, и владѣніе,

или аренда земли или строенія известной стоимости. Нѣкоторые университеты посылають депутатовъ, избранныхъ лицами, окончившими этотъ университетъ. Женщины не имѣють избирательныхъ правъ. Всякій совершеннолѣтній — британскій подданный, имѣеть право быть избраннымъ въ палату общинъ. Избирательныхъ правъ лишаются лица, получившія званіе пэра, занимающія должность правительственнаго чиновника, банкроты и лица, уличенныя въ государственной измѣнѣ или уголовномъ преступленіи. Пэръ Соединеннаго Королевства или Шотландіи не можетъ быть избранъ въ палату, но пэръ Ирландіи, если онъ только не является представительнымъ членомъ, можетъ быть избранъ во всякомъ избирательномъ округѣ, но только не Ирландіи. Напримѣръ, лордъ Пальмерстонъ былъ ирландскимъ пэромъ. Если членъ палаты общинъ имѣеть титулъ лорда, то онъ или ирландскій пэръ, или гораздо чаще коммонеръ, имѣющій этотъ почетный титулъ, какъ сынъ пэра.

Документомъ о состоявшихся выборахъ является докладъ, посылаемый назначеннымъ для выборовъ правительственнымъ чиновникомъ въ правительственную канцелярію. Если законность выборовъ оспаривается, вопросъ разбирается и рѣшается особыми судьями, назначенными Верховнымъ судомъ изъ своего состава. Каждый членъ до засѣданія и голосованія долженъ принять присягу на вѣрность, или сдѣлать соотвѣтственное заявленіе. Только выборы спикера совершаются до принятія присяги.

Нужно коснуться нѣсколько подробнѣе вопроса объ утратѣ избирательнаго права вслѣдствіе вступленія на государственную службу. Послѣ реставраціи Карла II и до конца 17 столѣтія часто выражалось недовольство присутствіемъ въ парламентѣ лицъ, находившихся на службѣ у короля. Боялись, что король черезъ своихъ чиновниковъ сможетъ оказать давленіе при обсужденіи дѣлъ въ парламентѣ. Поэтому, прошелъ законъ, лишившій избирательныхъ

правъ всѣхъ королевскихъ чиновниковъ. Къ счастью этотъ законъ былъ уничтоженъ прежде, чѣмъ вошелъ въ силу. Если бы онъ остался закономъ, онъ сдѣлалъ бы существующую систему правленія совершенно невозможной. Дѣйствующій сейчасъ законъ состоитъ изъ ряда сложныхъ узаконеній, общій смыслъ которыхъ тотъ, что нѣкоторыя должности членъ палаты общинъ не можетъ занимать, а въ другихъ случаяхъ членъ палаты, занимая должность, обязанъ быть переизбранъ. Если онъ будетъ снова избранъ, то онъ можетъ совмѣщать и государственную службу и мѣсто въ палатѣ общинъ. Къ должностямъ, которыя члены палаты общинъ не могутъ занимать, относится должность верховныхъ судей и должности такъ-называемыхъ постоянныхъ чиновниковъ гражданской службы: они удерживаютъ свои мѣста независимо отъ переменъ въ правительствѣ. Должности, занятіе которыхъ требуетъ переизбранія, носятъ названіе «политическихъ должностей», — это должности министровъ короны, представляющихъ въ палатѣ правительство. Они отказываются отъ своихъ мѣстъ, когда въ правительствѣ происходятъ переменъ, и другая партія получаетъ власть въ свои руки. Согласно смыслу различныхъ статутовъ мѣна одной изъ этихъ должностей на другую не требуетъ отъ министра новаго переизбранія. Такимъ образомъ, если министръ торговли сдѣлается министромъ внутреннихъ дѣлъ, онъ не теряетъ своего депутатскаго мѣста, и ему не требуется переизбранія. Не требуется переизбранія такъ же при назначеніи на мѣсто парламентарскаго помощника государственнаго секретаря или на такую же должность парламентарскаго секретаря въ морскомъ департаментѣ, въ департаментѣ торговли или мѣстнаго самоуправленія. Формальной причиной для этого является то, что во всѣхъ этихъ случаяхъ назначенія на должность дѣлаются не самимъ королемъ, а министромъ, подъ чьимъ руководствомъ служитъ парламентарскій секретарь, и

слѣдовательно, эти мѣста не являются «должностями, подчиненными коронѣ», о которыхъ говорятъ статуты.

Членъ парламента не можетъ отказаться отъ своего мѣста. Но, если онъ хочетъ уйти изъ парламента, онъ пользуется статутами, лишающими чиновниковъ права быть членомъ парламента, и проситъ назначить его на какую-нибудь арханческую должность, возлагающую чисто номинальные обязанности и дающую фиктивное жалованье. Какъ только депутатъ приметъ на эту должность, онъ освобождается отъ депутатскихъ полномочій. Для этой цѣли обыкновенно выбирается должность надзирателя или балифа въ королевскомъ округѣ «Трехъ силтернскихъ сотенъ» — Стокъ, Десборгу и Бурпхамъ въ графствѣ Букамширъ.

Эти должности являются дверью, черезъ которую убѣгаетъ депутатъ, желающій удалиться изъ парламента до общихъ выборовъ.

Депутаты, за исключеніемъ тѣхъ, кто получаетъ жалованье по должности, получаютъ теперь жалованье въ четыреста фунтовъ въ годъ. Это жалованье было вначалѣ утверждено резолюціей палаты общинъ 15 августа 1911 года. Теперь уплата жалованья опирается не на постоянный законъ, а на ежегодное во-тированіе такъ-называемаго «апроприаціоннаго фонда».

ГЛАВА III.

Законодательная дѣятельность парламента.

Дѣятельность палаты общинъ можетъ быть подраздѣлена на три категоріи — законодательную, финансовую и критическую. Палата общинъ издаетъ законы при содѣйствіи лордовъ и короля. Палата общинъ ассигнуетъ деньги для общественныхъ нуждъ, указывая цѣли, на которыя должны быть израсходованы эти деньги, устанавливаетъ налоги и утвер-

ждаеть займы. Посредствомъ запросовъ и обсужденій она критикуеть и контролпруетъ дѣйствія министровъ короля и представляемую ими исполнительную власть.

Позвольте мнѣ начать съ работы законодательной. Законы Англїи обыкновенно дѣлятся на двѣ категорїи: на законъ, опирающійся на обычное право, и на писанный законъ. Законъ, опирающійся на обычное право, можетъ быть охарактеризованъ для нашихъ цѣлей, какъ законъ, основанный на обычаяхъ и установившемся порядкѣ, разъясненномъ и истолкованномъ судьями. Писанный законъ есть законъ, изданный законодательной властью. Онъ долженъ быть зансенъ въ «Акты парламента» или, какъ они также называются, «Государственные Статуты». Существуютъ другія разграниченія по тонкости, но для насъ онѣ не имѣютъ значенія. Парламентъ имѣеть дѣло лишь съ изданіемъ писаннаго закона. Постепенное измѣненіе формы парламентскаго законодательства путемъ превращенія законодательства посредствомъ петицій въ законодательство посредствомъ биллей было описано въ предыдущей главѣ.

Описывая законодательную дѣятельность палаты въ той формѣ, какъ она происходитъ по современнымъ правиламъ парламентской процедуры, удобнѣе всего начать съ очень краткаго описанія тѣхъ стадій, черезъ которыя долженъ пройти билль (т.-е. предполагаемый законъ или проектъ закона), прежде чѣмъ онъ получитъ согласіе короля, сдѣлается «Актомъ парламента» и прїобрѣтетъ силу закона. Мы предполагаемъ, что это «публичный билль», т.-е. билль, измѣняющій общій законъ, а не «частный билль», происхожденіе котораго будетъ объяснено дальше, и что этотъ билль вносится въ палату общинъ, а не въ палату лордовъ.

Всякій членъ палаты общинъ можетъ вносить билль въ палату, или просить палату о разрѣшеніи внести билль. До недавняго времени эта резолю-

ція о разрѣшеніи, которая давалась почти всегда. являлась первоначальной ступеню для внесенія билля. Эта старинная практика обыкновенно примѣнялась къ болѣе важнымъ законопроектамъ, вносимымъ правительствомъ или отдѣльными членами палаты. Но послѣ измѣненія парламентскаго «наказа» въ 1902 году всякій членъ получилъ право вносить билль послѣ простого формальнаго извѣщенія о своемъ намѣреніи внести билль. Если онъ получилъ нужное разрѣшеніе или сдѣлалъ нужное извѣщеніе, спикеръ въ надлежащее время называетъ его имя и, такимъ образомъ, приглашаетъ его предлагать свой билль. Депутатъ, внося билль, приноситъ къ столу палаты, гдѣ сидитъ клеркъ, документъ, который яко бы и является его биллемъ, но въ дѣйствительности лишь «болванъ» или простой листокъ бумаги. Эготъ листокъ, выданный депутату въ канцеляріи, заключаетъ въ себѣ названіе билля, имя члена и имена другихъ членовъ, которые желаютъ поддерживать билль и стоять за внесеніе его въ палату. Клеркъ за столомъ читаетъ названіе билля и въ этомъ заключается первое чтеніе билля. Дается формальное право отпечатать его и назначается день для второго чтенія. Было время, когда эти такъ называемыя «чтенія билля» дѣйствительно совершались. Спикеръ читалъ изложеніе или «конспектъ» билля, который ему давался, и разъяснялъ общій смыслъ вносимаго иредложенія. Самъ билль, вѣроятно, читался полностью на позднѣйшей стадіи клеркомъ у стола палаты общинъ. Теперь «чтенія» только этапы въ процессѣ прохожденія билля черезъ палату. Первое чтеніе просто формальность. Когда ставится вопросъ о прочтеніи билля во второй разъ, является возможность для обсужденія общихъ принциповъ билля. Если палата соглашается съ принципами, предполагается, что билль будетъ читаться второй разъ. Иногда наступаетъ такъ называемое «комитетское засѣданіе». По теперешнимъ правиламъ,

когда билль прочитанъ во второй разъ, онъ обыкновенно отсылается въ одинъ изъ существующихъ комитетовъ по разсмотрѣнiю биллей. Иногда палата рѣшаетъ, что билль долженъ разбираться какимъ-нибудь особымъ комитетомъ.

Имѣются четыре такихъ постоянныхъ комитета. Одинъ изъ нихъ установленъ для разсмотрѣнiя публичныхъ биллей, относящихся исключительно къ Шотландiи. Онъ долженъ былъ включать всѣхъ депутатовъ, представляющихъ шотландскiе избирательные округа. Три остальные состоятъ «выборнымъ комитетомъ», который только и назначается самой палатой общинъ для каждой сессiи. Этотъ же выборный комитетъ иногда увеличиваетъ число членовъ комитета для разсмотрѣнiя шотландскихъ биллей, прибавляя къ нему нѣсколько другихъ депутатовъ. Минимальное число членовъ каждаго существующаго комитета шестьдесятъ, а для кворума требуется двадцать человекъ.

Если билль не идетъ въ постоянный комитетъ, то онъ обыкновенно разсматривается такъ называемымъ «комитетомъ всей палаты». Этотъ комитетъ въ дѣйствительности та же палата, ведущая свое дѣло менѣе формально, безъ спикера на каюдрѣ, а съ предсѣдателемъ, который сидитъ на стулѣ у того стола, у котораго въ присутствiи спикера сидитъ клеркъ парламента. Такъ называемые «комитеты всей палаты», соответствующiе «комитетамъ всего собранiя» въ Соединенныхъ Штатахъ, появились въ началѣ 17-го столѣтiя. Болѣе важные билли посылались тогда въ многочленные комитеты и, такъ какъ трудно было добиться, чтобы члены аккуратно посѣщали эти комитеты, то часто давалось разрѣшенiе, что всякiи желающiй депутатъ могъ присутствовать на нихъ. Эти разрѣшенiя вошли въ обиходъ. Кромѣ того, палата того времени не вполне довѣряла спикеру, на котораго она смотрѣла, какъ на ставленника короля, и предпочитала вести дѣло въ его отсут-

ствѣн. Такимъ образомъ, комитетъ всей палаты сдѣлался собраніемъ тѣхъ же самыхъ лицъ, что и сама палата, засѣдающихъ въ томъ же мѣстѣ и ведущихъ дѣло лишь съ небольшими особенностями въ формальностяхъ и процедурѣ.

До недавняго измѣненія «наказа» всѣ билли шли послѣ второго чтенія въ комитетъ всей палаты, если только палата не постановляла иначе. Теперь порядокъ измѣненъ, и всѣ билли, исключая специально указанныхъ, идутъ въ одинъ изъ постоянныхъ комитетовъ, развѣ палата не рѣшитъ иначе. По финансовый билль (бюджетъ) и другіе денежные билли текущаго года должны поступать въ комитетъ всей палаты. Когда вносится предложеніе отправить болѣе важныя или вызывающіе споры билли въ постоянный комитетъ, это предложеніе обычно встрѣчаетъ оппозицію, такъ какъ несмотря на недавнее измѣненіе правилъ, многіе депутаты полагаютъ, что каждый членъ палаты долженъ имѣть возможность принять участіе въ обсужденіи деталей этихъ биллей.

Когда билль поступаетъ въ постоянный комитетъ или комитетъ всей палаты, комитетъ разсматриваетъ весь билль, статью за статьей, обсуждая каждую поправку, которая можетъ быть предложена, опредѣляя, какая поправка можетъ быть принята въ оригинальной формѣ или съ поправкой, какая статья должна войти въ билль и слѣдуютъ ли добавить новыя статьи. Въ случаѣ важныхъ и спорныхъ биллей эти дебаты продолжаются много дней или недѣль, и предложенныя замѣтки и поправки наполняютъ много страницъ парламентскихъ бумагъ. Когда обсужденіе кончилось и весь билль разсмотрѣнъ, предсѣдатель комитета дѣлаетъ краткій докладъ спикеру, обычно указывая лишь на то, внесены ли къ биллю поправки.

Въ нѣкоторыхъ случаяхъ билль, вмѣсто того, чтобы идти въ постоянный комитетъ или въ комитетъ всей палаты, отправляется въ небольшой избран-

ный комитетъ, или въ соединенный комитетъ обѣихъ палатъ. Такіе случаи бывають сравнительно рѣдко. Къ этому прибѣгаютъ обыкновенно тогда, когда желаютъ пригласить свидѣтелей и собрать доказательства цѣлесообразности и полезности предлагаемаго билля. Комитеты такого рода обыкновенно пишутъ спеціальныя доклады, представляютъ свои объясненія и заключенія, но билли, ими рассмотрѣнные, должны потомъ разсматриваться комитетомъ всей палаты.

Послѣ стадіи комитета слѣдуетъ стадія доклада. Палата, засѣдающая формально подъ предсѣдательствомъ спикера, разсматриваетъ билль, доложенный ей комитетомъ, и обсуждаетъ и опредѣляетъ, должны ли быть сдѣланы дальнѣйшія измѣненія и добавленія.

Окончательной стадіей въ палатѣ общинъ является «третье чтеніе». На этой стадіи дозволяются только формальныя и чисто редакціонныя измѣненія. Палата разсматриваетъ билль въ цѣломъ и опредѣляетъ, долженъ ли онъ, по ея мнѣнію, сдѣлаться закономъ или нѣтъ.

Когда билль прошелъ всѣ эти стадіи въ палатѣ общинъ, его отправляютъ съ посланіемъ въ палату лордовъ, гдѣ онъ долженъ пройти нѣсколько стадій, соотвѣтствующихъ съ нѣкоторыми измѣненіями въ деталяхъ стадіямъ въ палатѣ общинъ. Лорды могутъ отклонить билль или могутъ внести поправки, но, какъ будетъ объяснено вносслѣдствіи, они не имѣютъ права вносить поправокъ къ бюджету или къ другимъ денежнымъ биллямъ. Если лорды внесли поправки къ биллю, они отсылаютъ его назадъ въ палату общинъ съ посланіемъ, прося согласія у палаты общинъ на свои поправки. Если обѣ палаты расходятся во мнѣніяхъ, то начинаются неформальныя переговоры между защитниками и оппонентами или критиками билля, и поправки и контръ-поправки начинаютъ ходить взадъ и впередъ изъ одной палаты

въ другую до тѣхъ поръ, пока не получится соглашенія. По если соглашенія не удастся достигнуть, билль проваливается, т. е. не становится закономъ, за исключеніемъ, правда, биллей о преслѣдованіи. Билль не можетъ быть представленъ для королевскаго одобренія, пока между палатами не достигнуто соглашенія. Жизнь билля измѣряется только одной сессіей. Если билль не прошелъ, или не былъ взятъ назадъ инициаторами до конца сессіи, онъ само собою упраздняется или становится «мертвой бумагой». Если хотятъ внести его въ ближайшую или одну изъ послѣдующихъ сессій, онъ долженъ имѣть форму новаго билля.

Когда билль принятъ обѣими палатами, или прошелъ согласно парламентскому закону 1911 года, онъ поступаетъ на одобреніе короля. Эта санкція сразу дается цѣлому ряду биллей, прошедшихъ въ палатахъ. Обыкновенно всего больше биллей бываетъ подъ конецъ сессіи. Соблюдаемая теперь церемонія утвержденія биллей ведетъ свое начало со временъ Пантагенетовъ и совершается въ палатѣ лордовъ. Король бываетъ представленъ уполномоченными лордами, сидящими передъ тропомъ на креслахъ, въ пурпуровыхъ одѣяніяхъ и маленькихъ треугольныхъ шляпахъ. Иногда на скамьяхъ присутствуютъ нѣсколько пэровъ въ обыкновенныхъ платьяхъ, иногда ихъ не бываетъ вовсе. У рѣшетки палаты стоитъ спикеръ палаты общинъ, специально приглашенный изъ нижней палаты. Сзади него стоятъ тѣ члены палаты общинъ, которые пришли за нимъ изъ кулуаровъ. Клеркъ палаты лордовъ читаетъ громкимъ голосомъ заявленіе о королевскомъ согласіи. Клеркъ короны, находящійся съ одной стороны стола, читаетъ названіе каждаго билля. Клеркъ парламента, стоящій съ другой стороны стола, кланяясь, произноситъ порmano-французскую формулу, которой дается королевское согласіе. «Актъ объ устройствѣ электрической станціи въ Маломъ Педдлингтонѣ» — «Le roi le veut».

(«Король согласенъ на это»). Между двумя этими фразами лежитъ шесть вѣковъ.

Со временъ королевы Анны, ни одинъ англійскій король никогда не отказывалъ въ сапкціи биллю. Согласно современнымъ конституціоннымъ правиламъ, король долженъ дѣйствовать съ совѣта своихъ министровъ, а министры могутъ заранѣе устранить билль, который по ихъ мнѣнію не долженъ сдѣлаться закономъ, не доводя его до той стадіи, на которой требуется королевское согласіе.

Билль можетъ быть внесень только членомъ парламента, и какъ было сказано выше, всякій депутатъ можетъ вносить билль. Когда министръ короны вноситъ билль, онъ дѣйствуетъ въ этомъ случаѣ не какъ министръ, а какъ обыкновенный членъ палаты. По формѣ не существуетъ различія между правительственнымъ биллемъ и частнымъ биллемъ, между биллемъ, вносимымъ членомъ правительства и биллемъ, вносимымъ всякимъ другимъ членомъ парламента. Но вѣроятность прохожденія билля очень различна въ этихъ двухъ случаяхъ. Билль отдѣльнаго члена имѣетъ мало шансовъ сдѣлаться закономъ, если только онъ не касается сравнительно неважныхъ или не возбуждающихъ споровъ вопросовъ. Когда отдѣльный членъ палаты вноситъ билль на свой страхъ и рискъ, онъ встрѣчаетъ самыя разнообразныя затрудненія. Ему трудно получить помощь спеціалистовъ для подготовленія билля. Ему трудно добиться, чтобы было отведено время для обсужденія билля. Даже если онъ получитъ это время, ему трудно собрать и организовать достаточно силъ, чтобы преодолѣть оппозицію. Во всѣхъ этихъ отношеніяхъ правительство по сравненію съ отдѣльнымъ членомъ палаты пользуется громадными преимуществами. Въ его распоряженіи находится цѣлый штабъ знатоковъ для подготовки билля и для собиранія и выборки свѣдѣній по всѣмъ пунктамъ, относящимся до предмета билля. Правительство само распоряжается парламентскимъ вре-

менемъ. Въ началѣ каждой сессіи пятницы отводятся для внесенія биллей отдѣльныхъ членовъ, и члены, желающіе внести свои билли, должны приложить массу труда для того, чтобы ихъ билли были поставлены первыми въ эти пятницы. Если же билль отдѣльнаго члена такъ простъ и беспоренъ, что нигдѣ не встрѣтитъ оппозиціи и проскользнетъ съ общаго согласія, то онъ можетъ быть прочитанъ во второмъ чтеніи лишь въ томъ случаѣ, если онъ получитъ раннюю очередь въ одну изъ пятницъ, а если эта пятница приходится не въ началѣ сессіи, возможность успѣха является очень незначительной. Въ распоряженіи же правительства имѣется большая часть времени, годнаго для парламентскихъ дискуссій. Правительство можетъ пользоваться всѣмъ механизмомъ партійной организаціи и партійной дисциплины для того, чтобы провести свои билли. Поэтому нечего удивляться, что, хотя число биллей отдѣльныхъ членовъ неизмѣримо больше, чѣмъ число правительственныхъ биллей, лишь очень незначительная ихъ часть дѣлается закономъ.

Такимъ образомъ на правительство падаетъ большая часть отвѣтственности за парламентское законодательство. Правительство подготавливаетъ, вноситъ и проводитъ черезъ парламентъ всѣ болѣе значительныя законодательныя предложенія, которыя находятъ свое мѣсто въ качествѣ законовъ въ «статутахъ». Сказать, что въ настоящее время кабинетъ издаетъ законы съ совѣта и съ согласія парламента (какъ выразился одинъ выдающійся американскій писатель) едва ли будетъ преувеличеніемъ. Отдѣльные члены палаты часто жалуются, что ихъ участіе въ законодательствѣ незаслуженно урѣзано. Депутаты, можетъ быть, могутъ найти утѣшеніе въ томъ, что современная практика осуществляетъ, хотя и другимъ путемъ, старую парламентскую формулу. Согласно этой формулѣ — король проводитъ законы съ согласія и совѣта парламента. Согласно теперешней практикѣ ин-

(«Король согласенъ на это»). Между двумя этими фразами лежитъ шесть вѣковъ.

Со времени королевы Анны, ни одинъ англійскій король никогда не отказывалъ въ санкціи биллю. Согласно современнымъ конституціоннымъ правиламъ, король долженъ дѣйствовать съ совѣта своихъ министровъ, а министры могутъ заранѣе устранить билль, который по ихъ мнѣнію не долженъ сдѣлаться закономъ, не доводя его до той стадіи, на которой требуется королевское согласіе.

Билль можетъ быть внесенъ только членомъ парламента, и какъ было сказано выше, всякій депутатъ можетъ вносить билль. Когда министръ короны вноситъ билль, онъ дѣйствуетъ въ этомъ случаѣ не какъ министръ, а какъ обыкновенный членъ палаты. По формѣ не существуетъ различія между правительственнымъ биллемъ и частнымъ биллемъ, между биллемъ, вносимымъ членомъ правительства и биллемъ, вносимымъ всякимъ другимъ членомъ парламента. Но вѣроятность прохожденія билля очень различна въ этихъ двухъ случаяхъ. Билль отдѣльнаго члена имѣетъ мало шансовъ сдѣлаться закономъ, если только онъ не касается сравнительно неважныхъ или не возбуждающихъ споровъ вопросовъ. Когда отдѣльный членъ палаты вноситъ билль на свой страхъ и рискъ, онъ встрѣчаетъ самыя разнообразныя затрудненія. Ему трудно получить помощь специалистовъ для подготовленія билля. Ему трудно добиться, чтобы было отведено время для обсужденія билля. Даже если онъ получитъ это время, ему трудно собрать и организовать достаточно силъ, чтобы преодолѣть оппозицію. Во всѣхъ этихъ отношеніяхъ правительство по сравненію съ отдѣльнымъ членомъ палаты пользуется громадными преимуществами. Въ его распоряженіи находится цѣлый штабъ знатоковъ для подготовки билля и для собиранія и выборки свѣдѣній по всѣмъ пунктамъ, относящимся до предмета билля. Правительство само распоряжается парламентскимъ вре-

менемъ. Въ началѣ каждой сессіи пятницы отводятся для внесенія биллей отдѣльныхъ членовъ, и члены, желающіе внести свои билли, должны приложить массу труда для того, чтобы ихъ билли были поставлены первыми въ эти пятницы. Если же билль отдѣльнаго члена такъ простъ и безспоренъ, что нигдѣ не встрѣтитъ оппозиціи и проскользнетъ съ общаго согласія, то онъ можетъ быть прочтанъ во второмъ чтеніи лишь въ томъ случаѣ, если онъ получитъ раннюю очередь въ одну изъ пятницъ, а если эта пятница приходится не въ началѣ сессіи, возможность успѣха является очень незначительной. Въ распоряженіи же правительства имѣется большая часть времени, годнаго для парламентскихъ дискуссій. Правительство можетъ пользоваться всѣмъ механизмомъ партійной организаціи и партійной дисциплины для того, чтобы провести свои билли. Поэтому нечего удивляться, что, хотя число биллей отдѣльныхъ членовъ неизмѣримо больше, чѣмъ число правительственныхъ биллей, лишь очень незначительная ихъ часть дѣлается закономъ.

Такимъ образомъ на правительство падаетъ большая часть отвѣтственности за парламентское законодательство. Правительство подготавливаетъ, вноситъ и проводитъ черезъ парламентъ всѣ болѣе значительныя законодательныя предположенія, которыя находятъ свое мѣсто въ качествѣ законовъ въ «статутахъ». Сказать, что въ настоящее время кабинетъ издастъ законы съ совѣта и съ согласія парламента (какъ выразился одинъ выдающійся американскій писатель) едва ли будетъ преувеличеніемъ. Отдѣльные члены палаты часто жалуются, что ихъ участіе въ законодательствѣ незаслуженно урѣзано. Депутаты, можетъ быть, могутъ найти утѣшеніе въ томъ, что современная практика осуществляетъ, хотя и другимъ путемъ, старую парламентскую формулу. Согласно этой формулѣ — король проводитъ законы съ согласія и совѣта парламента. Согласно теперешней практикѣ ми-

нистры короля имѣютъ законодательную инициативу и отвѣтственны болѣе другихъ въ проведеніи всѣхъ болѣе значительныхъ законодательныхъ мѣръ. Министерство, которое является представителемъ исполнительной власти, не можетъ, какъ таковое, заявлять, должна ли быть внесена такая-то законодательная мѣра или пройдетъ ли она или нѣтъ, но, имѣя контроль надъ дѣятельностью палаты общинъ, оно можетъ безъ труда видѣть, имѣетъ ли шансы такая-то мѣра сдѣлаться закономъ. И хотя министерство не можетъ ультимативно диктовать форму, которую долженъ принять билль, оно можетъ путемъ заявленій и убѣжденій многое сдѣлать для того, чтобы опредѣлить эту форму.

Теченіе парламентской законодательной дѣятельности можетъ быть хорошо иллюстрировано, если мы возьмемъ какой-нибудь воображаемый правительственный законопроектъ и прослѣдимъ его движеніе начиная отъ первой до послѣдней стадіи. Предположите, что кабинетъ въ одно изъ своихъ ноябрьскихъ засѣданій рѣшаетъ внести проектъ о реформѣ закона о бѣдныхъ и сдѣлать его главнымъ пунктомъ своей программы ближайшаго года. Первымъ шагомъ правительства будетъ дать инструкціи правительственнымъ чиновникамъ о подготовкѣ билля. У правительства есть два такихъ чиновника, официально называющихся парламентскими совѣтниками. Они причислены къ казначейству, какъ къ центральному департаменту правительства, и всѣ инструкціи они получаютъ черезъ казначейство. Сначала эти инструкціи бывають обыкновенно очень общаго характера. Посредствомъ личныхъ собесѣдованій и обсужденій схема билля постепенно разрабатывается подробнѣе. Проектъ билля можетъ быть переданъ въ засѣданіе кабинета, который поможетъ министру, вносящему билль, установить принципы закона. Первый черновой проектъ постепенно разрабатывается. Парламентскіе совѣтники ежедневно совѣ-

щаются съ министромъ или съ постояннымъ главой департамента, котораго касается проектъ, или съ ними обоими. Переписываются и бесѣдуютъ съ экспертами о различныхъ сторонахъ вопроса, котораго касается предполагаемое мѣропріятіе. Извлекаютъ данныя изъ массы «синихъ книгъ». Пишутъ доклады, касающіеся исторіи предшествующаго законодательства или бывшихъ законодательныхъ проектовъ. Объясняютъ смыслъ и результатъ нѣкоторыхъ предложеній, внесенныхъ въ билль, выработанный совѣтниками. Подготовительный докладъ скоро разростается въ громадную литературу. Такимъ образомъ билль пройдетъ, вѣроятно, черезъ длинный періодъ беременности прежде, чѣмъ будетъ внесенъ въ парламентъ.

Изъ различныхъ сферъ собираются конфиденціально свѣдѣнія и мнѣнія о различныхъ пунктахъ законопроекта. Предполагаемая мѣра принимаетъ много различныхъ формъ, и всевозможные проекты внимательно обсуждаются и сравниваются другъ съ другомъ. Вопреки всѣмъ принятымъ предосторожностямъ, какъ только проектъ отпечатанъ и распространенъ, рои поправокъ начинаютъ осѣдать на поляхъ, какъ облака москитовъ. Министръ, вносящій билль, долженъ при помощи своихъ постоянныхъ помощниковъ и совѣтниковъ всѣ ихъ разсмотрѣть, формулировать причины ихъ принятія или отклоненія и приготовить возраженія и поправки, чтобы при ихъ помощи отразить многочисленныя возраженія, возникшія съ того момента, какъ билль сталъ извѣстенъ публикѣ. Въ газетахъ появляются письма и статьи. Въ палатѣ ставятся вопросы. Письма сыплются изъ всѣхъ частей страны. Исключительныя особенности прихода Оклей-Камъ-Уитипуля обязательно должны быть приняты въ расчетъ инициаторами билля. Существуетъ мѣстный законъ, который надо учесть. Кромѣ того существуютъ разные другіе интересы, которыхъ нельзя игнорировать. Журналисты могутъ

писать краснорѣчивыя передовыя статьи, члены парламента могутъ произносить пылкія рѣчи о томъ, какъ означенная мѣра отразится на процвѣтаніи или упадкѣ учрежденій страны. Но для приходскаго сторожа Малаго Педдлннгтона вопросъ вышней важности заключается въ томъ, какъ этотъ билль отразится на его жалованьѣ въ настоящемъ и въ будущемъ. Съ точки зрѣнія своего жалованья онъ изучаетъ парламентскіе дебаты, составляетъ письма своему представителю и организуетъ депутаціи къ министрамъ. Каждый депутатъ знаетъ такого сторожа, но только подъ разными другими именами.

Подобныя вопросы занимаютъ все рабочее время въ промежутокъ между вторымъ чтеніемъ и комитетскимъ обсужденіемъ и въ теченіе хода комитетскихъ засѣданій. Въ палатѣ министръ борется съ поправками, которыя отчасти исходятъ отъ враговъ, стремящихся сдѣлать билль негоднымъ или довести его дѣйствіе до минимума, отчасти отъ ненадежныхъ друзей. Поправки часто вносятся наспѣхъ безъ всякихъ заботъ о грамматикѣ, логикѣ, содержаніи и ясности изложенія. Ихъ бываетъ цѣлая масса въ началѣ каждой статьи или фразы, — это дѣлается съ цѣлью первому получить слово въ дискуссіяхъ. Языкъ закона долженъ быть точнымъ, правильнымъ и сжатымъ, но атмосфера многолюднаго и разгоряченнаго собранія не благопріятствуетъ точности или ясности выраженій. Часто рѣшенія принимаются второпяхъ, чтобы избѣжать неожиданностей голосованія. Наконецъ, поправки отшлифованы; новыя статьи, часто поднимающія тѣ же самыя вопросы, приняты; и потерпѣвшее бурю судно съ разорванными парусами, и съ разбитой палубой и съ безобразной течью въ трюмѣ, тяжело пристаетъ къ временной гавани. Дается короткій промежутокъ для необходимыхъ исправленій, и въ стадіи доклада опять начинается борьба. Иногда, по не всякій разъ, имѣется возможность для внесенія редакціонныхъ поправокъ. По-

правки такого же рода необходимы для того, чтобы сделать законъ достаточно точнымъ и яснымъ. Если такой возможности не представляется, редакціонныя поправки предоставляется дѣлать палатѣ лордовъ.

Это описаніе парламентскаго законодательства совершенно точно, и не удивительно, что и методы и результаты его такъ строго критикуются, но надѣимъ въ виду и соображенія другого рода.

Народное законодательство имѣетъ свои недостатки, но оно имѣетъ также и свои преимущества, и съ англійской точки зрѣнія преимущества перевѣшиваютъ недостатки. Правда, всѣ статьи билля, вносимаго въ парламентъ, должны быть (и часто бывають) ясно, точно и систематически формулированы, и часто поправки, вносимыя въ комитетъ, нарушаютъ эту ясность, мѣняютъ принципъ билля, коверкають его систему. Съ другой стороны произведенныя существенныя улучшенія часто приносятъ большую пользу, и тѣмъ искупають нѣкоторыя шероховатости формы.

Тяжелыя испытанія, на которыя обрекается билль, во время своего прохожденія черезъ парламентъ, часто ведутъ къ дефектамъ и упущеніямъ, противъ которыхъ самый искусный совѣтникъ ничего не можетъ предпринять, которыхъ самый могущественный чиновникъ не можетъ предвидѣть.

Существующая процедура и практика даютъ больше возможности избѣжать плохо разсмотрѣнныхъ, плохо составленныхъ и неосновательныхъ поправокъ и устранить формальные дефекты, чѣмъ это представляютъ себѣ тѣ, кто плохо знакомы съ парламентскими обычаями.

Съ перваго взгляда кажется, что нѣтъ ничего болѣе нелѣпаго, какъ предоставить сложную законодательную работу для критики и исправленія пестрому собранію въ 670 человекъ. Но, если вносить билль министръ, имѣющій за собой сильныхъ и дружныхъ союзниковъ и обладающій качествами, бла-

годаря которымъ онъ внушаетъ къ себѣ довѣріе и уваженіе всей палаты, онъ можетъ удержать контроль надъ формой и надъ сущностью своего билля во время всѣхъ превратностей дискуссій въ комитетѣ.

Правда, для успѣшнаго проведенія сложнаго и возбуждающаго споры билля черезъ комитетъ требуется имѣть качества очень высокаго порядка. Надо имѣть находчивость, тактъ, освѣдомленность, твердость характера, и кромѣ всего прочаго терпѣніе и добродушіе. Малѣйшая видимость приказанія, малѣйшая вспыльчивость часто приводятъ палату въ возбужденіе. Но, если министръ умѣетъ остаться на примирительной позиціи, но безъ шатаній изъ стороны въ сторону, умѣетъ дѣлать различіе между поправками, фатальными для его схемы и безопасными, умѣетъ удачными и своевременными предложеніями указать выходъ изъ беспорядочныхъ дискуссій и можетъ подавить свое нетерпѣніе до тѣхъ поръ, пока такое же нетерпѣніе не овладѣетъ и всей палатой, — то министръ часто можетъ, не доводя дѣла до голосованія, убѣдить своихъ критиковъ или взять обратно, или измѣнить, или отложить свои поправки, или въ худшемъ случаѣ можетъ согласиться на то, что онъ приметъ поправки послѣ дальнѣйшаго обсуждения на слѣдующей стадіи билля.

Подобныя качества, развившіяся въ парламентской обстановкѣ, не являются рѣдкостью среди англійскихъ государственныхъ дѣятелей. Тѣ, которымъ доводилось присутствовать на дебатахъ въ комитетѣ ли всей палаты или въ одномъ изъ постоянныхъ комитетовъ, всегда поражались ходомъ обсуждения вопроса, а также благоразуміемъ и добродушіемъ участниковъ и готовностью идти навстрѣчу компромиссамъ и справедливымъ заявленіямъ, столь характерною для комитета, если только засѣданія его не «идутъ изъ рукъ вонъ плохо».

Стадія «доклада» билля даетъ возможность исправить то, что было испорчено въ комитетѣ. Поправки,

которыя не могутъ быть внесены въ стадіи доклада, часто могутъ быть внесены въ палатѣ лордовъ, которая, такимъ образомъ, до нѣкоторой степени исполняетъ функціи ревизиющей власти.

Это описаніе касается прохожденія публичныхъ биллей, т. е. законодательной работы, которая завершается созданиемъ «Актвъ Парламента», измѣняющихъ общій законъ страны. Прохожденіе частныхъ биллей регулируется другими правилами и подвергается иной процедурѣ.

Предметомъ частнаго билля является не измѣненіе общаго закона страны, но измѣненіе закона, относящагося къ какой-нибудь отдѣльной мѣстности, или къ дарованію правъ или къ освобожденію отъ обязательства какого-нибудь отдѣльнаго лица или лицъ. Когда частные билли дѣлаются законами, они классифицируются на мѣстные и частные законы, и оглавленіе мѣстныхъ и частныхъ законовъ, которое можно найти въ годовомъ томѣ статутовъ, указываетъ на характеръ предметовъ, которыхъ они касаются. Напримѣръ, они являются мѣрами, предоставляющими мѣстнымъ властямъ какія-либо новыя права, или измѣняющими ихъ организацію, дарующими или расширяющими власть желѣзнодорожныхъ компаній, газовыхъ и электрическихъ компаній, водопроводныхъ компаній и т. п.

Обыкновенный желѣзнодорожный билль можетъ служить типомъ частнаго билля. Внесенію частнаго билля должно предшествовать извѣстное заявленіе, задача котораго ознакомить съ вопросомъ тѣхъ, чей интересъ можетъ быть задѣтъ предполагаемымъ биллемъ, напримѣръ, тѣхъ лицъ, земля которыхъ предполагается къ отчужденію. Во многихъ случаяхъ планы и чертежи, показывающіе характеръ предполагаемыхъ работъ, и смѣта предполагаемыхъ расходовъ должны быть выставлены въ опредѣленное время и въ опредѣленныхъ мѣстахъ, указанныхъ въ «наказѣ» обѣихъ палатъ парламента. Подробныя

правила, касающіяся всѣхъ этихъ статей, находятся въ «наказѣ». Имѣются чиновники, обязанность которыхъ наблюдать за тѣмъ, чтобы всѣ требованія наказовъ были выполнены до внесенія частнаго билля въ верхнюю или нижнюю палату. Если всѣ эти требованія были выполнены, билль можетъ быть внесенъ и прочитанъ первый разъ, какъ и въ случаѣ публичнаго билля. Палата должна установить, долженъ ли билль быть прочтенъ второй разъ или нѣтъ. Во второмъ чтеніи частному биллю обыкновенно не отказываютъ. Отказъ бываетъ только если билль поднимаетъ принципиальные вопросы, которые должны быть рѣшены прежде, чѣмъ биллю дадутъ возможность идти дальше. Если билль прочитанъ второй разъ, его передаютъ въ небольшой комитетъ, состоящій обыкновенно изъ четырехъ лицъ. Каждый частный билль имѣетъ предисловіе, объясняющее причины, по которымъ считается нужнымъ прибѣгать къ изданію подобнаго рода закона. Комитетъ первымъ дѣломъ долженъ разсмотрѣть, хорошо ли, по его мнѣнію, обосновано предисловіе, или другими словами, достаточно ли имѣется причина для изданія новаго закона. Если комитетъ удовлетворенъ въ этомъ отношеніи, онъ разсматриваетъ каждую статью билля по очереди, вноситъ желательныя съ его точки зрѣнія поправки и докладываетъ билль палатѣ. Работа комитета носитъ судебный характеръ и во время разсмотрѣнія предисловія, статей и предполагаемыхъ поправокъ комитетъ выслушиваетъ аргументы повѣренныхъ, допрашиваетъ свидѣтелей и разсматриваетъ доклады департаментовъ. Хотя работа комитета по формѣ и законодательная, но въ другихъ странахъ она считалась бы административной, и на основаніи принципа административнаго управленія была бы отнесена къ какому-нибудь департаменту исполнительной власти.

Докладъ о частномъ биллѣ, сдѣланный палатѣ комитетомъ, долженъ быть обсужденъ палатой. Билль

долженъ быть прочтенъ третій разъ и утвержденъ точно такъ же, какъ и въ случаѣ публичнаго билля. Но въ данномъ случаѣ опять-таки рѣдко появляется оппозиція биллю, если онъ только не затрагиваетъ общаго принципа. Практика и обычай каждой палаты устанавливають, долженъ ли вопросъ, поднятый частнымъ биллемъ, разсматриваться въ небольшомъ спеціальномъ комитетѣ, или въ большомъ собраніи.

Проведеніе частнаго билля обходится очень дорого. Пошлины, уплачиваемыя согласно наказу каждой палаты, очень высоки и еще больше депегъ приходится уплатить парламентскому юристу и парламентскимъ агентамъ. Но замѣчается тенденція уменьшенія числа такихъ биллей и уменьшеніе ихъ значенія. Обще законы, какъ, напримѣръ, законъ объ общественномъ здравіи 1875 года и его преемники, сдѣлали излишними многія мѣропріятія, которыя раньше издавались въ видѣ спеціальныхъ законовъ. Многое, что бывало требовало изданія спеціальнаго закона, можетъ теперь быть введено посредствомъ менѣе дорогого механизма изданія «правиль». Эти «правила» издаются какимъ-нибудь правительственнымъ департаментомъ, какъ то министерствомъ мѣстнаго самоуправленія, или министерствомъ торговли. Для этого они публикуютъ заявленія, наводятъ справки на мѣстахъ и совершаютъ такую же подготовительную работу, какая требуется для проведенія частнаго билля. Когда эта работа производится департаментомъ, она должна быть утверждена парламентомъ. Чтобы получить это утвержденіе, министръ, являющійся представителемъ департамента, вноситъ билль, заключающій въ себѣ эти правила или цѣлую кучу другихъ «правиль», и этотъ билль проходитъ тѣ же стадіи, что и обыкновенный частный билль. Конечно, онъ можетъ встрѣтить оппозицію. И, если онъ встрѣтитъ ее въ комитетѣ, то можетъ потребоваться много расходовъ на проведеніе билля. Но обыкновенно первоначальныя справки на мѣстѣ

бываютъ достаточно удовлетворительными для разрѣшенія всѣхъ недоумѣній и возраженій, и громадное большинство биллей, утверждающихъ временныя правила и распоряженія, проходитъ черезъ парламентъ, не встрѣчая оппозиціи.

Не всегда бываетъ легко провести линію дѣленія между публичнымъ и частнымъ биллемъ, и не всегда легко бываетъ опредѣлить съ точки зрѣнія законодательной, въ какихъ случаяхъ частный законъ можетъ видоизмѣнить положеніе общаго закона. Введеніе многихъ полезныхъ общихъ законовъ было облегчено существованіемъ мѣстныхъ законовъ, которые на опытѣ показывали возможность такого законодательства. Но очевидно, что подобнаго рода законодательство требуетъ осторожности. Теперь палата общинъ назначаетъ для каждой сессіи специальный комитетъ, называемый комитетомъ мѣстнаго законодательства, и передаетъ въ него всѣ предложенные муниципальными или другими мѣстными учрежденіями частные билли, которые проектируютъ создать новыя отступающія или идущія въ разрѣзъ съ существующими законами правила для полицейскихъ, санитарныхъ и другихъ мѣстныхъ властей.

ГЛАВА IV.

Финансы и управленіе.

Финансы.

Самой первоначальной функціей парламента было доставлять деньги для надобностей государства, и до сихъ поръ это является самой необходимой функціей палаты общинъ.

Общіе принципы, которые руководятъ финансовой дѣятельностью парламента, могутъ быть лучше всего выражены часто цитируемыми словами Ерскина Мэя:

«Коропа, дѣйствующая по совѣту своихъ отвѣтственныхъ министровъ, является исполнительной властью страны, обязана завѣдывать всѣми статьями

государственного расхода и всеми уплатами за государственную службу. Слѣдовательно, корона прежде всего освѣдомляетъ общины о денежныхъ нуждахъ правительства. Общины даютъ денежные средства въ томъ размѣрѣ, какой требуется для удовлетворенія этихъ нуждъ. Общины путемъ введенія налоговъ и использованія другихъ источниковъ общаго дохода создаютъ возможность собрать обѣщанныя для удовлетворенія государственныхъ нуждъ средства. Такимъ образомъ, корона требуетъ денегъ, общины ассигнуютъ ихъ, а лорды утверждаютъ это ассигнованіе. Но общины не вотируютъ денежныхъ средствъ, если корона ихъ не требуетъ; не вводятъ и не увеличиваютъ налоговъ, если обложеніе налогами не является общественной необходимостью, о которой корона объявила черезъ своихъ конституціонныхъ совѣтниковъ».

Эти принципы могутъ быть суммированы въ четырехъ главныхъ правилахъ. Первое правило регулируетъ конституціонныя отношенія между короной и парламентомъ въ финансовыхъ дѣлахъ. Корона, т. е. король, дѣйствуя черезъ своихъ министровъ, не можетъ собрать денегъ при помощи обложенія налогами, займа или инымъ путемъ, и не можетъ расходовать денегъ безъ постановленія парламента.

Второе правило регулируетъ отношенія между палатами парламента. Право ассигновать деньги въ парламентѣ, право, включающее въ себя какъ полученіе денегъ при помощи налоговъ и займа, такъ и утвержденіе расходовъ, принадлежитъ исключительно палатѣ общинъ. Палата лордовъ соглашается на эти мѣры и, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, которые указаны парламентскими законами, можетъ отклонить денежные ассигновки, но сама верхняя палата не имѣетъ права предлагать или измѣнять эти ассигновки.

Третье правило ограничиваетъ право парламента утверждать расходы. Парламентъ, т. е. палата

общинъ, можетъ вотировать ассигнованія на какую бы то ни было цѣль только по требованію и за отвѣтственностью министровъ короны.

Четвертое правило вносить подобное же ограниченіе для права обложенія налогами. Парламентъ, т. е. палата общинъ, не можетъ вводить налоговъ, кромѣ, какъ по рекомендаціи короны. Согласно съ этимъ всякое предложеніе о введеніи новаго налога или увеличенія уже существующаго должно исходить отъ правительства. Это правило примѣняется только къ общегосударственнымъ налогамъ (taxes), а не къ налогамъ на мѣстныя нужды (rates).

Эти конституціонныя правила частью основаны на парламентскихъ законахъ, какъ-то на «Билль о правахъ» и «Законъ о престолонаслѣдіи», а частью на парламентскихъ обычаяхъ и практикѣ. При изученіи финансовой дѣятельности парламента, нужно постоянно имѣть въ виду эти правила.

Итакъ вотъ каковы эти общіе принципы, согласно которымъ палата общинъ контролируетъ государственные приходы и расходы. Государственный приходъ создается изъ различныхъ источниковъ, но главнымъ источникомъ являются налоги. Налоги, утвержденные парламентомъ, бываютъ постояннаго и временнаго характера. Громадное большинство изъ нихъ постояннаго характера, но съ цѣлью удержать контроль парламента надъ исполнительной властью, нѣкоторые изъ самыхъ важныхъ налоговъ вводятся срокомъ на одинъ годъ. По существующей практикѣ подходящий налогъ самый выгодный изъ прямыхъ налоговъ, и пошлина на чай, одна изъ самыхъ значительныхъ категорій косвенныхъ налоговъ, должны возобновляться ежегодно.

За небольшими исключеніями всѣ національные доходы, изъ какого бы источника они ни получались, вносятся въ Англійскій банкъ или Ирландскій банкъ на текущій счетъ канцлера казначейства и помѣщаются въ кредитъ такъ называемаго «консолидирован-

наго фонда». Изъ этого фонда уплачиваются все государственные платежи. Такимъ образомъ, вообще говоря, существуетъ одинъ національный денежный ящикъ, въ который вносятся все государственные приходы и изъ котораго выплачиваются все государственные расходы. Этотъ денежный ящикъ есть «консолидированный фондъ Великобританіи и Ирландіи».

Консолидированный фондъ былъ созданъ Питтомъ Младшимъ и ведетъ свое начало съ 1787 года. До этого времени доходъ отъ разныхъ специальныхъ налоговъ шелъ специально на уплату долговъ, сдѣланныхъ государствомъ въ разное время для различныхъ надобностей. Такимъ образомъ, создавалось частичное обезпеченіе этихъ долговъ, но не было общаго обезпеченія. Своимъ знаменитымъ закономъ 1787 года, Питтъ соединилъ весь національный доходъ Великобританіи, получаемый съ налоговъ, земель короны и другихъ источниковъ, въ одинъ общій фондъ, подъ названіемъ «консолидированнаго фонда» и обезпечилъ все государственные долги изъ этого фонда. Подобная мѣра была проведена и для Ирландіи. Въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ послѣ уніи долги Великобританіи и Ирландіи существовали въ отдѣльности, но въ 1816 году консолидированные фонды обѣихъ странъ соединились въ консолидированный фондъ Великобританіи и Ирландіи.

Подобно тому, какъ существуютъ два рода налоговъ, подлежащихъ парламентскому контролю, точно также существуютъ и два вида расходовъ, одинъ — регулирующійся установленными законами, другой — ежегодными вотированіями или учрежденіями. Государственные расходы страны раздѣлены на двѣ отдѣльныя и точно обозначенныя категоріи, извѣстныя на языкѣ казначейства, какъ расходы изъ консолидированнаго фонда и расходы изъ ежегодныхъ ассигновокъ. Первый отдѣлъ расходовъ включаетъ въ себя болѣе постоянные расходы, которые произво-

дится время отъ времени, согласно утвержденію парламента; казначейство отвѣтственно за время и способъ уплаты. Но во вторую категорію относятся расходы, ежегодно утверждаемые парламентомъ и, такимъ образомъ, подчиненные его непосредственному вѣдѣнію и контролю. Уплаты, относящіяся къ первой категоріи, называются на языкѣ законовъ, какъ производимыя изъ консолидированнаго фонда. Уплаты, относящіяся ко второй категоріи, именуется уплатами, производимыми изъ денегъ, ассигнованныхъ парламентомъ. Терминологія довольно путанная для того, кто недостаточно знакомъ съ языкомъ казначейства и парламентской процедуры, потому что, какъ было объяснено, всѣ уплаты, утвержденныя парламентомъ, будутъ ли они постояннаго или временнаго назначенія, производятся изъ консолидированнаго фонда. Но различіе это очень значительно, и оно существенно отражается на дѣятельности парламента.

Постоянные расходы включаютъ въ себя ежегодные расходы по погашенію государственнаго долга. «цивильнаго листа» (т. е. суммы, дарованной въ началѣ каждаго царствованія для покрытія личныхъ и хозяйственныхъ расходовъ короля, королевы и ихъ семьи и для покрытія жалованья ихъ личной свиты). жалованій судей и другихъ платежей опредѣленнаго и постояннаго характера.

Изъ этихъ расходовъ самый первый и самый важный расходъ по погашенію государственнаго долга.

Здѣсь невозможно разсмотрѣть исторію и различныя формы государственнаго долга. Достаточно сказать, что такъ называемый «гарантированный долгъ» есть долгъ, по которому государство обязано выплачивать ежегодно опредѣленные проценты; самъ капиталъ правительство не обязано погашать, но если того потребуютъ, можетъ выплачивать его по нарицательной стоимости. При выплачиваніи этого долга онъ погашается опредѣленными ежегодными взносами съ установленнымъ процентомъ на капиталъ. Негаран-

тированный или неутвержденный долгъ образуется изъ займовъ, которые получаются, главнымъ образомъ, вслѣдствіе выпуска краткосрочныхъ билетовъ казначейства. Кромѣ этихъ долговыхъ формъ существуютъ еще формы долговыхъ обязательствъ въ видѣ займовъ, заключенныхъ согласно особымъ законодательнымъ актамъ для удовлетворенія нуждъ морского и военнаго дѣлъ, или тѣхъ надобностей, которыя парламентъ сочтетъ нужнымъ покрыть путемъ займа.

Законъ стремится къ систематическому уменьшенію государственнаго долга различными путями, въ томъ числѣ и путемъ такъ называемаго стараго и новаго фонда погашенія. Эти фонды погашенія долга ничего общаго не имѣютъ съ фондами погашенія, существовавшими въ 18-томъ столѣтіи, когда Питтъ былъ убѣжденъ, что долгъ можетъ быть погашенъ при помощи магической операциі сложныхъ процентовъ, даже если самъ фондъ, нужный для этой цѣли, будетъ образованъ путемъ займа. Оба фонда погашенія въ своей теперешней формѣ основываются на законѣ 1875 года. Пожалуй стоитъ объяснить ихъ характеръ, такъ какъ во время финансовыхъ дебатовъ въ парламентѣ на нихъ часто ссылаются. По общему правилу, всякое ассигнованіе парламента дѣйствительно для опредѣленнаго финансоваго года, кончающагося 31 марта, и не можетъ быть расходуюемо послѣ этого числа. Часто критиковали это правило за то, что оно способствуетъ поспѣшнымъ и расточительнымъ расходамъ въ концѣ финансоваго года. Но оно имѣетъ большія преимущества, потому что дѣлаетъ возможность закончить и сбалансировать государственный отчетъ и точно знать остатокъ или дефицитъ на каждый годъ вмѣсто того, чтобы оставлять счета несбалансированными въ теченіе неопредѣленнаго періода. Законъ 1875 года требуетъ, чтобы казначейство приготовило въ теченіе пятнадцати дней послѣ истеченія каждаго финансоваго года отчетъ о государственномъ при-

ходъ и расходъ Соединеннаго королевства, показывающій перевѣсъ доходовъ или расходовъ за отчетный годъ. Всякій излишекъ дохода долженъ быть уплаченъ комиссіонерамъ по національнымъ долгамъ и этотъ излишекъ они должны употребить на выплату и погашеніе долга. Этотъ излишекъ называется «старымъ фондомъ погашенія». По спеціальному постановленію закона этотъ излишекъ употребляется иногда для покрытія расходовъ слѣдующаго года, или для покрытія спеціальныхъ расходовъ, или, какъ въ 1912 году, относится на счетъ «разныхъ расходовъ». Тотъ же самый законъ 1875 года возлагаетъ на консолидированный фондъ постоянный ежегодный расходъ по уплатѣ процентовъ по государственному долгу, и указываетъ, что всякій излишекъ послѣ этой уплаты долженъ быть употребляемъ комиссіонерами на погашеніе долга. Этотъ излишекъ сверхъ ежегоднаго постояннаго расхода извѣстенъ, какъ «новый фондъ погашенія». Сумма этого постояннаго ежегоднаго расхода была опредѣлена закономъ 1875 года въ 28 милліоновъ фунтовъ, но съ тѣхъ поръ измѣнилась.

Наблюденіе за соблюденіемъ правилъ, регулирующихъ уплату изъ консолидированнаго фонда и установленныхъ закономъ и практикой, находится въ вѣдѣніи постояннаго чиновника, называемаго государственнымъ контролеромъ или генеральнымъ аудиторомъ. Онъ остается на службѣ, пока ведетъ себя хорошо и можетъ быть удаленъ со службы по ходатайству двухъ палатъ парламента. Онъ не можетъ быть членомъ ни одной изъ палатъ. Его жалованье утверждено законами и уплачивается изъ консолидированнаго фонда. Такимъ образомъ, онъ независимъ ни отъ парламента, ни отъ существующей исполнительной власти. Его двойное названіе указываетъ на его двойственныя функціи. Онъ контролируетъ уплаты, произведенныя изъ консолидированнаго фонда, и слѣдитъ за тѣмъ, чтобы ничего не было

взято изъ фонда безъ законнаго постановленія. Затѣмъ онъ провѣряетъ счета утвержденныхъ расходовъ, стараясь убѣдиться, что всякій платежъ былъ произведенъ именно съ той цѣлью, на которую онъ предназначался.

Мы теперь въ состояніи понять, какія мѣры должно принять правительство, чтобы получить при содѣйствіи парламента необходимыя ассигновки на годъ. Палата общинъ должна ежегодно продѣлывать слѣдующее: во-первыхъ, утвердить расходы суммъ, которыя ассигнуются ежегоднымъ вотированіемъ, и во-вторыхъ, утвердить введеніе такихъ новыхъ налоговъ, какіе могутъ потребоваться для покрытія расходовъ. Эти двѣ операціи происходятъ почти въ одно время, но первая совершается прежде. Первая завершается такъ называемымъ «аппроприаціоннымъ актомъ», послѣдняя — проведеніемъ финансоваго билля или бюджета.

Подготовительныя мѣры совершаются внѣ парламента и состоятъ въ томъ, что департаментъ подготавливаетъ государственную роспись расходовъ на будущій финансовый годъ. Роспись подготавливается въ концѣ календарнаго года, посылается въ казначейство и разсматривается имъ, и въ концѣ концовъ одобряется кабинетомъ.

Чтобы сдѣлать роспись по возможности точной, передача ея въ палату общинъ откладывается до самаго послѣдняго момента. Но существуютъ нѣкоторые вопросы, хорошо извѣстные казначейству, которые палата не можетъ рѣшить, пока роспись не передана ей, и которые должны быть разрѣшены до окончанія марта, когда кончается финансовый годъ. Благодаря этому нормальная парламентская сессія начинается приблизительно около середины февраля.

Нужно вспомнить, что палата общинъ можетъ вотировать ассигнованія только въ случаѣ требованія или просьбы со стороны короны. Требованіе средствъ, которыя должны быть вотированы палатой общинъ

ежегодно, заключается въ тронной рѣчи, читаемой при открытіи парламента въ началѣ сессіи. Король, обращаясь специально къ палатѣ общинъ, проситъ назначить деньги для государственныхъ надобностей и сообщаетъ общинамъ, что смѣта нужныхъ расходовъ будетъ предоставлена палатѣ. Эта роспись передается правительствомъ палатѣ общинъ позднѣе. Она не передается въ палату лордовъ, потому что къ этому учрежденію она не относится.

Обыкновенная ежегодная роспись на текущій финансовый годъ представляется въ трехъ частяхъ или отдѣлахъ, соответствующихъ тремъ вѣтвямъ государственной службы, именно, флоту, арміи и гражданской службѣ. Каждая смѣта включаетъ въ себѣ, во-первыхъ, общую смѣту расходовъ, и затѣмъ детальную смѣту, подраздѣленную на главы или статьи.

Въ началѣ каждой сессіи, послѣ того, какъ утвержденъ отвѣтъ на тронную рѣчь, палата общинъ устанавливаетъ два комитета, комитетъ по разсмотрѣнію росписи и комитетъ «по изысканію путей и средствъ». Эти комитеты — комитеты всей палаты, т. е. они не представляютъ комитеты въ обыкновенномъ смыслѣ слова, не являются небольшимъ учрежденіемъ, которымъ палата передаетъ нѣкоторыя дѣла для разсмотрѣнія или доклада, или которымъ предоставляетъ особыя функціи. Сама палата, засѣдая какъ комитетъ, какъ было объяснено въ предыдущей главѣ, ведетъ свое дѣло менѣе формально, безъ спикера, а подъ председательствомъ председателя, сидящаго у стола, а не на возвышеніи. Дѣятельность «комитета по разсмотрѣнію росписи» должна состоять въ разсмотрѣніи статей росписи и въ вотированіи требуемой суммы денегъ. Комитетъ «по изысканію путей и средствъ» имѣетъ двѣ функціи. Онъ долженъ утвердить всѣ требуемые налоги, и онъ долженъ провести резолюцію, утверждающую выдачу изъ консолидированнаго фонда суммъ, которыя требуетъ комитетъ по разсмотрѣнію росписи. Первая изъ этихъ функцій

очень важна, и будетъ разсмотрѣна въ связи съ бюджетомъ. Вторая функція является простой формальностью и условностью и сводится, въ сущности къ утвержденію ченовъ, которые должны быть выданы на производство утвержденныхъ расходовъ.

«Комитетъ по разсмотрѣнію росписи» и «по изысканію путей и средствъ» ведутъ свое начало отъ царствованія Карла I; въ то время ассигнованіе требуемыхъ суммъ и изысканіе путей и средствъ было болѣе близко связано другъ съ другомъ, чѣмъ въ настоящее время. Палата въ одномъ комитетѣ разсматриваетъ, сколько нужно даровать королю для опредѣленныхъ нуждъ, и сейчасъ же въ другомъ комитетѣ постановляетъ, какимъ путемъ можно собрать требуемыя деньги. Теперь государственная роспись, представляемая въ началѣ каждой сессіи, даетъ обширное описаніе нуждъ на весь годъ и позднѣе, во время сессіи, канцлеръ казначейства въ своей бюджетной рѣчи даетъ обширное обозрѣніе способовъ, посредствомъ которыхъ онъ предполагаетъ удовлетворить эти нужды. Но старинная система оставила свои слѣды на существующей процедурѣ.

Засѣданіе комитета по разсмотрѣнію росписи продолжается въ теченіе большей части сессіи, и на основаніи существующаго наказа для этихъ засѣданій должно быть оставлено, по крайней мѣрѣ, 20 дней до 5-го августа каждаго года. Но дѣятельность эта скорѣе критическаго, чѣмъ финансоваго характера и будетъ поэтому разсмотрѣна позднѣе.

Вслѣдствіе принципа, что деньги могутъ быть вотированы только по требованію короны, комитетъ по разсмотрѣнію росписи не можетъ увеличить ассигновокъ, указанныхъ въ смѣтѣ. Комитетъ не можетъ также измѣнять назначенія ассигновокъ. Комитетъ можетъ только критиковать систему расходованія вотированныхъ средствъ. Всякая подобная критика должна по правиламъ палаты основываться на предложеніи уменьшить или отклонить извѣстную статью

смѣты. Но дѣйствительной цѣлью внесенія такого предложенія является обыкновенно желаніе вызвать министра на объясненія по поводу предполагаемыхъ расходовъ, или развѣять нѣкоторыя неудовольствія, связанныя со смѣтой, и если отвѣтъ по всемъ пунктамъ дается удовлетворительный, предложеніе обыкновенно отпадаетъ. Обыкновенно роспись проходитъ въ томъ видѣ, въ какомъ была предложена.

Необходимость оплатить государственныхъ служащихъ заставляетъ ассигновать на это деньги до того, какъ критика ихъ дѣйствій закончится. Ранѣе окончанія финансоваго года, т. е. до конца марта, правительство должно имѣть на рукахъ достаточно денегъ, чтобы имѣть возможность «продолжать» свою работу, по крайней мѣрѣ, въ теченіе части слѣдующаго финансоваго года. Арміи и флоту дозволяется временно употребить излишекъ по какой-либо статьѣ на другіе расходы по арміи и флоту, и слѣдовательно, въ этомъ случаѣ достаточно утвердить какіи-нибудь двѣ, три крупныхъ статьи расхода до окончанія марта. Расходы же по гражданской службѣ не могутъ перемѣщаться такимъ образомъ, и поэтому необходимо ассигновать достаточную сумму, которой бы хватило на извѣстный намѣченный періодъ. Остальныя ассигновки по арміи и флоту и гражданской службѣ, вошедшія въ вотированныя общія суммы, обсуждаются въ комитетѣ въ особо назначенные дни въ концѣ сессіи, а всѣ статьи, которыя не были раньше рассмотрѣны и утверждены, проходятъ en bloc въ послѣдній день засѣданія комитета. Кромѣ обыкновенной росписи расходовъ на годъ, часто бываетъ необходимо представить смѣты для дополнительныхъ или чрезвычайныхъ расходовъ. Это дѣлается, когда суммъ, назначенныхъ по обыкновенной смѣтѣ для специальныхъ нуждъ, не хватаетъ для нуждъ текущаго года, и когда въ теченіе года возникаетъ потребность въ новыхъ расходахъ, не предусмотрѣнныхъ въ смѣтѣ этого года.

Чтобы завершить путь, требуемый закономъ, ассигновки, утвержденныя комитетомъ по рассмотрѣнію росписи, должны быть доложены парламенту, заставляющему по всей формѣ со спикеромъ на возвышеніи, и утверждены имъ. Эти резолюціи должны быть дополнены необходимыми резолюціями комитета «по изысканію путей и средствъ», которыя тоже должны быть доложены парламенту и утверждены имъ, и затѣмъ окончательно закрѣплены въ парламентскихъ актахъ. Одинъ изъ подобныхъ законовъ, прозванный «актомъ о консолидированномъ фондѣ», долженъ пройти до конца марта, и подобные акты могутъ затѣмъ издаваться въ теченіе сессіи. Эти законы получаютъ въ концѣ сессіи окончательную санкцію въ такъ называемомъ «апроприаціонномъ актѣ». Когда комитетъ по рассмотрѣнію росписи закончилъ свою работу и утвердилъ всѣ требуемыя отъ него ассигновки, и къ его резолюціямъ были добавлены рѣшенія комитета «по изысканію путей и средствъ», и когда со всѣми этими резолюціями парламентъ согласился, въ палату вносится годичный апроприаціонный билль. Нѣкоторыя вотированныя ассигновки, прошедшія черезъ комитетъ по рассмотрѣнію росписи и утвержденныя парламентомъ, добавляются къ этому биллю, который требуетъ, чтобы каждое ассигнованіе было израсходовано именно на тѣ нужды, для которыхъ оно назначено.

Мы видѣли, что государственный контролеръ или генеральный аудиторъ является чиновникомъ, отвѣтственнымъ за то, чтобы требованія закона по отношенію къ расходованію государственныхъ средствъ точно соблюдались. Это одна изъ его функцій. Другая его функція заключается въ наблюденіи затѣмъ, чтобы деньги расходовались именно на тѣ нужды, на какія они были назначены. Для этого онъ разсматриваетъ отчеты департаментовъ по расходованію денегъ за каждый финансовый годъ и потомъ представляетъ палатѣ общия такъ называемый «от-

четь по апроприационнымъ суммамъ». Онъ содержитъ въ себѣ очень подробное описаніе дѣйствительныхъ расходовъ по всѣмъ статьямъ, на которыя были воти-рованы деньги комитетомъ по разсмотрѣнію росписи, и сопровождается докладомъ и объясненіями контролера. Эта работа по составленію отчета и доклада занимають много времени, и отчеты по ассигнованіямъ на финансовый годъ, кончающійся 31 марта, обыкновенно представляются въ февралѣ слѣдующаго года. Потомъ они докладываются комитету, назначенному для каждой сессіи палатой общинъ и называемому «комитетомъ государственной отчетности». Этотъ комитетъ провѣряетъ счета, разсматриваетъ замѣчанія, едѣланныя генеральнымъ аудиторомъ по поводу перерасходовъ или недорасходовъ сравнительно со смѣтой, наводитъ справки о статьяхъ, которыя требуютъ дальнѣйшихъ ассигнованій, разспрашиваетъ въ этихъ цѣляхъ чиновниковъ департамента, провѣряющихъ счета, и другихъ лицъ, и составляетъ цѣлый рядъ докладовъ палатѣ. Доклады генеральнаго аудитора и «комитета государственной отчетности» представляютъ изъ себя громаднѣйшую цѣнность. такъ какъ заставляютъ администрацію быть очень осторожной. Они, конечно, не могутъ остановить расточительности: это уже дѣло правительства и палаты общинъ, но они умѣютъ осуществлять энергичный контроль надъ неправильностью расходованія. Иногда палата назначаетъ особые дни для обсужденія этихъ докладовъ, но обыкновенно бываетъ трудно заставить палату проявить большой интересъ къ финансовымъ неправильностямъ прошедшаго года.

О контролѣ палаты общинъ надъ расходованіями средствъ можно подробнѣе не говорить. Остается разсмотрѣть контроль палаты надъ взиманіемъ налоговъ.

Разъ въ году, обыкновенно вскорѣ послѣ Пасхи, канцлеръ казначейства дѣлаетъ свой докладъ о бюджетѣ въ комитетѣ «по изысканію путей и средствъ».

Онъ разсматриваетъ финансы прошедшаго года, сравниваетъ предназначавшіяся ассигнованія съ дѣйствительными тратами и потомъ обосновываетъ свои требованія на текущей или будущей годъ, и объясняетъ способы, при помощи которыхъ онъ предполагаетъ увеличить доходы. Въ этомъ случаѣ онъ всегда старается по возможности близко свести статьи ожидаемыхъ расходовъ съ доходами. Если ожидаемыхъ, согласно существующей раскладки, доходовъ болѣе чѣмъ достаточно, чтобы покрыть ожидаемые расходы, онъ можетъ убавить или уменьшить налоги. Если доходовъ будетъ недостаточно, ему можетъ быть придется увеличить существующіе налоги или ввести новые. Его предположенія бывають выражены въ формѣ резолюцій, которыя обыкновенно вносятся въ палату общинъ немедленно послѣ окончанія рѣчи канцлера по бюджету, и, по крайней мѣрѣ, одна изъ этихъ резолюцій обыкновенно проходитъ въ тотъ же вечеръ. Резолюціи по бюджету, какъ и резолюціи комитета по разсмотрѣнію росписи, не получаютъ полной законной силы, пока онѣ не превратятся въ актъ парламента. Но необходимо избѣжать перерыва въ полученіи тѣхъ ежегодно утверждаемыхъ налоговъ, которые должны быть продолжены, и также необходимо избѣжать возможности потери доходовъ, которая легко возникнетъ, если между резолюціей о намѣреніи увеличить или ввести налогъ и числомъ, когда онъ войдетъ въ силу, будетъ значительный промежутокъ времени. Если бы намѣреніе объ увеличеніи пошлины на чай было объявлено раньше того числа, въ которое произойдетъ это увеличеніе пошлины, то чай немедленно былъ бы распроданъ по болѣе дешевой цѣнѣ. Поэтому установленъ порядокъ, ведущій свое начало, по крайней мѣрѣ, со времени Блэкстона въ 18-омъ столѣтіи, по которому резолюція о введеніи налога, который по финансовымъ соображеніямъ долженъ немедленно войти въ силу, тотчасъ же вводитъ налогъ въ дѣй-

ствіе и предоставляет завѣдываніе имъ властямъ по собиранію доходовъ. Если резолюція одобрена и утверждена актомъ парламента, то законъ въ этомъ случаѣ имѣетъ обратное дѣйствіе. Если резолюція будетъ измѣнена во время своего прохожденія черезъ палату общинъ, всякая сумма, собранная сверхъ утвержденной, возвращается.

Бюджетныя резолюціи, предложенныя канцлеромъ казначейства, обсуждаются въ комитетъ «по изысканію путей и средствъ», который можетъ отклонить или исправить резолюціи, но не можетъ иначе, какъ по просьбѣ министра короны, увеличить сумму, какую предполагается получить отъ новыхъ налоговъ. Когда резолюціи прошли въ комитетѣ, и палата согласилась съ ними, онѣ образуютъ основу для билля, который пройдетъ тѣ же стадіи, какъ и другіе билли и сдѣлавшись закономъ, будетъ называться «финансовымъ актомъ».

Прежде для каждаго года издавалось нѣсколько актовъ о налогахъ. Создавались различные билли касательно отдѣльныхъ налоговъ или группы налоговъ и предположеній, относящихся къ собиранію налоговъ и національному долгу. Вслѣдствіе этого предложеніе Гладстона въ 1860 году объ уничтоженіи пошлины на бумагу было внесено въ формѣ отдѣльнаго билля. Но отклоненіе этого билля палатой лордовъ привело къ измѣненію практики. Лорды охотно пользовались правомъ отклонять денежные билли, но никогда не осмѣливались исправлять ихъ. Чтобы затруднить право лордовъ отклонять билли, Гладстонъ въ 1861 году внесъ обширный билль о налогахъ, въ который были включены всѣ налоги, которые должны были быть введены и продолжены, и въ томъ числѣ и уничтоженіе пошлинъ на бумагу. Установленная такимъ образомъ практика укоренилась и развилась. До 1894 года билль о налогахъ былъ извѣстенъ, какъ «Актъ о пошлинахъ и доходахъ». Въ этомъ году названіе измѣнилось и билль сталъ

называться «финансовымъ актомъ», это названіе удержалось. Подъ этимъ названіемъ актъ включаетъ не только всѣ вновь введенные и продолженные на финансовый годъ налоги, но и разныя постановленія, касающіяся доходовъ и государственнаго долга. Но нѣкоторыя изъ этихъ постановленій подчасъ вносятся въ видѣ отдѣльнаго добавочнаго билля.

Налоги — не единственный путь, при помощи котораго собираются деньги для государственныхъ нуждъ. Какъ всякія другія предпріятія, государство должно дѣлать займы, какъ въ ожиданіи обыкновенныхъ годовыхъ полученныхъ, такъ и для совершенія расходовъ, которые не могутъ быть покрыты изъ годовыхъ полученныхъ. Всякій актъ объ ассигнованіи изъ консолидированнаго фонда и всякій аппроприаціонный актъ заключаютъ въ себѣ разрѣшеніе, дающее казначейству право путемъ выпуска билетовъ казначейства, или инымъ образомъ, совершать краткосрочные займы въ размѣрѣ утвержденнаго ассигнованія. Подобные займы образуютъ большое количество текущихъ долговъ. Благодаря именно такимъ займамъ правительство было въ состояніи вести работу въ теченіе нѣкотораго времени послѣ того, какъ бюджетъ 1909 года былъ отклоненъ. Для совершенія займа на болѣе продолжительный срокъ, требуется получить специальное постановленіе, а ему должна предшествовать резолюція, подобно той, которая предшествуетъ обыкновенному финансовому биллю.

На вопросъ, какъ далеко распространяется контроль палаты надъ расходами и налогами, можно отвѣтить, что система контроля надъ неправильностью расходовъ въ общемъ достаточно удовлетворительна и достигаетъ цѣли, что контроль надъ размѣромъ расходовъ не вполне хорошъ, но что контроль надъ налогами очень ошутителенъ.

Когда правительство обвиняютъ въ расточительности, то на это существуетъ вѣрный отвѣтъ, что

вліяніе палаты общинъ скорѣе сказывается на величинѣ расходовъ, чѣмъ на экономіи. Экономію проповѣдуютъ абстрактно, но требованія ассигнованій всегда болѣе опредѣленны, болѣе детализированы, болѣе настоятельны, и слѣдовательно болѣе дѣйствительны. Ничего нѣтъ болѣе труднаго или болѣе непопулярнаго, чѣмъ государственная экономія. Попытки въ этомъ направленіи должны встрѣтиться не только съ аргументами, основанными на фактахъ дѣйствительности, но еще съ гораздо болѣе сильной оппозиціей, исходящей изъ многочисленныхъ личныхъ интересовъ, которые будутъ задѣты сокращеніемъ расходовъ. Охранителемъ государственнаго кошелька, сторожевой собакой противъ притязаній на государственныя средства — является казначейство. Казначейство не пользуется популярностью.

Часто предполагалось, кромѣ контроля казначейства надъ росписью, создать контроль, осуществляемый специальнымъ комитетомъ палаты общинъ. На обязанности этого комитета должно было быть наблюденіе надъ составленіемъ росписи и ея частей до того момента, какъ роспись будетъ передана въ такъ называемый комитетъ по разсмотрѣнію росписи, который, какъ мы видѣли, является комитетомъ всей палаты. Вопросъ, однако, не будетъ ли такой комитетъ, какъ и сама палата, скорѣе защищать увеличеніе расходовъ, чѣмъ экономію. Но и кромѣ этого существуетъ много трудностей для осуществленія этого предложенія. Трудно разсматривать вопросы управленія отдѣльно отъ вопросовъ, связанныхъ съ политикой правительства; но главное возраженіе заключается въ томъ, что всякій подобный комитетъ будетъ раздѣлять и, слѣдовательно, ослаблять ту исключительную отвѣтственность за ассигновки, которая должна лежать на самомъ министерствѣ. Но необходимость нѣкоторыхъ улучшеній въ методахъ контроля надъ расходами была признана палатой въ апрѣлѣ 1912 года, когда прошла резолюція, со-

здавшая комитетъ для спеціальнаго разсмотрѣнія тѣхъ или иныхъ статей росписи. Комитетъ долженъ докладывать, можно ли сдѣлать какую-либо экономію и въ чемъ именно.

Съ другой стороны контроль палаты общинъ надъ налогами безспорно весьма существененъ и дѣйствителенъ. Налоги, въ противовѣсъ расходамъ, всегда непопулярны, и канцлеръ казначейства можетъ откровенно сказать, что благословенны дающіе, а не получающіе. Всякія предложенія о новыхъ налогахъ, которыя канцлеръ можетъ внести, всегда встрѣтятъ неусыпную и хорошо освѣдомленную критику и рѣшительную оппозицію.

Правда, канцлеръ имѣетъ гораздо большую власть надъ судьбой своего бюджета, чѣмъ министръ финансовъ во многихъ другихъ странахъ. Во Франціи предполагаемый бюджетъ передается въ очень могущественный бюджетный комитетъ, который беретъ его изъ рукъ министра финансовъ въ свои собственные, и часто возвращаетъ въ такомъ видѣ, какой совершенно несомѣстимъ съ общей финансовой схемой министра. Въ Германіи положеніе почти такое же. Но въ Англии канцлеръ казначейства съ начала и до конца прохожденія билля удерживаетъ за собой всю отвѣтственность за финансовыя резолюціи и за билль, основанный на нихъ. Но онъ долженъ бороться за нихъ въ палатѣ общинъ, поскольку у него хватаетъ силъ, и отражать критику, раздающуюся со всѣхъ сторонъ. Его предложенія часто подвергаются существеннымъ измѣненіямъ, преждѣ чѣмъ онѣ превратятся въ форму закона.

Управление.

Парламентъ не управляетъ. Парламентское правленіе не означаетъ правленія при помощи парламента. Однажды и только однажды, въ теченіе

англійской исторіи палата общинъ пыталась управлять дѣлами страны посредствомъ исполнительныхъ комитетовъ, и прецедентъ, созданный Долгимъ Парламентомъ, не нашель послѣдователей.

Первая обязанность парламента, и особенно палаты общинъ, состоитъ въ томъ, чтобы гарантировать порядокъ, при которомъ министры короля, контролирующіе и несущіе отвѣтственность за исполнительную власть страны, представляютъ довѣренныхъ лицъ партіи или комбинаціи партій, пользующихся большинствомъ въ палатѣ общинъ. Вторая обязанность палаты контролировать дѣйствія министровъ посредствомъ запросовъ и критики.

Всякій депутатъ имѣетъ право запросить любого министра короны (въ то же время являющагося и членомъ палаты) объ государственныхъ дѣлахъ, съ которыми министръ связанъ офиціально, или о дѣлахъ управленія, за которыя онъ несетъ отвѣтственность. Истинной цѣлью такихъ вопросовъ является стремленіе получить свѣдѣнія о тѣхъ дѣлахъ, которыя подлежатъ спеціальной компетенціи министра: правила и практика палаты ограничиваетъ это право задавать вопросы областью, касающейся непосредственно этихъ предметовъ. Практика задавать вопросы министрамъ быстро развилась въ теченіе послѣдней половины 19-го столѣтія и стала занимать такъ много времени, что сдѣлалось необходимымъ ввести нѣкоторыя ограниченія. По существующимъ правиламъ извѣщеніе о вопросѣ министру должно обычно появиться въ порядкѣ дня палаты по крайней мѣрѣ за день до того дня, когда долженъ быть данъ отвѣтъ, такъ что министръ имѣетъ время подготовить свой отвѣтъ. Если депутатъ желаетъ, чтобы на его вопросъ былъ данъ устный отвѣтъ, онъ отмѣчаетъ вопросъ звѣздочкой, и первые три четверти часа четырехъ дневныхъ засѣданій въ недѣлю предназначаются для отвѣтовъ на такіе вопросы. Въ это время могутъ быть заданы другіе добавочные

вопросы въ границахъ, которыя опредѣляетъ спикеръ, но по вопросамъ не допускается никакихъ преній. Въ этомъ отношеніи англійская практика отличается отъ «интерпелляцій» французской палаты депутатовъ. Министра нельзя принудить отвѣчать на вопросъ и иногда онъ отказывается отвѣчать, ссылаясь на интересы государства. Онъ самъ опредѣляетъ, какого рода отвѣты должны считаться подходящими и достаточными въ этихъ случаяхъ. Но неудовлетворительный отвѣтъ можетъ дать поводъ для внесенія предложенія объ отсрочкѣ засѣданія палаты, которое по существующему наказу является техническимъ приемомъ, служащимъ для того, чтобы поднять дебаты нѣсколько попозже въ этотъ же день. Такое предложеніе не дозволяется вносить, развѣ дѣло не касается «опредѣленнаго дѣла настоятельной государственной важности»; и спикеръ строго слѣдуетъ за выполненіемъ этого правила. Отвѣты на «не помѣченные звѣздочкой» и на «помѣченные звѣздочкой» вопросы, для которыхъ не находится времени въ отведенные для вопросовъ часы, передаются депутату непосредственно.

Задаваніе вопросовъ въ палатѣ — одинъ изъ самыхъ простыхъ способовъ, посредствомъ котораго депутатъ можетъ освѣдомить своихъ избирателей о вниманіи, которое онъ выказываетъ по отношенію къ общественнымъ дѣламъ и къ специальнымъ интересамъ своего округа. По этой и по другимъ причинамъ очень часто злоупотребляютъ правомъ задавать вопросы. Пользованіе имъ требуетъ внимательнаго наблюденія спикера и тѣхъ, кто дѣйствуетъ подъ его руководствомъ. Но зато нѣтъ болѣе цѣннаго метода для самозащиты противъ дурного управленія, для внесенія свѣта критики въ сферу дѣйствій или бездѣйствія исполнительной власти и ея подчиненныхъ. Министръ долженъ постоянно спрашивать самого себя не о томъ, насколько его дѣятельность и дѣятельность тѣхъ, за которыхъ онъ

отвѣтствененъ юридически и формально, защищена закономъ, а о томъ, какой отвѣтъ онъ дастъ, если его спросятъ объ этомъ въ палатѣ, и какъ будетъ принятъ этотъ отвѣтъ депутатами.

Задаваніе вопросовъ не есть единственный способъ, при помощи котораго палата можетъ получить свѣдѣнія отъ правительства или черезъ правительство. Можно по предложенію всякаго депутата вытребовать документы, заключающіе въ себѣ свѣдѣнія о дѣлахъ государственной важности и находящіеся въ правительственныхъ департаментахъ. Предложеніе предъявить документы можетъ быть опротестовано по мотивамъ государственныхъ интересовъ, если опубликованіе документовъ не въ интересахъ общества, или если доставленіе ихъ сопряжено съ чрезмѣрной работой и расходами. Но тѣмъ не менѣе много свѣдѣній получается въ формѣ документовъ. Правительство часто по собственной инициативѣ предъявляетъ парламенту бумаги, извѣстныя подъ техническимъ названіемъ «приказныя бумаги», потому что онѣ, какъ предполагается, представляются парламенту по приказу короля. Для полученія свѣдѣній есть и другіе методы, какъ-то, назначеніе парламентскаго комитета, королевской комиссіи или комитета департамента. Эти методы часто примѣняются парламентомъ, когда нужно собрать, рассмотреть и формулировать предложенія для какой-либо законодательной и административной реформы. Парламентскій комитетъ назначается и составляется по приказу палаты и уполномочивается палатой вызывать свидѣтелей и требовать предъявленія документовъ. Онъ не можетъ засѣдать въ то время, когда не засѣдаетъ парламентъ. Онъ назначается только на одну сессію, такъ что, если его работа бываетъ неокончена къ концу сессіи, онъ долженъ быть пере-назначенъ. Иногда назначается соединенный комитетъ двухъ палатъ, состоящій изъ членовъ, избранныхъ каждой палатой изъ своего состава. Когда дѣло ка-

саются какихъ-либо политическихъ вопросовъ, парламентскому комитету предпочитаютъ обыкновенно королевскую комиссію или департаментскій комитетъ. Королевская комиссія назначается и составляется королемъ по совѣту министра, являющагося представителемъ того вѣдомства, котораго разбираемые вопросы касаются. Она не имѣетъ власти вызывать свидѣтелей и требовать предъявленія документовъ, если только эта власть не дарована ей спеціальнымъ актомъ парламента. Съ другой стороны ея засѣданія и продолжительность существованія не зависятъ отъ сессіи парламента. Департаментскій комитетъ назначается и составляется министромъ короны съ цѣлью навести справки и составить докладъ о дѣлахъ, имѣющихъ отношеніе до дѣлъ его вѣдомства. Функціи и полномочія такого комитета почти такія же, что и у королевской комиссіи.

Бумаги, предъявляемыя каждой палатѣ, по постановленію самой палаты или по иниціативѣ министра, документы, періодически представляемые согласно предписаніямъ актовъ парламента, и доклады комитетовъ и комиссій — составляютъ громадную массу официальныхъ бумагъ, широко извѣстныхъ подъ названіемъ «Синихъ Книгъ».

Вопросы и резолюціи относительно предъявленія документовъ являются средствами для полученія свѣдѣній, на которыхъ можетъ основываться критика, но сами по себѣ они не даютъ почвы для критики. Но возможности выступить съ критикой можно добиться различными путями.

Въ началѣ каждой сессіи въ отвѣтный адресъ на тропную рѣчь можно вносить поправки, и, такимъ образомъ, поднимать дебаты почти по всемъ вопросамъ общей политики и управленія. Обыкновенно выбираются вопросы, которые въ данный моментъ возбуждаютъ наибольшій общественный интересъ; дебаты по этимъ вопросамъ тянутся нѣсколько дней.

Всякій депутатъ имѣетъ право вносить предложеніе, осуждающее или критикующее правительство или какого-нибудь отдѣльнаго члена или опредѣленное вѣдомство. Если подобное предложеніе вносится лидеромъ оппозиціи, это разсматривается, какъ желаніе голосовать вопросъ о недоувѣриіи, и правительство должно предоставить время для обсужденія такой резолюціи. Но для другихъ депутатовъ возможность воспользоваться этимъ правомъ строго ограничена. Въ первую половину сессіи извѣстное количество вечеровъ (сначала два вечера въ недѣлю, потомъ одинъ) отводится для внесенія предложеній отдѣльныхъ членовъ; депутаты вынимаютъ жребій, кому достанется первая очередь въ эти вечернія засѣданія. Но правительство, вслѣдствіе обилія дѣлъ, часто отнимаетъ эти вечера. Послѣ Вознесенія они поступаютъ въ распоряженіе правительства и при этомъ часто употребляются безъ особой пользы.

Для провѣрки и критики дѣйствій правительства довольно часто и регулярно представляются и другія возможности, напр., во время вышеуказанныхъ обсужденій объ ассигнованіи извѣстныхъ денежныхъ средствъ, т. е. при утвержденіи расходовъ. Изъ старѣйшаго конституціоннаго принципа, утвержденнаго первѣйшими парламентами и гласившаго, что прежде ассигнованія средствъ, надо обсудить вопросъ объ удовлетвореніи нуждъ, — было выведено парламентское правило, по которому дѣйствія всякаго министра, вѣдомства или чиновниковъ, которыхъ министръ контролируетъ, могутъ быть обсуждаемы при вотированіи расходовъ, касающихся его вѣдомства. По поводу резолюціи о внесеніи въ комитетъ по разсмотрѣнію росписи статей, утверждающихъ ассигновки на флотъ, можетъ быть поднятъ и обсужденъ всякій вопросъ, относящійся до управленія флотомъ. То же самое правило примѣняется при внесеніи въ комитетъ ассигновокъ на армію и гражданскую службу. Въ комитетѣ дебаты ограничи-

ваются, главнымъ образомъ, дискуссіей объ отдѣльныхъ пунктахъ росписи, поставленныхъ на очередь, но первой статьѣ допускаются и болѣе обширныя пренія.

На эти дискуссіи должно быть назначено определенное число дней, не меньше двадцати въ каждой сессіи до пятого августа. Дни для голосованія отдѣльныхъ статей назначаются по соглашенію между «кнутами» партій и въ сущности выбираются оппозиціей, которая является законнымъ критикомъ правительства. Она опредѣляетъ, что два или три дня надо отвести, напримѣръ, на обсужденіе шотландскихъ и ирландскихъ нуждъ. Дальнѣйшія возможности критиковать правительство въ связи съ ассигнованіями представляются при обсужденіи добавочныхъ ассигновокъ, при вотированіи счетовъ, при дебатахъ, которые могутъ возникнуть, когда резолюціи комитета докладываются палатѣ, и при второмъ и третьемъ чтеніи всякаго билля объ ассигнованіи изъ консолидированнаго или апроприаціоннаго фонда. На этихъ стадіяхъ можетъ быть обсуждаемо поведеніе и поступки всякаго лица, которое получаетъ или расходуетъ ассигновки, специально санкціонированныя биллемъ. Такимъ образомъ, подъ видомъ дискуссіи о финансахъ парламентской критикѣ подвергается каждый департаментъ правительства, каждый отдѣлъ центральной администраціи. Другая возможность для критики представляется въ тотъ моментъ, когда вносится предложеніе объ отсрочкѣ засѣданія; тогда дается полный просторъ дебатамъ.

Мы иногда слышимъ о тиранинн кабинетъ парламентскаго большинства, поддерживающаго кабинетъ. Дѣйствительно, исполнительная власть пользуется важнымъ правомъ законодательной инициативы и внесенія финансовыхъ предложеній, и во время прохожденія биллей черезъ парламентъ имѣетъ болѣшій контроль надъ ними, чѣмъ во многихъ другихъ странахъ съ парламентскими учрежденіями. Пра-

вильно также и то, что оковы партійной дисциплины дѣлаются все болѣе крѣпкими. Но, тѣмъ не менѣе, правительство должно защищать посредствомъ аргументовъ всѣ свои финансовыя и законодательныя предложенія и его можно заставить дать объясненія по поводу всякихъ дѣйствій любого правительственнаго вѣдомства. Надо согласиться, что время, отведенное въ комитетѣ для критики правительства, часто монополизировается разными пустомелями, или тратится зря на обсужденіе второстепенныхъ вопросовъ. Эта система, конечно, имѣетъ свои недостатки, но она оказываетъ здоровое вліяніе на правительство, и часто поднимаетъ вопросы громадной важности и цѣлостности. Ничто такъ не освѣжаетъ атмосферы, какъ хорошіе парламентскіе дебаты. Они ясно обнаруживаютъ общественное построеніе и силу общественнаго мнѣнія. Голосованіе, заканчивающее такіе дебаты, очень несовершенно и ложно передаетъ ихъ значеніе. Аргументы и точка зрѣнія меньшинства и отдѣльныхъ членовъ являются факторами величайшей важности, значительно опредѣляющими дѣйствія правительства.

Нужно повторить, что парламентъ не управляетъ и не хочетъ управлять. Сильная исполнительная власть, сдерживаемая и контролируемая постоянной и бдительной критикой представителей народа — вотъ идеаль, къ которому стремятся парламентскія учрежденія.

ГЛАВА V.

Засѣданія парламента и парламентская процедура.

Съ самаго начала парламентской исторіи парламенты обыкновенно собирались въ Вестминстерѣ. Въ исключительныхъ случаяхъ они собирались и въ другихъ мѣстахъ, но Вестминстеръ былъ ихъ нормальнымъ пребываніемъ. Последній разъ парламентъ

засѣдали въ другомъ мѣстѣ при Карлѣ II, это былъ такъ называемый Оксфордскій парламентъ. Короли изъ Плантагенетской династїи были народъ кочующій, и они часто перевозили свой дворъ съ мѣста на мѣсто по военнымъ, государственнымъ или финансовымъ соображеніямъ. Вестминстерскій дворецъ, стоявшій внѣ ихъ самаго крупнаго города, но очень близко къ нему, былъ ихъ главной резиденціей, и естественно, что собранія, превратившіяся затѣмъ въ парламентъ, должны были обыкновенно собираться въ Вестминстерскомъ дворцѣ.

Старый дворецъ и Вестминстерское Аббатство тѣсно примыкали другъ къ другу, и, въ сущности, продолжали другъ друга; въ аббатство можно было пройти черезъ ворота стараго двора, который являлся внутреннимъ дворомъ дворца. Точно не извѣстно, какой собственно залъ или какая комната дворца чаще всего служили для собраній первѣйшихъ парламентовъ, но извѣстно, что въ теченіе многихъ столѣтій и до конца 18-го столѣтія лорды засѣдали въ южной части стариннаго зданія. Это было какъ разъ то зданіе, которое хотѣлъ взорвать Гай Фоксъ.

Засѣдали ли обѣ палаты вмѣстѣ въ первѣйшихъ парламентахъ, и если да, то съ какого времени онѣ начали засѣдать отдѣльно, это спорный вопросъ для историковъ. Пожалуй, можно даже задать вопросъ, «засѣдали» ли онѣ вообще. Какъ было замѣчено въ одной изъ первыхъ главъ, парламентская процедура походила на процедуру восточнаго «дурбара»: король сидѣлъ на своемъ тронѣ, вокругъ было нѣсколько сидѣній для его свѣтской и духовной знати, а для остальныхъ членовъ собранія были только стоячія мѣста. Остальные депутаты размѣщались по степени знатности и просто по причинамъ удобства, — бароны, представлявшіе лишь самихъ себя, часто смѣшивались съ рыцарями графствъ, являвшихся представителями графствъ, и никакими барьерами не отдѣлялись отъ гражданъ и мѣщанъ.

Какъ бы тамъ ни было, мы знаемъ, что въ началѣ царствованія Эдуарда III общины послѣ открытія парламента были удалены для совѣщанія въ отдѣльную комнату. Мѣстомъ ихъ совѣщаній, повидимому, было обыкновенно прилегающее ко дворцу аббатство. Они засѣдали въ залѣ, гдѣ собирался капитулъ, въ такъ называемой «Чартеръ-Хаузъ» или въ трапезной. Прямыхъ доказательствъ этому почти что никакихъ нѣтъ, но всѣ традиціи утверждаютъ, что до конца царствованія Генриха VIII обыкновенно мѣстомъ засѣданій былъ вестминстерскій залъ капитула. Онъ былъ очень близко расположенъ ко дворцу, и мы можемъ предположить, что этимъ помещеніемъ пользовались, какъ по приказанію короля, такъ и съ разрѣшенія аббатства. Отношенія между дворцомъ и аббатствомъ, королемъ и аббатомъ были очень близкія, но въ нашу задачу не входитъ слишкомъ подробный анализъ размѣровъ власти каждой изъ нихъ. Короли изъ династіи Плантагенетовъ хранили свою казну въ аббатствѣ, близъ зала капитула и пользовались нѣкоторыми правами надъ этой частью зданія. И до сихъ поръ залъ капитула, какъ на то указываетъ присутствіе полицейскаго, находится подъ охраной не настоятеля, а главнаго королевскаго комиссара.

Генрихъ VIII лишилъ часовню Св. Стефана, которая была королевской часовней дворца, ея церковнаго значенія и отобралъ вклады, которыми она располагала. А въ 1547 году, въ первомъ году царствованія его преемника, эта часовня была отдѣлена отъ дворца для нуждъ палаты общинъ и продолжала быть ея пріютомъ до пожара 1834 года. Послѣ перестроекъ, которыя начались въ 1800 году, лорды стали засѣдать въ большомъ залѣ, извѣстномъ подъ именемъ «Бѣлой залы» и «Комиссіи по принятію прошеній». Она была расположена на одной линіи съ Вестминстерскимъ Холломъ и находилась тамъ, гдѣ теперь стоитъ статуя Ричарда Львиное

Сердце. Подъ прямымъ угломъ къ этому зданію, и, слѣдовательно, параллельно часовнѣ Св. Стефана, стояло старое зданіе, называющееся вслѣдствіе росписи на его стѣнахъ «Разрисованной Комнатой». Въ этой комнатѣ обыкновенно происходили совѣщанія общинныхъ палатъ. Пожаръ 1834 года разрушилъ весь старинный дворецъ, кромѣ Вестминстерскаго Холла, склена и части часовни Св. Стефана. Холлъ, который въ то время пользовалась палата лордовъ, и «Разрисованная комната» были временно реставрированы и приспособлены — первый — для палаты общинъ, вторая — для палаты лордовъ.

Новый дворецъ, сооруженный на развалинахъ старую, былъ спроектированъ Чарльсомъ Барри. Зданіе строилось много лѣтъ. Лорды въ первый разъ заняли теперешнее помѣщеніе 13 апрѣля 1847 года, общины — 13 мая 1850 года.

Старый дворецъ пересталъ быть королевской резиденціей съ начала царствованія Генриха VIII, но остался королевскимъ дворцомъ. Его преемникъ также считается королевскимъ дворцомъ и, какъ таковой, находится въ вѣдѣніи лорда оберъ-камергера, наслѣдственнаго государственнаго чиновника.

Во дворцѣ комнаты для засѣданій палатъ находятся въ разныхъ мѣстахъ, по расположены такимъ образомъ, что черезъ промежуточный залъ и коридоръ; королевскій тронъ на южномъ концѣ палаты лордовъ виденъ съ возвышенія спикера на сѣверномъ концѣ палаты общинъ. Подъ прямымъ угломъ къ нимъ и къ Вестминстерскому Холлу находится залъ Св. Стефана, обставленный по сторонамъ статуями парламентскихъ государственныхъ дѣятелей и занимающій мѣсто часовни Св. Стефана, которая служила мѣстопребываніемъ общинъ почти тридцать лѣтъ.

Залъ, въ которомъ теперь засѣдаетъ палата общинъ, построень въ томъ же масштабѣ, какъ и бывшая часовня Св. Стефана, и подобно ей, залъ

не имѣть сидячихъ мѣстъ для всѣхъ членовъ палаты. Во всемъ залѣ меньше 350 мѣстъ для 670 членовъ парламента. Но компенсаціей за тѣсноту является прекрасный резонансъ. Никому не приходится повышать голоса, чтобы его слышали, и слѣдовательно, дѣловые дебаты гораздо легче вести въ немъ, чѣмъ, напр., въ великолѣпной залѣ, предоставленной палатѣ депутатовъ въ Вашингтонѣ. Та особенность, что палата общинъ засѣдаетъ въ узкой комнатѣ со скамьями, расположенными другъ на друга, а не въ полукругломъ зданіи съ мѣстами, устроенными амфитеатромъ, вызвана системой двухъ партій и желаніемъ не оставить мѣста группамъ промѣжutoчнаго характера. Въ палатѣ лордовъ имѣются перпендикулярно идущія скамьи, но въ палатѣ общинъ ихъ нѣтъ вовсе.

Подробнѣе о мѣстѣ засѣданій можно не говорить. Касаясь времени засѣданій, мы должны прежде всего сдѣлать различіе между законодательной, сессіей и засѣданіемъ.

Новый парламентъ созывается путемъ приглашеній, которыя рассылаются изъ государственной канцеляріи, согласно съ королевской прокламаціей, выражающей рѣшеніе «короля въ совѣтъ». Эти приглашенія вызываютъ перовъ участвовать въ засѣданіяхъ. дѣлаютъ указанія о выборахъ членовъ въ палату общинъ и назначаютъ день, въ который палаты должны собраться. Такой же королевской прокламаціей распускается парламентъ и созывается новый: общіе выборы происходятъ между смертью одного парламента и рожденіемъ другого. Король, по совѣту со своими министрами, опредѣляетъ время роспуска и время созыва. По «Акту о семилѣтнемъ парламентѣ» продолжительность существованія парламента была ограничена семью годами, теперь по «Парламентскому Акту» она уменьшена до пяти лѣтъ. Но всегда можно ожидать роспуска до истеченія законодательнаго срока.

Во время королей Плантагенетской династїи часто парламентъ засѣдалъ всего нѣсколько дней. Во время Тюдоровъ парламенты работали дольше и путемъ практики установилось нѣсколько сессій для одного и того же парламента. Сессія заканчивается роспускомъ на вакаціи («пророгаціей»), который тоже производится по приказу короля, дѣйствующему по совѣту своихъ министровъ. «Пророгація» не касается вопросовъ о выборахъ членовъ и лишь кладетъ конецъ текущей дѣятельности сессіи, и убиваетъ всѣ билли, которые не сдѣлались закономъ до роспуска парламента на вакаціи.

Засѣданія каждой палаты кончаются перерывомъ засѣданій, и въ противовѣсъ роспуску парламента, зависитъ отъ самой палаты, которая руководится количествомъ текущей работы. Каждая палата въ этомъ случаѣ дѣйствуетъ совершенно самостоятельно.

Пользуясь этой властью, каждая палата откладываетъ свои засѣданія со дня на день и дѣлаетъ вакаціонные перерывы на Пасху, Вознесеніе, а осенью иногда и на болѣе длинный періодъ.

Открытіе новаго парламента и каждой новой сессіи сопровождается церемоніями, которыя ведутъ свое начало со времени Плантагенетовъ. Король сидитъ на тронѣ со своими главными государственными чиновниками по обѣимъ сторонамъ. Скамьи въ палатѣ лордовъ занимаютъ лордами духовными и свѣтскими, одѣтыми въ свои торжественныя одѣянія, и женами пэровъ. Приглашенные присутствовать на церемоніи судьи сидятъ на такъ называемомъ «мѣшкѣ съ шерстью» (скамьѣ съ шерстяной набивкой) въ серединѣ залы. Общины, въ соответствии со своимъ болѣе скромнымъ положеніемъ, находятъ себѣ немного мѣста около рѣшетки. Спикеръ стоитъ впереди нихъ.

Время засѣданій палаты общинъ очень измѣнилось въ теченіе вѣковъ. Въ 17-омъ столѣтіи засѣданіе начиналось молитвой въ 8 час. 30 мин. или рѣ-

9 час. утра. Трудность оборудовать искусственное освѣщеніе не благоприятствовала позднимъ засѣданіямъ, и обычная форма обструкціи выражалась въ протестѣ противъ приказа внести свѣчи. Въ 18-омъ столѣтіи засѣданіе откладывалось номинально до 9 часовъ слѣдующаго утра, но дѣятельность палаты начиналась въ дѣйствительности между тремя или четырьмя часами дня. Случались и очень позднія засѣданія, и однажды лучи восходящаго солнца, проскользнувшіе черезъ окна зала Св. Стефана, вызвали хорошо извѣстную заключительную рѣчь Питта-Младшаго.

Послѣ середины 19-го столѣтія частыя и продолжительныя позднія засѣданія тяжело сказались на здоровьѣ членовъ, поэтому въ 1888 году было введено правило о «двѣнадцати часахъ», согласно которому обыкновенныя засѣданія должны оканчиваться въ полночь. Нормальнымъ временемъ закрытія или по техническому термину «перерыва» засѣданія съ 1906 года стало одиннадцать, а не двѣнадцать часовъ.

По существующимъ правиламъ палата собирается въ 2 час. 45 мин. по понеделѣникамъ, вторникамъ, средамъ и четвергамъ. Непосредственно послѣ молитвы она приступаетъ къ выполненію нѣкоторыхъ формальныхъ дѣлъ, какъ-то: къ невызывающимъ оппозиціи чтеніямъ частныхъ биллей, не встрѣчающимъ возраженій резолюціямъ о предъявленіи документовъ, и къ выслушиванію петицій, которыя члены хотятъ изложить устно вмѣсто того, чтобы класть ихъ въ одинъ изъ старомодныхъ ковровыхъ мѣшковъ, висящихъ сзади или около каюды спикера. Три четверти часа, или нѣсколько больше, уходитъ на вопросы министрамъ и ихъ отвѣты, но эти вопросы должны, кромѣ очень рѣдкихъ исключеній, заканчиваться къ 3 час. 45 мин., такъ что правильныя занятія государственными дѣлами, стоящими въ порядкѣ дня, обыкновенно начинаются около

четырехъ и кончаются въ одиннадцать. Послѣ этого времени засѣданія не могутъ продолжаться, если только дѣло не принадлежитъ къ разряду «неотложныхъ» дѣлъ, и если правило объ «одиннадцати часахъ» не будетъ измѣнено особыми постановленіями палаты. Это случается довольно часто, но какъ общее правило депутаты теперь расходятся по домамъ раньше, чѣмъ при старой системѣ. Обыкновенно дѣлается перерывъ для обѣда. Въ началѣ онъ былъ введенъ не формально и былъ очень коротокъ. Правилами 1902 года онъ былъ признанъ официально и сдѣлался болѣе продолжительнымъ, но въ 1906 г. былъ уничтоженъ. Теперь члены обѣдаютъ, когда хотятъ, но между восемью и девятью съ половиной часами засѣданія бываютъ очень малолюдны. По пятницамъ, которыя вплоть до послѣдней части сессіи отведены для дискусіи по поводу частныхъ биллей, палата собирается въ двѣнадцать часовъ дня и засѣдаетъ до пяти или пяти съ половиной. Въ эти дни вопросы министрамъ обыкновенно не задаются.

Каждая палата всегда ревниво оберегаетъ свою автономію, власть регулировать свои права, привилегіи и процедуру. Такъ создались законы о парламентѣ, о которыхъ Эдуардъ Кокъ говорилъ въ 17-мъ вѣкѣ съ такимъ благоговѣніемъ, и которые охватываютъ права, обычаи, практику и правила каждой палаты. Эти законы состоятъ частью изъ неписаннаго обычнаго права, опирающагося на прецеденты, правила и постановленія, отчасти изъ писаннаго закона, который находится въ рѣшеніяхъ палаты. Бенхамъ, исходя изъ другой точки зрѣнія, классифицировалъ ихъ, какъ основные законы о правахъ и привилегіяхъ, и вспомогательные законы о парламентской процедурѣ. Основные законы касаются правъ, которыми обладаетъ каждая палата (или каждый отдѣльный членъ палаты) въ ихъ отношеніи другъ къ другу, къ коронѣ, къ исполнительной и судебной власти страны. къ отдѣльнымъ лицамъ.

и учрежденіямъ. Привилегіи, о которыхъ въ началѣ cadaго парламента спикеръ дѣлалъ формальное заявленіе, вызвали въ 17-омъ столѣтіи серьезную борьбу между королемъ и парламентомъ. Въ 18-омъ столѣтіи палата общинъ настаивала на нихъ часто неосновательно. Но въ двадцатомъ столѣтіи онѣ отошли на задній планъ, потому что вопросъ о нихъ такъ же, какъ и вопросъ объ отношеніяхъ между палатами, принялъ другой характеръ. Случаи, когда членъ парламента, какъ таковой, можетъ теперь добиваться какихъ-нибудь исключительныхъ привилегій или иммунитета, рѣдки и немногочисленны. Спикеръ охраняетъ права и привилегіи палаты и его членовъ, но онъ не склоненъ защищать тѣ права, которыя трудно доказать. «Обычай палаты», сказалъ однажды спикеръ Пилъ, «удерживать привилегіи, но съ извѣстными ограниченіями и условіями».

Здѣсь не мѣсто входить въ детали парламентской процедуры. Въ этой области существуютъ почтенныя формальности, которыя ведутъ свое начало со времени Плантагенетовъ, такова, на примѣръ, форма, въ которой дается королевское согласіе на акты, и норманско-французская надпись, которую надписываютъ на билляхъ, когда они переходятъ изъ одной палаты въ другую. Въ парламентской процедурѣ удержалась практика далекой старины (на примѣръ, троекратное чтеніе биллей), но нельзя точно указать, съ какого именно времени она идетъ. Существуютъ правила этикета, которыя, благодаря тому, что онѣ вошли въ записи Саймондса Д'Юеса, могутъ быть отнесены ко времени царствованія Елизаветы. Существуютъ любопытныя пережитки, которые полны смысла для историка, таковы, на примѣръ, формальности, соблюдаемыя палатой, когда она даетъ разрѣшеніе внести билль. Эти формальности, отнимающія теперь нѣсколько секундъ, въ сжатой и символической формѣ представляютъ процедуру, которая въ 17-омъ столѣтіи занимала дни и недѣли. Суще-

ствуется куча правилъ и прецедентовъ, среди которыхъ можетъ заблудиться старшій депутатъ, или даже опытный и искусный спикеръ. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ невѣрное примѣненіе прецедентовъ, какъ и въ судѣ, сбиваетъ процедуру съ правильнаго пути. Но общіе принципы ясно и достаточно точно формулированы, и ихъ примѣненіе основано на опытѣ многихъ столѣтій.

Общіе принципы процедуры таковы же, что и для всѣхъ другихъ собраній. Должна существовать власть, которая бы слѣдила за порядкомъ и благопристойностью и избавляла бы отъ лишней потери времени. Для удобства самихъ членовъ они должны быть освѣдомлены о дѣлахъ, которыя будутъ разбираться въ палатѣ, и не должны быть застигнуты ими враслохъ. Въ палатѣ общинъ, какъ и всюду, часто бываютъ непредвидѣнныя случайности, но въ ней не должно быть ненужныхъ уклоненій отъ порядка дня. Поэтому важно соблюдать правила, которыя часто путаютъ неопытнаго депутата, но которыя созданы и примѣняются для защиты его коллегъ. Вопросы, о которыхъ палата должна выразить свое мнѣніе, должны быть формулированы такимъ образомъ, чтобы вызвать опредѣленное и точное рѣшеніе.

Процедура въ своихъ основныхъ чертахъ установлена еще въ 17-омъ столѣтіи. Въ 18-омъ столѣтіи стремились закрѣпить эти правила и часто окружить ихъ скучными и ненужными формальностями. Правиль и прецедентовъ было достаточно; постановленій, мѣнявшихъ или опредѣлявшихъ создавшуюся практику, было очень мало. Изъ 95 существующихъ правилъ, которыми теперь регулируется дѣятельность палаты общинъ, только три, касающіяся финансовъ, ведутъ свое начало съ 18-го столѣтія. И это не потому, что старыя правила были уничтожены, а потому, что ихъ было очень мало. Только послѣ избирательной реформы 1832 года необходимость улуч-

шенія и упрощенія процедуры палаты стала настоятельной и очевидной. Съ того времени было создано 15 комитетовъ, разбиравшихъ вопросы общей процедуры палаты, и кромѣ того нѣсколько комитетовъ, посвященныхъ вопросу о процедурѣ частныхъ биллей. На существующихъ правилахъ основывается, главнымъ образомъ, дѣятельность этихъ комитетовъ. Однако пужно замѣтить, что правила процедуры никогда не были кодифицированы. Существующія правила не составляютъ, и никогда не стремились составить кодексъ. Онѣ только дополняютъ, объясняютъ и измѣняютъ въ нѣкоторыхъ частностяхъ обычное право палаты.

Послѣ реформы 1832 года быстрый ростъ парламентской дѣятельности, и особенно дѣятельности, за которую отвѣтственна исполнительная власть, выдвинулъ на первый планъ вопросъ о реформѣ процедуры. Позднѣе артистическое примѣненіе обструкціи вынудило палату предоставить спикеру, предсѣдателю комитета и палатѣ болѣе обширную власть по отношенію къ преднамѣреннымъ усиліямъ помѣшать работѣ парламентской машины.

По старому обыкновенію палаты, спикеръ и предсѣдатель комитетовъ имѣли власть не допускать растянутости рѣчей, повтореній и обструкціи, препятствовать злоупотребленію длинными резолюціями и поддерживать порядокъ и благопристойность. И они пользовались этими правами. Существующими теперь правилами эта власть точно регулирована и болѣе усилена. Если членъ повиненъ въ грубости и нарушеніи порядка, спикеръ или предсѣдатель комитета всей палаты можетъ приказать ему удалиться изъ палаты. Если членъ не оказываетъ должнаго почтенія власти предсѣдателя или нарушаетъ правила палаты постоянной и преднамѣренной обструкціей ея дѣятельности, спикеръ или предсѣдатель комитета всей палаты могутъ «призвать его къ порядку». Въ палату можетъ быть внесено предложеніе о лишеніи

депутата права присутствовать въ палатѣ до конца сессіи. Подобныя постановленія, сдѣланныя палатой или спикеромъ, или предѣдателемъ, могутъ быть, въ случаѣ необходимости осуществлены при содѣйствіи пристава. Въ случаѣ серьезнаго безпорядка, возникшаго въ палатѣ, спикеръ можетъ, если пайдетъ нужнымъ, безъ всякихъ дебатовъ отложить или прервать засѣданіе.

Однако эти исключительныя права примѣняются рѣдко, и только при серьезныхъ критическихъ обстоятельствахъ. Чтобы облегчить веденіе дѣлъ при нормальныхъ условіяхъ, были изданы другія правила.

Можно въ общихъ чертахъ измѣнить двѣ существующія проблемы парламентской процедуры: съ одной стороны, какъ при ограниченныхъ парламентскихъ часахъ найти время для все растущей массы работы, лежащей на правительствѣ; и съ другой стороны, какъ примирить законныя требованія правительства съ законными требованіями меньшинства, скорое отравленіе дѣятельности съ обязанностями парламента, какъ главнаго Контролера націи, который долженъ имѣть возможность обсудить всѣ общественные вопросы дѣйствительной важности. Къ разрѣшенію этихъ проблемъ и направлены послѣдовательно вносимыя поправки къ существующимъ правиламъ внутренняго парламентскаго распорядка.

Во-первыхъ, время, необходимое для правительственной дѣятельности, сильно увеличено. По существующимъ правиламъ, въ первую голову время каждаго засѣданія отводится для правительственныхъ дѣлъ; исключеніе дѣлается лишь для времени послѣ четверти девятаго по вторникамъ и средамъ, и для засѣданій по пятницамъ. Въ первую часть сессіи, но не въ послѣднюю, предложенія отдѣльныхъ членовъ разсматриваются по вечерамъ во вторникъ и въ среду, билли отдѣльныхъ членовъ читаются по пятницамъ. Но дебаты по поводу частныхъ

биллей (не биллей отдѣльныхъ членовъ, а биллей, касающихся желѣзнодорожныхъ проектовъ и т. п.) и дискуссiи по поводу неотложныхъ дѣлъ общественной важности могутъ, согласно предложенiю объ отсрочкѣ, занять и вечера вторника и среды. Кромѣ того, по особымъ постановленiямъ палаты въ интересахъ правительства могутъ быть сдѣланы и дальнѣйшiя урѣзыванiя времени, предоставленнаго отдѣльнымъ членамъ для дискуссiй. Нужно однако запомнить, что, какъ уже было объяснено въ предшествующей главѣ, для отдѣльнаго члена это не является единственной или даже главной возможностью использовать свое право критики.

Во-вторыхъ, было найдено необходимымъ ввести систему прекращенiя дебатовъ. По существующимъ правиламъ депутатъ, поднявшись со своего мѣста, можетъ внести предложенiе о томъ, «чтобы былъ поставленъ вопросъ», и, если предсѣдатель не находитъ такое предложенiе нарушенiемъ правилъ палаты или посягательствомъ на права меньшинства, этотъ предварительный вопросъ долженъ быть поставленъ и рѣшенъ безъ всякихъ поправокъ или дебатовъ. Но предложенiе о закрытiи дебатовъ не можетъ быть внесено, если на возвышенiи нѣтъ спикера или предсѣдателя или вице-предсѣдателя комитета по изысканiю путей и средствъ, и если его не поддерживаютъ, по крайней мѣрѣ, сто членовъ палаты. Самому предсѣдателю предоставляется выбрать время, когда должно быть внесено предложенiе о прекращенiи дебатовъ.

Посредствомъ недавнихъ поправокъ и установленныхъ правилъ механизмъ прекращенiя дебатовъ былъ распространенъ и на обсужденiе билля въ постоянныхъ комитетахъ. Когда билль обсуждается въ комитетѣ всей палаты или когда онъ находится на стадii доклада, занимающii возвышенiе можетъ быть надѣленъ властью для выбора тѣхъ поправокъ, которыя могутъ подвергнуться обсужденiю.

Но недавно механизмъ прекращенія дебатовъ былъ найденъ недостаточнымъ для разбора самыхъ важныхъ правительственныхъ биллей сессии, и по настоянiю господствовавшей партiи и при протестѣ другой, были проведены болѣе рѣшительныя мѣры. Онѣ издаются въ формѣ специальныхъ постановленiй палаты, пазначающихъ точное время для дебатовъ о билляхъ; ихъ иногда называютъ «прекращенiе дебатовъ посредствомъ постановки преградъ», но онѣ болѣе извѣстны подъ именемъ «гильотины». Для дискуссiй о какой-либо статьѣ или группѣ статей, или для отдѣльной стадii билля пазначается извѣстное количество времени, и по истеченiи этого времени, резолюцiи ставятся на голосованiе, при чемъ всѣ оставшiяся безъ разсмотрѣнiя поправки, кромѣ правительственныхъ, исключаются. Оппозицiя всегда нитается пазначить столько времени, чтобы была возможность обсудить всѣ болѣе серьезныя вопросы. затронутыя биллемъ, но эти попытки обыкновенно терпятъ пораженiе, вслѣдствiе того, что дебаты о мелочахъ нарочно затягиваются. Никто не защищаетъ эти правила, и не считаетъ ихъ удовлетворительными, но ни одна правящая партiя не можетъ обойтись безъ нихъ.

Значительная часть времени палаты тратится на голосованiя. Процедура эта хорошо знакома всѣмъ, кто посѣщаль палату. Когда требуется принять рѣшенiе, то предсѣдатель по предложенiю, внесенному какимъ-нибудь депутатомъ, ставитъ вопросъ на голосованiе. Когда въ палатѣ или въ комитетѣ всей палаты является сомнѣнiе о томъ, какихъ голосовъ было больше, кричавшихъ «да», или кричавшихъ «нѣтъ», спикеръ или предсѣдатель разрѣшаетъ вопросъ по своему усмотрѣнiю. Если его мнѣнiе встрѣчаетъ возраженiя, онъ ждетъ двѣ минуты для того, чтобы члены, созываемые электрическимъ звонкомъ, имѣли время прiйти изъ другихъ частей зданiя, и опять ставитъ вопросъ на голосованiе. Если мнѣнiе

спикера снова возбуждаетъ разногласіа, онъ приказываетъ кричащимъ «да» идти вправо, а кричащимъ «нѣтъ» — влѣво, и назначаетъ двухъ счетчиковъ къ каждому выходу. Тогда голосующіе «за» и «противъ» проходятъ черезъ кулуары, находящіеся на противоположныхъ сторонахъ палаты, гдѣ ихъ имена отбираются клерками, присутствующими при голосованіи. Счетчики сосчитываютъ проходящихъ депутатовъ и извѣщаютъ о результатѣ у стола палаты. Когда дѣйствуетъ «гильотина», количество возможныхъ голосованій по ряду вопросовъ иногда бываетъ очень велико, и постороннему наблюдателю процессъ хожденія черезъ кулуары при послѣдовательныхъ голосованіяхъ, результатъ которыхъ можно заранѣе предвидѣть, можетъ показаться безцѣльной тратой времени. Но опытные члены думаютъ иначе. Реестръ баллотировокъ ведется исправно и публикуется, и избиратели провѣряютъ прилежаніе своихъ депутатовъ, проявляемое ими при исполненіи своихъ парламентскихъ обязанностей по количеству голосованій, въ которыхъ они принимали участіе. Присутствіе даже при маловажныхъ голосованіяхъ вмѣняется депутату въ заслугу, и поэтому даже «гильотинные вечера» для него полезны.

Время, занятое голосованіями, недавно было укорочено, благодаря улучшенію самой системы баллотировки. Такое сбереженіе времени, полезное само по себѣ, оказываетъ значительное вліяніе на кучу дѣлъ палаты. Для облегченія работы болѣе дѣйствительнымъ средствомъ является часто предлагаемая «передача дѣлъ въ комитетъ». Дѣло облегчается, если билли отправляются «наверхъ» для ихъ детального обсужденія въ такъ называемыхъ «настоящихъ комитетахъ», въ отличіе отъ тѣхъ «комитетовъ всей палаты», которые въ сущности являются самой палатой. По принятіе этой мѣры по отношенію къ биллямъ, которые занимаютъ особенно много времени, всегда встрѣчается большую оппозицію. Предло-

женіе о передачѣ дѣлъ изъ Вестминстерскаго парламента въ другія учрежденія всегда вызывали слишкомъ серьезные и противорѣчивые споры, такъ что я лучше не буду здѣсь касаться этого вопроса.

ГЛАВА VI.

Внутренній распорядокъ палаты общинъ.

Во главѣ о внутреннемъ распорядкѣ палаты общинъ нужно главнымъ образомъ коснуться двухъ отдѣльныхъ предметовъ. Во-первыхъ, должностныхъ лицъ палаты и устройства ея комитетовъ. Во-вторыхъ, системы и правилъ, которыя регулируютъ отношенія между палатой общинъ и исполнительной властью, и отношенія между двумя политическими партіями и группами, представленными въ палатѣ.

Въ первые дни существованія палаты общинъ, когда ея функціи сводились, главнымъ образомъ, къ подаванію петицій, для этой цѣли необходимо было избирать оратора и нѣсколькихъ другихъ членовъ палаты. Списокъ спикеровъ начинается Томасомъ Хунгерфордомъ, который исполнялъ эту обязанность въ послѣднемъ парламентѣ Эдуарда III. но до него, вѣроятно, были и другія лица, исполнявшія подобныя функціи. Въ началѣ каждого парламента одинъ изъ членовъ палаты общинъ избирается спикеромъ палаты. Онъ занимаетъ эту должность, если не откажется или не умретъ, до конца этого парламента. Выборы спикера производятся всей палатой и одобряются королемъ, но въ этомъ одобреніи король никогда не отказывалъ, за исключеніемъ того случая, когда Карлъ II протестовалъ противъ избранія Эдуарда Сеймура въ 1679 году. Въ прежнее время голосъ короля въ назначеніи спикера имѣлъ большой вѣсъ; спикеръ считался королевскимъ чиновникомъ и звеномъ, соединявшимъ короля съ палатой общинъ. Въ 17-омъ столѣтіи противорѣчія между обязанностями спикера по отношенію къ королю и его

обязанности по отношенію къ палатѣ общинъ. иногда создавали для него серьезныя затрудненія. Освобожденіе спикера изъ-подъ контроля короля, отдѣленіе его отъ партіи въ теченіе нахождения его на этой должности и ростъ значенія непартійныхъ спикеровъ, вооруженныхъ громадною властью, которой они пользовались справедливо и безпристрастно, все это прекрасно описано Порритомъ въ его книгѣ «Дореформенная палата общинъ». Иногда теперешній спикеръ избирается партійнымъ голосованіемъ, но онъ независимъ отъ партій, смѣна министерства не вліяетъ на него и, если онъ желаетъ продолжать свою службу въ новомъ парламентѣ, то по существующему обычаю его переизбираютъ независимо отъ того, какая партія у власти.

Спикеръ является представителемъ палаты, представляя въ своемъ лицѣ ея коллективныя способности. Онъ предсѣдательствуетъ на засѣданіи палаты, онъ разъясняетъ и истолковываетъ ея законы. Онъ не стремится воспользоваться своею властью, чтобы издавать или измѣнять законы, онъ только разъясняетъ и излагаетъ ихъ. Но, если прецеденты, правила или порядки являются недостаточными или ненадежными путеводителями, онъ долженъ самъ выбрать тотъ порядокъ, который бы всего больше согласовался съ обычаями, традиціями и достоинствомъ палаты и съ правами и интересами ея членовъ. Обыкновенно въ данныхъ случаяхъ палата слѣдуетъ совѣту спикера, и его рѣшенія рѣдко оспариваются. Несомнѣнно очень много зависитъ отъ личнаго характера и качествъ спикера, отъ его опытности, находчивости, его такта, его знанія привычекъ депутатовъ. Но уваженіе, которое испытывали къ спикеру цѣлыя поколѣнія депутатовъ, всегда вызвали восторженные комментаріи иностранныхъ наблюдателей.

Символомъ должности спикера является булава, которую обыкновенно несутъ передъ нимъ, когда онъ входитъ и покидаетъ палату; булава остается на

столѣ, покуда спикеръ сидитъ на возвышеніи. Спикеръ имѣетъ офиціальное помѣщеніе въ Вестминстерскомъ дворцѣ и получаетъ жалованье, которое, какъ и жалованье судей, выплачивается изъ консолидированнаго фонда, и поэтому не подлежитъ разсмотрѣнію при обсужденіи ежегодныхъ денежныхъ ассигнованій. Когда спикеръ удаляется со службы, онъ получаетъ пенсію и званіе пэра.

Кромѣ спикера два другіе члена палаты общинъ получаютъ жалованье, какъ чиновники палаты. Это предсѣдатель и вице-предсѣдатель комитета по изысканію путей и средствъ, которые обыкновенно занимаютъ возвышеніе при засѣданіяхъ комитета всей палаты. Каждый изъ нихъ можетъ также замѣнять спикера во время его отсутствія. Они назначаются палатой при началѣ каждого парламента на все время работъ парламента. Предсѣдатель комитета по изысканію путей и средствъ исполняетъ важныя обязанности по отношенію къ частнымъ биллямъ.

У палаты общинъ имѣется цѣлый штатъ постоянныхъ чиновниковъ, соотвѣтствующій штату чиновниковъ исполнительной власти, и считающійся на постоянной гражданской службѣ. Во главѣ этихъ чиновниковъ стоитъ клеркъ палаты, должность котораго ведетъ свое начало съ 14-го столѣтія. Онъ назначается королемъ по докладу перваго министра и имѣетъ право занимать свою службу пожизненно. Онъ и его два помощника какъ разъ и есть тѣ чиновники въ парикахъ и старинныхъ одѣяніяхъ, которые сидятъ за столомъ палаты, когда спикеръ находится на возвышеніи. Они извѣстны подъ именемъ «клерковъ за столомъ». Когда спикеръ оставляетъ возвышеніе во время засѣданій комитета всей палаты, клеркъ палаты также долженъ уйти со своего мѣста, и оно занимаетъ предсѣдателемъ или вице-предсѣдателемъ комитета по изысканію путей и средствъ. Старинная должность пристава палаты, также замѣщаемая по назначенію короля, является своеобраз-

нымъ дополненіемъ къ процедурѣ. Но, кромѣ церемоніальныхъ функцій, приставъ несетъ и нѣкоторыя отвѣтственныя обязанности и можетъ считаться представителемъ исполнительной власти палаты. Онъ поддерживаетъ порядокъ въ помѣщеніи палаты, регулируетъ входъ публики и, какъ завѣдующій помѣщеніемъ парламента, завѣдуетъ его штатомъ и внутреннимъ распорядкомъ.

Внутренняя организація палаты лордовъ въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ отличается отъ этой системы. Лордъ-канцлеръ исполняетъ функціи, которыя въ палатѣ общинъ несетъ спикеръ, но у него нѣтъ той же власти для поддержанія порядка и контролированія хода дебатовъ. Лордъ-предсѣдатель комитетовъ предсѣдательствуетъ въ комитетахъ всей палаты и имѣетъ значительный контроль надъ прохожденіемъ частныхъ биллей. Клеркъ парламента — глава штата постоянныхъ чиновниковъ — извѣщаетъ о санкціи короля и удостоверяетъ своей подписью прошедшія черезъ парламентъ акты. «Носитель чернаго жезла», имѣющій своего помощника, приглашаетъ общины въ палату лордовъ, когда ихъ присутствіе тамъ требуется. Онъ исполняетъ многія другія функціи, большей частью церемоніальнаго характера.

Палата общинъ предоставляетъ своимъ комитетамъ меньше работы, чѣмъ это дѣлается въ большинствѣ другихъ законодательныхъ учрежденій, потому что, какъ было выше объяснено, такъ называемый «комитетъ всей палаты» не является комиссіей въ обыкновенномъ смыслѣ этого слова. Но другіе комитеты работаютъ очень много. Таковы, напримѣръ, комитеты по разсмотрѣнію публичныхъ биллей, о которыхъ говорилось въ предыдущей главѣ. спеціальныя комитеты по публичнымъ биллямъ или другимъ дѣламъ, и небольшіе комитеты по частнымъ биллямъ. Сюда же входятъ комитеты сессіи, которые палата назначаетъ въ каждую сессію для исполненія отдѣльныхъ частей своей работы, какъ, напримѣръ.

комитетъ государственной отчетности, «комитетъ избранный», назначающій членовъ во многіе комитеты и завѣдующій распредѣленіемъ дѣлъ между ними, комитетъ о мѣстномъ законодательствѣ. Функціи котораго по отношенію къ частнымъ биллямъ мы описали въ предыдущей главѣ, кухонный и буфетный комитетъ, функціи котораго не требуютъ объясненій.

Эти комитеты обыкновенно засѣдаютъ по утрамъ въ тѣ часы, когда не засѣдаетъ палата, и присутствіе въ нихъ ложится тяжелымъ гнетомъ на время многихъ членовъ и прибавляетъ имъ много работы. Работа, произведенная ими, и особенно ихъ предсѣдателями, цѣнится палатой очень высоко. Но для глазъ широкой публики она совсѣмъ не замѣтна. Нѣтъ болѣе полсзнаго члена палаты, какъ компетентный, тактичный и трудолюбивый предсѣдатель комитета.

Другія организаціонныя формы палаты очень интересны. Что дѣлаетъ палату живымъ организмомъ, а не скопленіемъ атомовъ? Какія силы дисциплинируютъ ея членовъ и регулируютъ и координируютъ ежедневную работу палаты? Отвѣтъ на эти вопросы вы найдете, познакомившись съ системой кабинета и системой партій, двухъ характерныхъ англійскихъ явленій, которыя, если и существуютъ въ какомъ-либо другомъ мѣстѣ, то обязаны своимъ происхожденіемъ заимствованію изъ Англій. Съ англійской точки зрѣнія оба эти явленія неразрывно связаны одно съ другимъ. Стадін, которыя прошли въ Англій обѣ эти системы, и исторія развитія этихъ системъ описывались во многихъ прекрасныхъ книгахъ, и здѣсь можно коснуться лишь главнаго.

Великая борьба семнадцатаго столѣтія между королемъ и парламентомъ кончилась компромиссомъ. Благодаря которому исполнительная власть осталась у короля, но можетъ проявляться лишь черезъ министровъ, засѣдающихъ въ парламентѣ и поддержи-

ваемыхъ господствующей въ палатѣ партіей. Палата же ассигнуетъ средства, безъ которыхъ прѣвительство не можетъ существовать. Исполнительная власть, власть по управленію страной была въ сущности передана учрежденію, члены котораго должны быть членами законодательнаго учрежденія и быть передъ нимъ отвѣтственными. Процессъ этотъ не запечатлѣлся ни въ одномъ парламентскомъ актѣ и часто называется «безшумной революціей». Можно думать, что начало этого процесса относится ко времени царствованія Вильгельма III между 1693 и 1696 годами. Самъ процессъ растянулся на долгій періодъ времени. Въ началѣ этого періода дѣлались эксперименты (въ родѣ исключенія изъ парламента всѣхъ чиновниковъ), которые могли бы повести къ совершенно иной системѣ управленія, болѣе напоминающей систему, появившуюся впоследствии въ Соединенныхъ Штатахъ.

Процессъ ускорялся тѣмъ фактомъ, что въ продолженіе почти полъ столѣтія тронъ занимали короли, которые были иностранцами по своему происхожденію, по своимъ привычкамъ, по своей манерѣ, по своимъ интересамъ и языку, и которые поэтому были принуждены полагаться на своихъ министровъ и дѣйствовать черезъ нихъ. А министры эти выходили изъ знатныхъ англійскихъ фамилій и являлись представителями ихъ взглядовъ и ихъ интересовъ. Георгъ III, который родился и воспитывался въ Англии и имѣлъ учителемъ шотландца, избѣгъ этого неудобнаго положенія. Обходнымъ путемъ ему удалось на нѣсколько лѣтъ возстановить систему личнаго правленія. Но возжи выпали изъ его рукъ задолго до его смерти, и его преемники не выбрали ихъ. Король, какъ индивидуумъ, въ области исполнительной власти отошелъ на задній планъ. Онъ остается могущественнымъ символомъ величія, могущества и непрерывности власти. Благодаря своимъ индивидуальнымъ качествамъ онъ можетъ оказывать громадное вліяніе, подавая мудрые и благовременные

совѣты. Но онъ не отвѣтственъ за дѣйствія и ошибки своихъ министровъ. Если онъ захочетъ выдвинуть свою личную власть на первый планъ, онъ приведетъ машину въ бездѣйствіе.

Такъ называемая теперь система кабинета была впервые точно и ясно описана Вальтеромъ Баджеготомъ во времена Пальмерстона, и главные черты его описанія остаются вѣрными до сихъ поръ. Описанная имъ система была создана не путемъ законодательства, а путемъ обычаевъ и соглашеній. Она можетъ постоянно измѣняться и принимать различный внѣшній видъ. Королева Викторія была великолѣпнымъ конституціоннымъ сувереномъ, но очень сомнительно, чтобы она могла принять конституціонную теорію Баджегота.

Существенныя черты системы кабинета, которыми она отличается отъ президентской системы Соединенныхъ Штатовъ и отъ такъ называемой конституціонной монархіи Германіи и Австріи, состоятъ въ томъ, что главные министры короля, отвѣтственные за правительство страны, должны быть членами парламента и должны отказаться отъ должности, если они не могутъ завоевать довѣріе господствующей партіи въ палатѣ общинъ. Министры являются звеньями между исполнительной властью и законодательной. Съ одной стороны они министры короны, пользующіеся своей властью именемъ короля, и страной правятъ не палаты и не комитеты, а министры. Съ другой стороны они члены законодательнаго учрежденія и, пока засѣдаетъ парламентъ, они всегда могутъ быть призваны дать отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ палатѣ, къ которой они принадлежатъ. Сохраненіе министрами своихъ постовъ зависитъ формально отъ короля, но фактически отъ доброй воли палаты общинъ. Самые важные изъ этихъ министровъ составляютъ кабинетъ, учрежденіе почти изъ двадцати человекъ съ премьеръ министромъ во главѣ. Кабинетъ называется часто комитетомъ, но, если употреблять этотъ тер-

минъ, надо добавить, что это очень необычайный комитетъ, дѣйствующій вопреки всѣмъ правиламъ. Онъ не является комитетомъ ни одной изъ палатъ парламента, и не является соединеннымъ комитетомъ обѣихъ палатъ, потому что онъ не назначается ни одной изъ палатъ и не докладываетъ о своихъ засѣданіяхъ палатамъ. Члены кабинета должны быть членами тайнаго совѣта, и, такимъ образомъ, можно считать кабинетъ комитетомъ тайныхъ совѣтниковъ. Но онъ не является комитетомъ тайнаго совѣта, потому что онъ имъ не назначается и не докладываетъ ему о своихъ засѣданіяхъ. Его собранія носятъ частный характеръ и обыкновенно происходятъ на Даунингъ-стритъ, но часто и въ другихъ мѣстахъ, какъ, напримѣръ, въ комнатѣ премьеръ-министра въ палатѣ общинъ. У кабинета нѣтъ ни секретаря, ни клерковъ, онъ не ведетъ протоколовъ своихъ засѣданій. Засѣданія происходятъ въ глубокой тайнѣ. Считается нарушеніемъ довѣрія, если какой-нибудь членъ кабинета расскажетъ объ его засѣданіяхъ. Это можно дѣлать лишь съ разрѣшенія премьеръ-министра. Премьеръ-министръ, являющійся главой кабинета, назначается королемъ, но выборъ короля въ сущности ограниченъ очень небольшимъ числомъ лицъ. Избранное на постъ премьера лицо должно быть способно руководить политической партіей, къ которой оно принадлежитъ. Часто выборъ указывается общественнымъ мнѣніемъ страны. Другіе члены кабинета, будучи министрами короля, также назначаются послѣднимъ, и юридически король можетъ смѣстить ихъ. Но въ дѣйствительности они избираются премьеръ-министромъ, старающимся подобрать лицъ, которые бы пользовались довѣріемъ своей партіи и могли бы выполнять работу по управленію. Если членъ кабинета, или министръ, не входящій въ кабинетъ, найдетъ невозможнымъ для себя примирить свои политическія мнѣнія по важному вопросу съ мнѣніями премьеръ-министра, онъ отка-

зывается отъ своего поста. А министръ, поведеніе и дѣйствія котораго заслужили неодобреніе парламента, иногда бываетъ вынужденъ выйти въ отставку. Бумаги, оставленные Мельбурномъ, показываютъ, что уходъ въ отставку министерства Мельбурна въ 1834 году вовсе не былъ вызванъ личнымъ желаніемъ короля.

Принципъ такъ называемой солидарности кабинета, т. е. коллективной отвѣтственности за поступки и ошибки отдѣльныхъ членовъ кабинета, и особенно отвѣтственности премьеръ-министра, какъ его главы, за поступки и даже слова министровъ, развился въ процессѣ медленнаго роста. Примѣненіе этого принципа все еще является вопросомъ, вызывающимъ споры и сомнѣнія. Очень много зависитъ отъ личнаго характера людей, времени и обстоятельствъ, среди которыхъ они дѣйствуютъ. Бывали времена, когда властная личность, въ родѣ Пилля, всецѣло господствовала въ кабинетѣ и контролировала правленіе во всѣхъ его областяхъ. Порой премьеръ-министръ распускалъ возжи, и работа правительства раздроблялась на отдѣльные, почти независимые отдѣлы. Бывало, что серьезные вопросы оставались нерѣшенными, потому что члены кабинета не могли притти къ соглашенію по ихъ поводу. Въ другихъ случаяхъ членъ комитета ради общественныхъ интересовъ долженъ былъ подчинить свои убѣжденія убѣжденіямъ премьера или его коллегъ. Если разногласія между министрами очень глубоки, кабинетъ можетъ удалить нѣкоторыхъ изъ своихъ членовъ, какъ это было въ 1867 году и затѣмъ въ 1903 году. Но, вообще говоря, обязанностью членовъ кабинета и членовъ правительства, стоящихъ внѣ кабинета, является дѣйствовать сплочено во всѣхъ болѣе важныхъ вопросахъ, встающихъ передъ правительствомъ.

Министерство, т. е. кабинетъ, должно править страной. Но какъ оно можетъ контролировать учре-

жденіе, отъ котораго зависитъ его существованіе? Какъ оно можетъ помѣшать тому, чтобы палата общинъ не обратилась въ неорганизованную, безконтрольную и неотвѣтственную толпу? Въ Англии отвѣчаютъ — при помощи партійнаго механизма. Этотъ механизмъ гарантируетъ необходимую дисциплину. Система кабинета предполагаетъ систему партій, и болѣе того, систему двухъ партій. Это не значитъ, что въ парламентѣ не можетъ быть депутатовъ, независимыхъ отъ партій, или что въ парламентѣ не можетъ быть больше двухъ партій. Но это значитъ, что должны быть двѣ главные партіи, одна изъ которыхъ представлена передней скамьей, скамьей, гдѣ сидятъ министры, и другая — противоположной скамьей. Партія, представленная передней скамьей, должна быть способна при помощи приверженцевъ или безъ нихъ, контролировать большинство палаты общинъ. Эта система также предполагаетъ присутствіе дѣйствительно работающей, опытной и отвѣтственной оппозиціи, составляющей группу людей, лидеры которой занимали министерскіе посты въ прошломъ и могутъ занимать ихъ въ будущемъ. Фраза «оппозиція его величества», изобрѣтенная Джономъ Кэмомъ Гобхаузомъ (лордомъ Браутономъ) въ началѣ послѣдняго столѣтія, означаетъ группу людей, которые могутъ при измѣненіи соотношеній партій замѣстить министровъ короны.

Въ 18-омъ столѣтіи и позднѣе сила, спланивавшая господствующую партію и обезпечивавшая голосованія, имѣла осязательныя матеріальныя формы въ видѣ теплыхъ мѣстечекъ и подкуповъ. Методы эти измѣнились, но ихъ слѣды все еще остаются. Рассказываютъ, что одинъ освѣдомленный иностранецъ, желавшій получить свѣдѣнія относительно дѣйствія парламентской системы, недавно спросилъ министра, каково официальное названіе лица, называемаго «главнымъ кнудомъ» правительства. «Почетный секретарь казначейства», былъ отвѣтъ. «А», сказалъ ино-

странецъ съ лукавой улыбкой, «теперь я понимаю, въ чемъ дѣло; вамъ не нужно объяснять мнѣ ничего больше». Конечно, онъ не совсѣмъ понялъ, но «освѣдомленные» иностранцы всегда отличаются полужнапіями.

Что значитъ слово «кнутъ» на парламентскомъ языкѣ, и каково его происхождение? Метафора заимствована изъ охотничьяго языка, и ея парламентское примѣненіе относится ко времени Берке. Въ маѣ 1769 года въ палатѣ общинъ происходили длинные дебаты по поводу петиціи противъ избранія полковника Лютрелля въ палату на мѣсто олдермена Вилькеса, который былъ выгнанъ изъ палаты по ея постановленію. Министры короля пустили въ ходъ всѣ усилія, чтобы созвать своихъ сторонниковъ для присутствія на этихъ дебатахъ. Берке, принимавшій участіе въ дебатахъ, говоря объ этихъ усиліяхъ, сказалъ, что министры послали за своими друзьями на сѣверъ и въ Парижъ и подхлыстываютъ ихъ кнутомъ. По его словамъ, онъ не могъ подыскать лучшаго выраженія для характеристики дѣйствій правительства. Эта фраза, употреблена Берке, захватила воображеніе публики и скоро сдѣлалась популярной. Въ «Ежегодномъ Регистраторѣ» за 1772 годъ мы находимъ характеристику воображаемаго политика, о которомъ говорится «сначала онъ былъ подпоняльщикомъ депутатовъ къ премьеру, а потомъ самъ сдѣлался премьеромъ». Подгоняльщикъ (whipper in) для краткости превратился просто въ «кнутъ» (whip).

Кнуты являются агентами, пользующимися партійнымъ механизмомъ для того, чтобы руководить веденіемъ парламентскихъ дѣлъ. Они — глаза и уши лидера партіи. На ихъ обязанности лежитъ распознавать отбѣнки мнѣній депутатовъ, прислушиваться ко всякому шопоту недовольства и предлагать мѣры для уменьшенія или уничтоженія этого недовольства.

Правительственные кнуты оплачиваются, какъ чиновники, и имѣютъ официальные наименованія, которыя не указываютъ на ихъ дѣйствительную работу. Главный изъ нихъ носитъ титулъ секретаря казначейства, другіе — младшихъ лордовъ казначейства, и одинъ изъ нихъ часто занимаетъ постъ при королевскомъ дворѣ. Кромѣ официального помѣщенія въ палатѣ общинъ кнуты имѣютъ канцелярію на Даунингъ-стритъ. Они исполняютъ важныя обязанности въ связи съ распредѣленіемъ работы палаты. Они намѣчаютъ предполагаемую работу для сессіи, или части сессіи, назначаютъ время для каждой части работъ и по возможности стараются сберечь время. Главный кнутъ, по предписанію премьеръ-министра, устанавливаетъ программу для каждого засѣданія палаты общинъ и слѣдитъ за тѣмъ, чтобы всѣ необходимыя свѣдѣнія были поданы на столъ палаты. Путемъ сношенія съ кнутами другой партіи онъ узнаетъ, какую оппозицію могутъ встрѣтить пункты программы, и сколько пунктовъ и какія именно имѣютъ шансъ пройти до конца засѣданія. Онъ также назначаетъ дни, въ которые было бы удобнѣе вотировать ассигновки. Онъ опредѣляетъ, какъ должны быть составлены комитеты, назначенные палатой, стараясь дать въ нихъ справедливое представительство различнымъ группамъ и интересамъ. Это какъ разъ и есть тѣ подготовительныя мѣры, съ которыхъ говорятъ члены обѣихъ переднихъ скамей, называя ихъ «обычными соглашениями». Благодаря такимъ соглашениямъ и благодаря всей подготовительной работѣ, продѣлываемой правительственнымъ кнутомъ, облегчается значительная часть работы палаты. Часть работы даже и не могла бы осуществляться инымъ образомъ.

Кнуты другихъ партій не имѣютъ официальныхъ постовъ или официального жалованія. Въ палатѣ въ данное время три такихъ партій и каждая изъ нихъ имѣетъ своего кнута: постоянная оппозиція,

лидеры которой сидятъ противъ передней министерской скамьи; ирландская національная партія и рабочая партія.

Въ теченіе сессіи кнуты различныхъ партій рассылаютъ извѣщенія, которыя подчасъ называются также «кнутами»; при помощи этихъ извѣщеній члены партій увѣдомляются о томъ, когда ожидается голосованіе и, въ какомъ именно часу голосованіе состоится, при этомъ извѣщеніе выражаетъ надежду, что къ указанному времени депутаты будутъ въ палатѣ. Если депутатъ захочетъ выйти изъ партіи, онъ заявляетъ о своемъ нежеланіи получать такіа извѣщенія отъ кнута. Депутатъ, конечно, можетъ, если хочетъ, объявить о своей полной независимости отъ какой бы то ни было партіи, о своемъ желаніи не получать никакихъ кнутовъ. Поступая такъ, онъ иногда увеличиваетъ свои шансы быть выслушаннымъ въ палатѣ, но обыкновенно онъ подвергаетъ риску свое депутатское мѣсто.

Такіа партійныя организаціи облегчаютъ члену парламента исполненіе его обязанностей. Нельзя требовать, чтобы онъ подолгу паходился въ самой палатѣ: совершенно достаточно, если онъ будетъ находиться въ комнатѣ комитета, въ библіотекѣ, въ курительной комнатѣ, на террасѣ или гдѣ-либо въ другомъ мѣстѣ. Но, когда раздается звонокъ, призывающій къ голосованію, депутатъ спѣшитъ въ палату, и кнутъ сообщаетъ ему, нужно ли ему говорить «да» или «нѣтъ». Когда голосованіе совершается по партіямъ, счетчикомъ бываетъ кнутъ. Если баллотировка не касается партійныхъ вопросовъ, члены могутъ голосовать, какъ имъ заблагоразсудится, безъ всякаго отношенія къ партійнымъ обязанностямъ. Депутаты довольно часто требуютъ такого освобожденія отъ партійныхъ обязательствъ, и иной разъ такіа разрѣшенія можно предоставлять съ пользою для дѣла. Но большой вопросъ, насколько полезны такіа свободныя голосованія, развѣ

онѣ становятся системой. Когда члены предоставлены въ голосованіи самимъ себѣ и могутъ дѣйствовать согласно со своими индивидуальными убѣжденіями и по своей совѣсти, палата становится болѣе интересной и загадочной. Каждый депутатъ долженъ думать и рѣшать за себя, а это всегда бываетъ затруднительно. Не отъ того, что депутатъ является только пѣшкой въ игрѣ, далеко не отъ этого, а потому что количество вопросовъ, о которыхъ членъ парламента имѣетъ возможность подумать, очень ограничено. И только путемъ вышеописанной организациі членъ парламента можетъ примирить свою независимость, какъ разумнаго существа, съ наличностью дисциплинированнаго и организованнаго собранія.

Партійная дисциплина поддерживается не только и не главнымъ образомъ посредствомъ работы клубовъ. Гнетъ общественнаго мнѣнія, и особенно мнѣнія избирателей даетъ себя чувствовать. И онъ даетъ себя чувствовать весьма непріятно тѣмъ, кто колеблется и дѣйствуетъ нерѣшительно. Съ 1836 г. листъ голосованій началъ регулярно публиковаться и это вызвало протестъ нѣкоторыхъ старомодныхъ депутатовъ, увидавшихъ въ этомъ, какъ они выразились, «обузданіе ихъ независимости». Въ настоящее время листъ голосованій внимательно изслѣдуется и анализируется избирателями, и депутатъ, рѣдко присутствовавшій при голосованіяхъ или колебавшійся при баллотировкахъ, можетъ быть сурово призванъ своими избирателями къ отчету.

ГЛАВА VII.

Депутатъ и его избиратели.

Каковы обязанности члена палаты общинъ? Каковы его обязательства передъ избравшимъ его населеніемъ и передъ партіей, къ которой онъ принадлежитъ? Какую работу онъ долженъ дѣлать и какой образъ жизни долженъ вести? Попытаемся отвѣтить

на эти вопросы. Сначала мы изложимъ общіе принципы, а потомъ дадимъ конкретную иллюстрацію.

Въ ноябрѣ 1774 года Эдмундъ Бёрке былъ приглашенъ выставить кандидатуру на одно изъ двухъ депутатскихъ мѣстъ въ Бристолѣ. Онъ былъ новый человѣкъ въ этомъ городѣ. Его коллега былъ мѣстнымъ жителемъ очень покладистаго характера и заявилъ, что будетъ выполнять всѣ инструкціи, которыя ему дадутъ избиратели. Бёрке былъ надлежащимъ образомъ выбранъ и въ своемъ обращеніи къ избирателямъ коснулся вопроса объ инструкціяхъ членамъ парламента. Вотъ, что онъ сказалъ:

«Конечно, господа, для депутата должно быть счастьемъ и честью быть въ тѣснѣйшемъ единеніи, въ самыхъ близкихъ отношеніяхъ и непрерывныхъ сношеніяхъ со своими избирателями. Ихъ желанія должны производить на него громадное впечатлѣніе; ихъ мнѣнія должны глубоко имъ уважаться; ихъ интересы должны привлекать его вниманіе. Онъ долженъ приносить имъ въ жертву свой покой, свои удовольствія, и кромѣ того, всегда и во всѣхъ случаяхъ отдавать предпочтеніе ихъ интересамъ передъ своими собственными. Но свое мнѣніе, свое зрѣлое сужденіе и свою совѣсть онъ не долженъ приносить въ жертву ни вамъ, никому другому, никакой группѣ людей. Отъ всего этого онъ не откажется ни во имя вашего удовольствія, ни во имя закона, ни во имя конституціи. Они — даръ Провидѣнія, и за злоупотребленіе ими онъ отвѣчаетъ. Вашъ депутатъ обязанъ отдать вамъ свою дѣятельность, но не свои убѣжденія. И, если онъ принесетъ ихъ въ жертву вашему мнѣнію, онъ будетъ обманщикомъ, а не вашимъ слугой.

«Мой уважаемый коллега говоритъ, что его воля должна подчиниться вашей. Если это все, то замѣчаніе это вполне невинно: если правительство будетъ оказывать на меня давленіе, то ваша воля несомнѣнно должна быть важнѣе для меня. Но управленіе и за-

конодательствованіе — дѣло обсужденія и рѣшенія, а не личныхъ симпатій. А что же это будетъ за обсужденіе, если рѣшеніе будетъ предшествовать дѣламъ, если одни люди будутъ совѣщаться, а другіе рѣшать, и, если тѣ, кто выносятъ рѣшенія, находятся можетъ быть въ трехстахъ миляхъ отъ тѣхъ, кто выслушиваетъ аргументы?

«Высказывать свое мнѣніе — право всякаго чловека. Мнѣніе избирателей очень цѣнно и заслуживаетъ уваженія, и депутатъ долженъ всегда выслушать его и серьезнѣйшимъ образомъ разсмотрѣть. Но властные предписанія и императивные мандаты, которымъ депутатъ обязанъ слѣпо подчиняться и согласно которымъ онъ долженъ голосовать и аргументировать, хотя бы они противорѣчили его собственнымъ убѣжденіямъ и его совѣсти, — все это вещи, которыя совершенно неизвѣстны законамъ нашей страны, и которыя порождены полигійнымъ непониманіемъ всей системы и характера нашей конституціи.

«Парламентъ — не есть конгрессъ делегатовъ, представляющихъ различныя и другъ другу враждебныя интересы; и депутатъ вовсе не призванъ поддерживать и защищать эти интересы противъ сторонниковъ и защитниковъ другой категоріи интересовъ. Нѣтъ, парламентъ это собраніе представителей одной націи, объединенныхъ заботой объ единыхъ интересахъ родины. Депутатами должны руководить не мѣстные цѣли, не мѣстные предубѣжденія, но общее благо, какъ его опредѣлитъ все собраніе. Вы избираете депутата: но, разъ вы его избрали, онъ больше не членъ Бристоля, а членъ парламента».

Эта цитата сдѣлалась классической. Принципы развиты Берке, не были новостью, потому что ихъ еще раньше высказывали Блэкстонъ и другіе, но они никогда не были такъ краснорѣчиво и сильно выражены. Несмотря на громадную разницу между восемнадцатымъ и двадцатымъ столѣтіями, разницу.

отражающуюся и въ характерѣ избирателей и въ положеніи избранныхъ депутатовъ, и теперь большинство депутатовъ, вѣроятно, признастъ эти принципы вполне правильными. Членъ парламента избирается мѣстнымъ округомъ, онъ несетъ извѣстныя обязанности по отношенію къ нему. Но онъ не только делегатъ или ораторъ, но и членъ собранія, которое отвѣтственно за интересы страны въ цѣломъ, и хотя на него вліяютъ интересы и взгляды его избирателей и дѣйствія его партіи, онъ все же не уступаетъ своего права имѣть независимое сужденіе.

Въ ранніе дни парламентской исторіи связи, которыя привязывали депутата къ его избирателямъ, были тѣснѣе, чѣмъ теперь. Этому было много причинъ. Работа палаты имѣла меньше значенія, чѣмъ теперь: функціи палаты заключались главнымъ образомъ въ подаваніи петицій о нуждахъ страны и выраженіи согласія на налоги; депутаты тогда не были отвѣтственны за управленіе страной. Парламенты заседали недолго. Депутаты обязаны были жить въ своихъ избирательныхъ округахъ. Они получали жалованье отъ своихъ избирателей. Такимъ образомъ они были въ положеніи платныхъ агентовъ или делегатовъ различныхъ группъ или общинъ и не удивительно, что въ 1339 году, когда король попросилъ палату общинъ о денежной помощи, депутаты отвѣтили ему, что не могутъ этого сдѣлать, но посовѣтовавшись съ избирательными округами страны, и для этого они пожелали, чтобы былъ созванъ другой парламентъ. Въ пятнадцатомъ столѣтіи, повидимому, былъ обычай, чтобы городскіе депутаты обращались съ рѣчью къ своимъ избирателямъ и давали имъ отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ. Это дѣлалось въ тотъ моментъ, когда депутаты представляли избирателямъ счетъ для уплаты жалованья и путевыхъ расходовъ. Такой давнишній прецедентъ для тѣхъ обращеній къ изби-

рателямъ, съ которыми депутаты двадцатаго столѣтія обязаны періодически обращаться къ своимъ избирателямъ.

Прайтъ, писавшій въ то время, когда полученіе жалованья депутатами еще не устарѣло, говоритъ, что «уплата жалованья создавала больше довѣрія, согласованности и зависимости между рыцарями, гражданами и мѣщанами и тѣмн, кто ихъ выбралъ и оплачивалъ ихъ расходы, чѣмъ та система, которая не требовала и не считала обязательнымъ уплату жалованья и нутевыхъ издержекъ. Избиратели, платившіе депутатамъ, имѣли возможность задерживать уплату жалованья въ случаѣ злоупотребленій и небрежности депутата или въ тѣхъ случаяхъ, когда сессіи бесполезно затягивались».

Поэтъ Андрей Марвелль былъ послѣднимъ лицомъ, получавшимъ постоянное жалованье, какъ членъ палаты общинъ. Онъ былъ депутатомъ отъ Гулля въ теченіе первыхъ восемнадцати лѣтъ царствованія Карла II. Онъ былъ избранъ не народомъ Гулля, а мэромъ и олдерменами. Онъ старательно отрабатывалъ свое жалованье, регулярно почти до дня своей смерти посылалъ письма къ своему доброму другу мэру, въ которыхъ онъ освѣдомлялъ его о дѣятельности парламента и главнымъ образомъ о дѣлахъ Лондона. Въ сущности онъ исполнялъ для нихъ ту работу, которая выполняется теперь лондонскимъ корреспондентомъ какой-нибудь провинціальной газеты. Мы видимъ, какъ онъ спрашивалъ объ инструкціи и о томъ, какъ ему поступать. «Я хочу, чтобы вы рассмотрѣли (теперь какъ разъ время), нѣтъ ли чего-нибудь, что спеціально касается вашего города, или округа, какихъ-либо общественныхъ дѣлъ, и извѣстили бы меня и дали мнѣ вашу инструкцію. Я старательно ее выполню».

Подобныя инструкціи были очень обычны въ восемнадцатомъ столѣтіи. Въ 1733 году, на примѣръ, большинство англійскихъ городовъ послали инструкціи

своимъ депутатамъ, требуя оказать противоѣйствию непопулярному Акцизному биллю Вальноля. Когда подобныя инструкціи одобряли политику, непріязненную коронѣ, противъ нихъ направлялись «лоіяльныя обращенія», которыя иногда оплачивались королемъ и его министрами. Рѣчь Берке въ 1774 году, кажется, вывела изъ моды эти «инструкціи». Появлялись и стали развиваться другіе способы воздѣйствія на парламентскую дѣятельность, по этотъ приемъ исчезъ.

Послѣ колоссальной перемѣны, произведенной избирательнымъ актомъ 1832 года, подробныя инструкціи, въ родѣ тѣхъ, какія просилъ и получалъ Марвелль, стали невозможными. Послѣ этого времени депутаты перестали быть представителями патроновъ, или небольшой группы людей, какъ-то мэра или дюжины олдерменовъ, а стали представителями болѣе обширныхъ и многолюдныхъ округовъ, взгляды и желанія которыхъ должны были быть выражены и формулированы иначе.

Актъ о перераспределеніи мѣстъ въ 1885 году, который основывался на принципѣ раздѣленія страны на по возможности равныя избирательныя округа, если не совсѣмъ уничтожилъ, но все же сильно видоизмѣнилъ старый корпоративный характеръ избирательныхъ округовъ и далъ новую опору взгляду, что депутатъ представляетъ страну въ цѣломъ, и что страна раздѣляется на избирательныя округа лишь ради удобства выборовъ.

Теперь имѣется опредѣленная тенденція вести избирательную кампанію не во имя мѣстныхъ вопросовъ и мѣстныхъ интересовъ, а подъ флагомъ общихъ вопросовъ, волнующихъ всю страну. Кандидатъ обыкновенно выступаетъ или сторонникомъ или противникомъ существующаго правительства, и онъ долженъ дать общія обѣщанія, что въ палатѣ онъ будетъ дѣйствовать согласно съ общей политикой одной изъ двухъ большихъ парламентскихъ партій. Отъ него часто требуютъ обѣщаній по спе-

ціальнымъ вопросамъ, какъ, напрымѣръ, по вопросу о борьбѣ съ потребленіемъ спиртныхъ напитковъ, объ улучшеніи положенія трэдъ-юніоновъ, или о женскомъ избирательномъ правѣ. Если онъ дастъ обѣщаніе по этимъ вопросамъ, онъ будетъ имъ связанъ. Онъ долженъ дѣйствовать въ парламентѣ согласно или во всякомъ случаѣ сообразно съ данными обѣщаніями. Онъ является въ парламентѣ скорѣе представителемъ опредѣленной политической партіи, которая добилась большинства голосовъ въ данной мѣстности, чѣмъ самой мѣстности. Онъ долженъ быть вѣренъ своей партіи и ея лидерамъ. Онъ не является теперь агентомъ или делегатомъ, права котораго ограничены и власть котораго можетъ быть отобрана. Если послѣ выборовъ онъ перемѣнитъ свою партію, отъ него нельзя требовать, чтобы онъ отказался отъ своего мѣста въ парламентѣ. Политическія партіи въ Англіи не отдѣлены другъ отъ друга какой-нибудь непереходимой бездной; по своимъ взглядамъ онѣ приближаются одна къ другой, и часто аргументы «за» и «противъ» того, чтобы примкнуть къ одной партіи, а не къ другой, почти уравниваютъ другъ друга. Перемѣна обстоятельствъ и перемѣна мнѣній можетъ поколебать это равновѣсіе и заставить депутата пересмотрѣть свою позицію. Если послѣ подобнаго пересмотра человѣкъ придетъ къ заключенію, что онъ не можеть долѣше дружно работать съ политической партіей, въ рядахъ которой онъ находится, онъ не встрѣтитъ осужденія, а напротивъ, часто встрѣтитъ похвалу: мы знаемъ, что общественный дѣятель скидываетъ свои политическія узы лишь послѣ серьезной борьбы. Членъ парламента, мѣняя партію, долженъ обдумать, насколько курсъ его будущей дѣятельности будетъ согласоваться съ обѣщаніями, которыя онъ далъ своимъ избирателямъ и ради исполненія которыхъ онъ былъ избранъ. Если депутатъ рѣшитъ перейти черезъ проходъ палаты и

присоединиться къ другой политической партіи, онъ иногда отказывается отъ своего званія и подвергаетъ себя переизбранію, чтобы удостовѣриться, встрѣчаютъ ли его дѣйствія одобреніе большинства избирателей или нѣтъ. Но депутатъ не обязанъ дѣлать этого, это просто вопросъ личнаго поведенія, который онъ долженъ рѣшить самъ для себя.

Говорятъ, что партійная парламентская дисциплина сдѣлалась суровѣе въ послѣдніе годы. Лоуэлъ привелъ цифры для доказательства этого положенія. Но, говоря откровенно, о партійной тиранинѣ и о деспотизмѣ кабинета и кнотовъ рассказываютъ много пустяковъ и небылицъ. Членъ парламента не кукла, а человѣческое существо и даже очень человѣческое. На него вліяютъ тѣ же самые аргументы, и онъ руководится тѣми же самыми мотивами, что и его собратья, находящіеся внѣ стѣнъ палаты. Онъ знаетъ, что въ политикѣ объединеніе и организація столь же важны, какъ и въ другихъ отрасляхъ дѣятельности. Во многихъ случаяхъ онъ охотно подчиняетъ свои личныя мнѣнія и желанія мнѣніямъ своихъ лидеров и онъ знаетъ, что, разъ онъ является настоящимъ членомъ организованнаго собранія, ему необходимо подчиняться. Никто лучше политическаго лидера не знаетъ, какимъ искусствомъ убѣждать и какой ловкой тактикой примиренія и компромисса нужно обладать, чтобы сохранить единство партіи. Онъ знаетъ, что слишкомъ суровые оковы партійной вѣрности вредны, что въ самой партіи могутъ быть признаны разнообразныя теченія и что во многихъ вопросахъ линія раздѣленія ни въ коемъ случаѣ не совпадаетъ съ линіями дѣленія на политическія партіи. Лидеры и члены партіи знаютъ, что они не могутъ не обращать вниманія на общественное мнѣніе внѣ парламента, что они должны наблюдать за его измѣненіями и колебаніями и дѣйствовать, руководясь этими измѣненіями. Въ самомъ дѣлѣ, главный рискъ заключается именно въ томъ, что

партія будетъ слишкомъ чувствительна къ теченіямъ и водоворотамъ общественнаго мнѣнія, обманчиво выражаемаго прессой.

Деспотическія и произвольныя дѣйствія, точно такъ же, какъ и неподчиненіе дисциплинѣ совершенно несовмѣстимы съ положеніемъ члена парламента. Онъ долженъ дѣйствовать среди различныхъ вліяній, часто толкающихъ его по разнымъ направленіямъ. Въ кулуарахъ, въ курительной комнатѣ, на террасѣ онъ приходитъ въ постоянное и дружеское соприкосновеніе и столкновеніе не только со своими политическими друзьями, но и со своими политическими противниками. Онъ имѣетъ возможность ознакомиться съ ихъ взглядами, а также и самому повліять на ихъ мнѣнія и поступки. Съ точки зрѣнія кнута, депутатъ можетъ быть безпокойнымъ членомъ партіи, слишкомъ независимымъ и склоннымъ уйти въ станъ враговъ. За нимъ нужно постоянно слѣдить и его часто надо укрощать. Или же депутатъ можетъ быть «безопаснымъ» человѣкомъ, на котораго можно положиться, что онъ будетъ правильно голосовать. Онъ не часто принимаетъ участіе въ дебатахъ, но онъ приобрѣлъ репутацію человѣка основательнаго, и его предостереженія и совѣты всегда встрѣчаются съ уваженіемъ. Но все же депутатъ остается воспріимчивымъ къ разнообразнымъ и быстро мѣняющимся вліяніямъ внутри и внѣ палаты и неспособнымъ къ чисто механическому выучкѣ и дисциплинѣ.

Въ теченіе сессіи депутатъ имѣетъ дѣло главнымъ образомъ со своими коллегами по палатѣ. Онъ не только членъ парламента, онъ также и членъ опредѣленнаго избирательнаго округа, и его отношенія къ избирателямъ, независимо отъ того, голосовали ли они за него на выборахъ или нѣтъ, очень тѣсны и требуютъ отъ него постояннаго вниманія, какъ во время сессіи, такъ и внѣ ея, какъ въ Вестминстерѣ, такъ всюду въ другихъ мѣстахъ. Депутатъ можетъ

быть мѣстнымъ магнатомъ, человѣкомъ высокаго соціального положенія, членомъ фамиліи, которая имѣла значительное вліяніе въ округѣ въ теченіе цѣлыхъ поколѣній. Онъ можетъ быть крупнымъ фабрикантомъ, имѣющимъ много рабочихъ. Онъ, можетъ быть, сдѣлалъ себѣ громкое имя удачнымъ руководствомъ мѣстными дѣлами. Онъ, можетъ быть, приобрѣлъ довѣріе рабочихъ, работая въ качествѣ секретаря, или былъ вдохновителемъ видной рабочей организаціи. Онъ можетъ быть чужестранцемъ въ округѣ, получившемъ свое мѣсто въ парламентѣ, благодаря своимъ талантамъ или репутаціи, или благодаря стараніямъ и краснорѣчію своихъ друзей. Онъ, можетъ быть, «кормилъ» свой избирательный округъ цѣлыми мѣсяцами и годами и посвятилъ на это законно и незаконно много времени, труда и денегъ. Но кто бы депутатъ ни былъ, вступивъ въ палату, онъ тотчасъ же увидитъ, что его обязанности по отношенію къ избирателямъ очень велики и утомительны. Одна только корреспонденція тяжелымъ бременемъ ложится на его время. Дни, когда Андрей Марвеллъ могъ исполнять свои обязательства, отправляя ежедневныя письма своимъ «неоцѣненнымъ друзьямъ» — мэру и ольдерменамъ Гулля, давно прошли. Теперь избирателей, свободно пользующихся своимъ перомъ и ожидающихъ отвѣта, цѣлая масса. Современный членъ парламента проводитъ утро за диктовкой писемъ, а послѣобѣденное время и вечеръ въ писаніи писемъ въ бібліотекѣ и кулуарахъ палаты общинъ. Отъ него требуютъ, чтобы онъ задавалъ вопросы въ палатѣ о дѣлахъ, имѣющихъ мѣстный интересъ, и сообщалъ по почтѣ министерскій отвѣтъ со своими комментаріями. Во время царствованія королевы Елизаветы палата общинъ требовала, чтобы члены оказывали специальное вниманіе биллямъ (по теперешней терминологіи называемымъ мѣстными биллями), касавшимся избирательныхъ округовъ депутатовъ. Палата не должна была «входить въ разсмотрѣніе

билля, касавшагося какого-нибудь города или графства, если рыцари этого графства или графствъ, или граждане этого города или городовъ не присутствовали на засѣданіи». Теперь дѣйствующее правило имѣетъ совсѣмъ иной характеръ. Оно требуетъ, чтобы по поводу вносимаго частнаго билля членъ комитета написалъ объясненіе, гдѣ бы заявилъ, что онъ не руководится личными интересами, и что билль внесенъ не подъ вліяніемъ мѣстныхъ интересовъ его избирателей. Дѣлается это заявленіе потому, что комитеты дѣйствуютъ, какъ судебныя учрежденія, и ихъ члены, какъ судьи, должны быть выше подозрѣній въ томъ, что они дѣйствуютъ, руководясь личными выгодами и пристрастіями. Однако, если палата начинаетъ обсуждать общіе принципы частнаго билля, депутату разрѣшается и часто даже отъ него требуется объяснить, какъ этотъ билль отразится на интересахъ и благосостояніи избирательнаго округа, который онъ представляетъ, и депутатъ можетъ или защищать билль или возражать противъ него. Если билль не частный, а публичный, и предлагаетъ измѣненіе общей политики, каждый членъ парламента обязанъ обдумать, какъ это нововведеніе отразится на его избирателяхъ, или на большинствѣ избирателей, за чье благополучіе онъ особенно отвѣтствененъ. И депутатъ обязанъ оказать особенное вниманіе всѣмъ заявленіямъ, представленнымъ ему по этому вопросу. Эти заявленія онъ получаетъ не только путемъ писемъ, но также черезъ депутаціи и черезъ совѣщанія. И хотя депутатъ не такъ перегруженъ депутаціями, какъ министръ, но въ продолженіе сессіи ему все же приходится принять много депутацій и участвовать во многихъ совѣщаніяхъ и, кромѣ того, посредствомъ депутацій или личныхъ интервью довести желанія и мнѣнія своихъ избирателей до свѣдѣнія министровъ, отвѣтственныхъ за управленіе и законодательство страны. Обязанности депутата по отно-

шенію къ его избирателямъ не ограничиваются оказываніемъ вниманія ихъ требованіямъ, касающимся законодательства и управленія. Депутатъ долженъ быть любезенъ и предупредителенъ съ отдѣльными избирателями и ихъ женами и дочерьми. Онъ можетъ быть заваленъ просьбами о билетахъ на галерею для публики, особенно въ дни, когда происходятъ важные и волнующіе страну дебаты. Онъ часто сопровождаетъ своихъ друзей обоого пола (съ которыми у него скорѣе чисто политическія отношенія) по коридорамъ палаты или занимаетъ ихъ на террасѣ дворца. И часто онъ лично ведетъ по дворцу многочисленную и счастливую группу школьникоуъ.

Таковы обязанности депутата по отношенію къ своимъ избирателямъ, покуда онъ находится въ Вестминстерѣ. Но еще болѣе многочисленны и разнообразны его обязанности во время субботы и воскресенья или въ другіе перерывы, которые онъ можетъ вырвать во время своей парламентской работы или во время долгихъ вакацій. Онъ обращается съ рѣчами къ своимъ избирателямъ, описывая свою парламентскую дѣятельность и свое участіе въ ней. Онъ посѣщаетъ множество благотворительныхъ вечеровъ и политическихъ митинговъ, на которыхъ онъ часто предсѣдательствуетъ. Онъ читаетъ лекціи на популярныя темы. Онъ открываетъ благотворительныя базары, посѣщаетъ вечера, пользующіеся извѣстностью въ округѣ, и другія празднества и пиршества. Для подобныхъ цѣлей всегда требуется присутствіе мѣстнаго депутата. Такимъ образомъ, жизнь члена парламента полна постоянной и разнообразной дѣятельностью. Депутатъ часто жалуется на то, что его время тратится въ палатѣ непроизводительно. Проходятъ томительные часы въ ожиданіи голосованій, произносятся скучныя рѣчи о разныхъ ненужныхъ деталяхъ. Проходятъ безпокойные часы, когда онъ сидитъ въ ожиданіи въ углу скамьи па-

латы съ пачкой замѣтокъ на колѣняхъ и стремится уловить взглядъ спикера и произнести рѣчь, которую могъ бы произнести и кто-нибудь другой, и которую ему, можеть быть, совсѣмъ не придется произносить. Но бываетъ интересное и полное возбужденія время историческаго значенія. Тогда опъ чувствуетъ, что является дѣятельнымъ участникомъ творимой исторіи. Депутаты, находящіеся въ палатѣ общинъ, часто думаютъ, стоитъ ли эта карьера, требующая такихъ затратъ энергій, полная безплодныхъ усилій и обманутыхъ надеждъ, тѣхъ жертвъ, которыхъ она требуетъ. Но депутаты, уже покинувшіе палату, обыкновенно смотрятъ назадъ съ сожалѣніемъ и печалью.

Жоржъ Тревеліапъ въ своей біографіи Маколея описалъ малопривлекательныя стороны парламентской жизни 1853 года:

«Томительная и изводящая рутинна политическаго дѣятельности; безпокойное ожиданіе голосованій, а потомъ долгое хожденіе мелкими шажками взадъ и впередъ по набитымъ биткомъ кулуарамъ; обѣдъ среди шума и грохота, перерываемый на двадцать минутъ изъ-за голосованій; возвращеніе домой въ три часа утра по грязи февральской оттепели; участію въ засѣданіяхъ въ теченіе самыхъ жаркихъ недѣль лондонскаго лѣта, въ тѣсно набитой палатѣ».

Современный наблюдатель говоритъ, что это описаніе парламентской жизни 1853 года можетъ быть примѣнено съ буквальной точностью къ парламентской жизни сорокъ лѣтъ спустя. Сэръ Ричардъ Темплъ описалъ въ 1893 году свои парламентскія впечатлѣнія за семь съ половиной лѣтъ между началомъ 1885 года и осенью 1892 года. Ричардъ Темплъ вступилъ въ парламентъ на закатѣ своей жизни послѣ исключительно блестящей карьеры въ Индіи. Онъ никогда не занималъ никакой должности въ Англии и не игралъ руководящей роли въ англій-

ской политикѣ. Но въ теченіе послѣднихъ лѣтъ прошлаго столѣтія его изысканная фигура стала часто появляться въ палатѣ общинъ. Когда его не было видно на его обычномъ мѣстѣ въ палатѣ или въ кулуарахъ, онъ обыкновенно водилъ по парламентскимъ помѣщеніямъ группу знакомыхъ, чаще всего женщинъ. Какъ показываютъ его книги, никто не могъ бы быть лучшимъ руководителемъ. Ни одинъ депутатъ не обнаруживалъ большаго усердія къ своимъ парламентскимъ обязанностямъ. Въ продолженіе шести лѣтъ онъ принялъ участіе въ 2072 изъ 2118 прошедшихъ голосованій. «Я отлучался изъ палаты, говоритъ онъ, только для исполненія государственныхъ обязанностей, которыя, какъ мнѣ думается, я долженъ былъ выполнять. Въ другое время я присутствовалъ на каждомъ голосованіи, на какомъ только могъ». Только болѣзнь или присутствіе въ «Лондонскомъ школьномъ совѣтѣ», въ которомъ онъ участвовалъ, являлись причинами его рѣдкихъ отсутствій.

Этотъ старательный депутатъ былъ плодовитымъ, неустаннымъ и часто очень интереснымъ писателемъ. Въ теченіе шести слишкомъ лѣтъ онъ велъ свой парламентскій дневникъ, каждый день записывая по четыре страницы, и въ теченіе этого времени, по его словамъ, онъ «слышалъ или видѣлъ почти все, что происходило за стѣнами палаты, и еще больше, что случалось въ самомъ парламентѣ». Онъ находилъ много матеріала для своихъ записей. Эти записи послужили ему основой для книги, которую онъ опубликовалъ въ 1893 году подъ названіемъ «Жизнь парламента». Никогда не было сдѣлано болѣе точнаго описанія современной палаты общинъ, ея дѣятельности, ея жизни, ея роли, какъ клуба и мѣста для политической дѣятельности. Такъ и хочется процитировать изъ нея. Ограничусь двумя примѣрами, приведенными Темплемъ для иллюстраціи жизни трудолюбиваго и старательнаго депутата, какимъ онъ,

конечно, былъ самъ, въ «особенно трудный» и «сравнительно легкій» день.

«Въ легкій день депутатъ входитъ въ палату въ три часа и видитъ, что въ палату внесенъ частный билль, на обсужденіи котораго его просили присутствовать лица, заинтересованные биллемъ. Въ половинѣ четвертаго начинаются вопросы министрамъ; ни одинъ изъ этихъ вопросовъ его не интересуетъ. Тогда онъ пользуется возможностью показать парламентъ нѣкоторымъ изъ своихъ избирателей или ихъ семьямъ. Это время особенно благоприятно для осмотра, такъ какъ появляются многіе извѣстные депутаты и такъ какъ палата, желающая услышать отвѣтъ министра, будетъ переполнена. Потомъ онъ ведетъ своихъ друзей на прохладную террасу парламента и угощаетъ ихъ чаемъ. Кончивъ съ этимъ, онъ возвращается на свое мѣсто въ палату. Онъ не собирается принять участіе въ дебатахъ, однако слушаетъ ихъ съ большимъ интересомъ и время отъ времени голосуетъ. Во время обѣда онъ присоединяется къ небольшой группѣ, которую угощаетъ обѣдомъ одинъ изъ его коллегъ въ комнатѣ, выходящей на террасу. Во время обѣда электрической звонокъ призываетъ его къ «подсчету», для чего онъ долженъ бѣжать въ палату (если его партія находится у власти). Послѣ этого перерыва онъ продолжаетъ свой обѣдъ и бесѣду, и возвращается на свое мѣсто на темно-зеленой скамьѣ въ половинѣ десятаго и слушаетъ дебаты. Потомъ вплоть до двѣнадцати часовъ ночи, пока идетъ засѣданіе палаты, онъ сидитъ въ верхнемъ коридорѣ, примыкающемъ къ палатѣ, и пишетъ письма своимъ политическимъ друзьямъ. Онъ можетъ слышать все, что происходитъ въ палатѣ, и однимъ ухомъ прислушивается къ происходящимъ дебатамъ, хотя глаза его устремлены на бумагу. Безъ четверти двѣнадцать онъ слышитъ, какъ кричатъ: «голосованіе! голосованіе!». Онъ бѣжитъ въ кулуары и присо-

единяется, смотря по надобности, или къ голо­сующимъ «за» или къ голосующимъ «противъ». Послѣ полуночи наступаетъ очередь для биллей отдѣльныххъ членовъ. Противъ однихъ изъ нихъ онъ возра­жаетъ, другіе поддерживаетъ. Можетъ быть, онъ захочетъ и самъ внести какой-нибудь билль. Въ половинѣ перваго онъ освобождается и можетъ от­дохнуть. Онъ уходитъ съ мыслью, что палата общинъ, въ концѣ концовъ, не такое плохое мѣсто».

«Въ тяжелый день депутатъ входитъ въ парла­ментъ въ одиннадцать часовъ дня, подымается по лѣстницѣ въ комнату, гдѣ засѣдаетъ комитетъ, обсу­ждающій частный билль, касающійся нѣкоторыхъ техническихъ предпріятій. Если ему случится быть предсѣдателемъ, онъ не сможетъ оторвать ни своихъ глазъ, ни своихъ ушей отъ происходящаго вплоть до четырехъ часовъ (безъ всякаго перерыва для завтрака). Онъ долженъ будетъ выслушивать доводы повѣреннаго, вопросы о порядкѣ дебатовъ, выдви­нутые ученымъ джентльменомъ, аргументы инициа­торовъ и противниковъ билля, мнѣнія экспертовъ и такъ далѣе. Потомъ, кончивъ активную часть своей дневной работы, онъ направляется на свое мѣсто въ палатѣ. Онъ попадаетъ ко времени, когда вносятся запросы, и самъ дѣлаетъ нѣсколько ин­терпелляцій, записанныхъ на его имя, и слѣдитъ за отвѣтами, которые лидеръ палаты дѣлаетъ своимъ мучителямъ изъ оппозиціи. Потомъ онъ слѣ­дитъ за бурнымъ развитіемъ дебатовъ, время отъ времени поднимается на своемъ мѣстѣ и съ горечью видитъ, какъ спикеръ постоянно вызываетъ другихъ прежде него. Наконецъ, когда часы показываютъ восемь, онъ улавливаетъ взглядъ спикера и полу­чаетъ слово. Тутъ какъ разъ наступаетъ перерывъ на полчаса. Стало быть, нечего и думать объ обѣдѣ и можно только слегка наспѣхъ закусить. Конечно, депутатъ долженъ быть на своемъ мѣстѣ за нѣсколько минутъ до начала засѣданія, иначе такъ долго ждан-

ная возможность будетъ потеряна. Въ половинѣ девятаго или около этого времени онъ произноситъ свою рѣчь, послѣ девяти для него наступааетъ минута покоя до тѣхъ поръ, покуда оппоненты не начинаютъ терзать его рѣчь. Одинъ или два раза онъ вскакиваетъ, чтобы съ любезнаго разрѣшенія палаты объяснить, что его не совсѣмъ поняли. Все это заставляетъ его быть насторожѣ вплоть почти до полуночи, когда происходитъ голосованіе. Послѣ этого какой-нибудь высокоученый депутатъ вноситъ предложеніе, на которое не распространяется правило о двѣнадцати часахъ, и вотъ начинается дискуссія, которая длится до половины второго. Затѣмъ происходитъ голосованіе, палата прерываетъ свое засѣданіе. На зарѣ усталый депутатъ идетъ домой и говоритъ самому себѣ:

„Кто сможетъ донести бремя такой тяжелой жизни
Безъ жалобъ и не обливаясь потомъ“.

Это описаніе съ незначительными измѣненіями можно приложить и къ современной палатѣ общинъ. Теперь палата собирается безъ четверти три, и вопросы начинаютъ задаваться около трехъ. До 1902 года засѣданіе неформально прерывалось на полчаса для обѣденнаго времени, и спикеръ успѣвалъ, какъ говорится, проглотить «кусочекъ». Теперь засѣданіе идетъ непрерывно, спикера на обѣденное время замѣняетъ его помощникъ, но въ это время бываетъ очень мало народу въ палатѣ. Засѣданіе палаты теперь оканчивается обыкновенно въ одиннадцать часовъ вмѣсто двѣнадцати, и то, что Ричардъ Темплъ называлъ «правиломъ о 12 часахъ», теперь называется «правиломъ объ одиннадцати часахъ». Но за этими измѣненіями описаніе Ричарда Темпля можетъ быть смѣло использовано современными журналистами.

ГЛАВА VIII.

Протоколь палаты, пресса и публика.

У палаты общинъ нѣтъ рашнихъ протоколовъ исторической цѣнности, кромѣ стараго рукописнаго журнала палаты. Три такихъ тома, въ которыхъ находится страница, вырванная Яковомъ I въ 1621 году и содержащая протестъ палаты, прерванный протоколь засѣданія, когда была сдѣлана попытка арестовать пятерыхъ членовъ парламента въ 1642 году, и выскобленный протоколь о разгонѣ Кромвелемъ Долгаго парламента въ 1650 г., — выставлены въ библиотекѣ депутатовъ. Другіе тома находятся въ библиотекѣ спикера. Но оригинальные документы, въ родѣ старинныхъ свитковъ, приглашеній въ парламентъ, парламентскіе статуты, старинные билли и акты находятся, въ большинствѣ случаевъ, въ государственномъ архивѣ или въ Башнѣ Викторіи, примыкающей къ палатѣ лордовъ. Они повѣствуютъ не только о палатѣ общинъ, но обо всемъ парламентѣ въ цѣломъ.

Главными официальными протоколами засѣданій парламента для періода послѣ конца царствованія Генриха VII являются парламентскіе свитки, а для болѣе поздняго періода — журналы обѣихъ палатъ.

Содержаніе свитковъ парламента было перепечатано въ шести томахъ *in folio* по приказанію палаты лордовъ въ 1767 году. Въ 1832 году къ нимъ былъ прибавленъ томъ съ указателемъ. Первая запись этихъ томовъ повѣствуетъ о парламентѣ 1278 года, послѣдняя о парламентѣ — 1503 года. Въ началѣ перваго тома находится нѣсколько дополнительныхъ записей, относящихся къ періоду отъ 1513 до 1553 года и заполняющихъ пробѣлы въ журналахъ лордовъ за этотъ періодъ.

Характеръ засѣданій въ первоначальныхъ парламентахъ былъ описанъ въ первой главѣ. Тамъ было показано, что дѣятельность парламента того времени состояла главнымъ образомъ въ подаваніи петицій о нуждахъ и проектахъ ихъ удовлетворенія. Множество записей въ парламентскихъ лѣтописяхъ касаются именно этихъ петицій и содержатъ краткія замѣтки о послѣдовавшихъ отвѣтахъ. Тамъ имѣется также нѣсколько протоколовъ о тяжбахъ, разбиравшихся парламентомъ, дѣйствовавшимъ какъ верховное судебное учрежденіе. Тамъ есть также описаніе церемоній при открытіи парламента. Въ первѣйшій періодъ нѣсколько наиболѣе важныхъ парламентскихъ постановленій случайно попали въ лѣтописи, но только съ царствованія Ричарда III «Акты парламента» стали записываться регулярно. Въ позднѣйшее время запись петицій совершенно прекратилась и стали вписываться лишь акты парламента.

Журналы палаты лордовъ начинаются съ 1509 г., но въ теченіе всего царствованія Генриха VIII они велись съ пробѣлами. Въ то время палата общинъ не имѣла постояннаго мѣста, и засѣдала въ случайныхъ помѣщеніяхъ: или въ залѣ калитугла въ Вестминстерѣ или гдѣ-нибудь въ другомъ мѣстѣ. Только съ 1547 года палата общинъ стала постоянно засѣдать въ часовнѣ св. Стефана, и только съ этого времени имѣются налицо журналы палаты общинъ. Мы знаемъ, что въ болѣе раннее время парламентскій клеркъ велъ записи въ книгѣ, но всѣ эти записи потеряны. Журналы палаты общинъ потеряны также за года между 1581 и 1603. Рядъ манускриптовъ, на которыхъ основывается печатное изданіе, относятся къ концу семнадцатаго столѣтія, и есть основаніе думать, что оригинальныя рукописи были уничтожены во время великаго мятежа.

Самые первые журналы каждой палаты носятъ произвольный характеръ и оживляются замѣтками личнаго характера, которыя прекращаются, какъ скоро

форма записей становится стереотипной. Джонъ Тэйлоръ, ведущій журналы палаты лордовъ во время царствованія Генриха VII, попутно рассказываетъ намъ разныя исторіи о себѣ и о своихъ личныхъ мнѣніяхъ. Онъ былъ не только клеркомъ парламента, но также и предсѣдателемъ конвенціи. Онъ начинается съ описанія того, какъ графъ Уилтъсъ добровольно и безъ просьбы съ его стороны, въ присутствіи четырехъ свидѣтелей, обѣщаль ему мѣсто въ церковномъ приходѣ Скайрби въ Линконширѣ. Онъ въ высшей степени краснорѣчиво описываетъ, какъ хорошо исполнялъ свои обязанности спикеръ Томасъ Невиль, получившій отъ короля дворянскій титулъ. Его записи велись главнымъ образомъ по-латыни, но иногда онъ переходилъ и на англійскій языкъ, такъ, напримѣръ, по-англійски онъ дѣлаетъ замѣтку: «лорды постановили, чтобы продавцамъ трески и другой рыбы было приказано явиться сюда въ четвергъ къ девяти часамъ».

Первыя записи въ журналахъ палаты общинъ очень короткія и сухія и содержатъ лишь немного больше простого описанія послѣдовательныхъ ступеней, черезъ которыя проходили билли. Затѣмъ появляется описаніе церемоніи при открытіи и закрытіи сессіи. Сперва онѣ очень краткаго характера, потомъ дѣлаются болѣе подробными. Журналь 1562 года приводитъ основаніе, почему не состоялась церемонія при открытіи королевой Елизаветой второго парламента: «у ея королевскаго величества колики». Протоколы засѣданій также мало-помалу дѣлаются болѣе подробными и содержатъ уже не только записи биллей. Мы узнаемъ изъ протоколовъ, что палата убѣждала королеву Елизавету выйти замужъ, но что она послала имъ рѣшительный приказъ больше объ этомъ не разговаривать. Спикеръ доложилъ о приказѣ ея величества не терять много времени на внесеніе предложеній и избѣгать длинныхъ рѣчей. Иногда протоколы отмѣчаютъ о

постановленіяхъ, относящихся къ процедурѣ парламента. Появляются вопросы о привилегіяхъ, много мѣста посвящено Артуру Холлу и его «безстыднымъ рѣчамъ». Повидимому онъ обвинялъ палату въ пьянствѣ и содружествѣ съ Бахусомъ. Холль долженъ былъ искупить свои оскорбленія штрафомъ и тюремнымъ заключеніемъ. Въ царствованіи Якова I записи въ журналахъ палаты дѣлаются болѣе подробными, и личныя замѣтки протоколистовъ болѣе выразительными. Клеркъ записываетъ, что однажды во время обсужденія билля молодая галка влетѣла въ палату и прокаркала «*Malum omen*» («Дурной знакъ»). Онъ подробно рассказываетъ намъ о торжественномъ пиршествѣ въ холлѣ портныхъ, на которомъ онъ присутствовалъ вмѣстѣ со спикеромъ, и какъ онъ подарилъ на этомъ празднествѣ марципановый кэксъ, изображавшій засѣданіе палаты общинъ. Онъ очень старался записывать рѣчи, произносившіяся въ палатѣ, но часто ему не удавалось записать ничего больше, кромѣ латинскихъ и библейскихъ цитатъ и поговорокъ, которыми были перегружены рѣчи того времени. Но этой системѣ дѣлать бѣглыя замѣтки о дебатахъ, столь полезной для будущаго историка, суждено было прекратиться. Яковъ I имѣлъ неудобную привычку посылать за журналами палаты и перечитывать ихъ. Мы знаемъ, что одинъ разъ онъ собственноручно вырвалъ оскорбительную для него страницу. Освѣдомленіе короля о происходящемъ въ палатѣ вызвало сильные протесты, и наконецъ, во время слѣдующаго царствованія дѣло закончилось проведеніемъ въ 1528 году резолюціи о томъ, что клеркъ не имѣетъ права записывать рѣчей членовъ палаты. Въ 1640 году «короткій парламентъ» усилилъ эту резолюцію другой, гласившей, что Рашвортъ, который служилъ помощникомъ клерка, «не имѣетъ права ничего здѣсь записывать безъ разрѣшенія и приказанія палаты; онъ можетъ дѣлать записи только по приказанію па-

латы». Съ тѣхъ поръ протоколъ, веденный клерками у стола палаты общинъ и внесенный въ журналы, за малыми формальными исключеніями касался лишь принятыхъ рѣшеній, а не того, что было сказано; — свѣдѣній о парламентскихъ дебатахъ приходится искать въ другомъ мѣстѣ.

Хотя размѣръ журналовъ былъ уменьшенъ, вслѣдствіе исчезновенія замѣтокъ о рѣчахъ, но зато съ ростомъ дѣятельности палаты, онъ сталъ увеличиваться въ другихъ направленіяхъ и сталъ издавна дополняться другими официальными документами.

Въ 1680 году палата общинъ постановила печатать и раздавать членамъ листки съ резолюціями и протоколами. Это продолжается до сихъ поръ, соответствующее постановленіе палаты дѣлается въ началѣ каждой сессіи.

Куча всевозможныхъ бумагъ, прилагавшихся къ резолюціямъ и протоколамъ, раздавалась ежедневно во время сессіи каждому члену палаты. Теперь эта масса бумагъ приняла необъятные размѣры. Бумаги включаютъ въ себя порядокъ дня, текстъ биллей съ замѣтками и поправками, замѣтки о запросахъ, листъ голосованія и много всего другого.

Короткій протоколъ о засѣданіяхъ, составленный клерками каждой палаты, сидящими у стола палаты, на слѣдующее утро печатается, а затѣмъ обрабатывается для официального журнала палаты. Еще съ давнихъ поръ протоколы, веденные въ каждой палатѣ, и бумаги, представленныя парламенту, иной разъ попадали въ журналъ. Въ теченіе семнадцатаго столѣтія подобныя бумаги по постановленію палаты время отъ времени печатались и публиковались на всеобщее свѣдѣніе. Въ восемнадцатомъ столѣтіи количество этихъ бумагъ значительно увеличилось. Въ 1773 году былъ произведенъ выборъ цѣнныхъ протоколовъ комитетовъ, которые не были напечатаны въ журналахъ. Такимъ образомъ получилось четыре тома протоколовъ. Въ 1803 году къ

нимъ было добавлено еще одиннадцать добавочныхъ томовъ и указатель. Эти пятнадцать томовъ сдѣлались ядромъ громадной коллекціи парламентскихъ бумагъ, широко извѣстныхъ подъ названіемъ «синихъ книгъ». Эти синія книги, продолжающія выходить и теперь, занимаютъ много полокъ въ бібліотекахъ и галлереяхъ обѣихъ палатъ парламента. Они составляютъ больше 7000 томовъ in folio. Серия одного только 1908 года заключаетъ 126 томовъ и занимаетъ 25 футовъ на полкахъ. Въ концѣ каждой сессіи эти тома раздѣляются на четыре главныхъ разряда: 1) Публичные билли. 2) Доклады комитетовъ. 3) Доклады комиссій. 4) Отчеты и парламентскія бумаги. Послѣдній изъ этихъ разрядовъ включаетъ въ себя многочисленныя доклады, представленныя въ парламентъ или по спеціальному приказу палаты общинъ или по предписаніямъ, установленнымъ актами парламента. Къ этимъ парламентскимъ бумагамъ для двухъ періодовъ 1801—1852 и 1852—1899 годовъ изданы общіе указатели, дополненные указателями на каждый годъ и на десятилѣтія. Включенныя въ эту коллекцію документы необходимы, разумѣется, не только для лицъ, изучающихъ исторію, но и для разныхъ департаментовъ правительства и для всѣхъ, кто интересуется законодательствомъ и управленіемъ британской имперіи.

Палата общинъ своими повелѣніями 1628 и 1640 годовъ, воспретившими клеркамъ дѣлать замѣтки о рѣчахъ, провела рѣзкое различіе между официальными протоколами о парламентскихъ засѣданіяхъ и отчетами о парламентскихъ дебатахъ.

Съ 1628 года, когда кончается первый томъ журналовъ палаты общинъ, до 1909 года, когда начинается новая серія официальныхъ отчетовъ о парламентскихъ дебатахъ, — наше знаніе о томъ, что говорилось въ парламентѣ, почти всецѣло основано на частныхъ и неофициальныхъ отчетахъ. Сперва такіе отчеты основывались на замѣткахъ,

полученныхъ тайкомъ и опубликованныхъ наперекоръ парламентскимъ постановлешямъ. Позднѣе каждая палата, и особенно палата общинъ, сдѣлалась менѣе ревнивой къ парламентскимъ отчетамъ и стала терпѣть ихъ. Наконецъ парламентъ всецѣло и откровенно призналъ пользу опубликованія отчетовъ о парламентскихъ дебатахъ и сталъ оказывать всякое содѣйствіе и помощь подготовкѣ такихъ отчетовъ, и щедро субсидировать изъ общественныхъ средствъ изданіе отчетовъ. Эти отчеты, хотя и не имѣли оффиціального характера, но получили оффиціальную санкцію.

Во время Долгаго Парламента палата общинъ всячески затрудняла составленіе отчетовъ о дебатахъ и о всемъ происходящемъ въ парламентѣ. Въ исключительныхъ случаяхъ отчеты о нѣкоторыхъ рѣчахъ публиковались по спеціальнымъ постановлешямъ палаты. Но печатаніе рѣчей безъ парламентскаго разрѣшенія было строго воспрещено и въ нѣкоторыхъ случаяхъ строго наказывалось. Политика запрещеній продолжалась до реставраціи Карла II и долго послѣ нея. Поэтому о парламентскихъ дебатахъ этого времени мы имѣемъ очень непостоянныя и отрывочныя свѣдѣнія. Напримѣръ, о дебатахъ, которые велись въ теченіи первыхъ шести лѣтъ Долгаго Парламента «Кавалеровъ» при Карлѣ II, который собрался въ 1661 году, у насъ нѣтъ никакихъ свѣдѣній, кромѣ случайныхъ ссылокъ въ мемуарахъ, письмахъ и т. д. Въ концѣ семнадцатаго столѣтія и въ теченіе всего восемнадцатаго столѣтія публика все настойчивѣе желала знать о ходѣ парламентскихъ засѣданій, и это желаніе должно было быть такъ или иначе удовлетворено. По политика запрещеній опубликовывать отчеты продолжалась безъ послабленій, и шла упорная борьба между парламентомъ и прессой. Эта борьба была подробно описана на страницахъ «Конституціонной Исторіи» Мэя, и я могу ее не повторять. Самые

крупные моменты этой борьбы имѣли мѣсто въ 1738 и 1771 годахъ. До 1738 года отчеты о дебатахъ появлялись въ ежемѣсячникахъ въ родѣ «Лондонскаго Журнала», «Журнала Джентльмена» и «Шотландскаго Журнала». Имена ораторовъ скрывались подъ инициалами и, чтобы избѣжать парламентской цензуры, опубликованіе рѣчей откладывалось до конца сессіи. Въ 1738 году въ палатѣ общинъ происходили долгія дискуссіи по поводу нарушенія привилегіи парламента, выразившагося въ опубликованіи дебатовъ. Палата запретила опубликовывать дебаты парламента, какъ во время перерывовъ, такъ и во время парламентской сессіи, и рѣшила начать самое суровое преслѣдованіе противъ виновныхъ. Запрещеніе оказалось недѣйствительнымъ и борьба продолжалась. Издатели тщательно маскировали отчеты о парламентскихъ дебатахъ и описывали какой-нибудь сенатъ Великихъ Лилипутовъ, гдѣ ораторами выступали Брутъ и Маркъ Антоній или другіе римляне. Но все-таки Уудгэтъ и другіе видные издатели часто попадали въ Ньюгетскую тюрьму или какъ-либо иначе наказывались возмущенной палатой. Были приняты суровыя мѣры для удаленія изъ палаты постороннихъ, и удаленіе такъ строго примѣнялось во время парламента 1768—1774 годовъ, что иногда этотъ парламентъ называли «парламентомъ, о которомъ нѣтъ отчетовъ». Во время засѣданій этого парламента разыгралась великая борьба 1771 года, когда полковникъ Онслау стоялъ во главѣ защитниковъ привилегій палаты общинъ, а ольдерменъ Уилькесъ представлялъ интересы издателей и привлекалъ на ихъ сторону искреннія симпатіи и вліяніе лондонскаго сити.

Какъ въ такой періодъ запрещеній предприимчивые издатели и редактора журналовъ и другихъ періодическихъ изданій доставали свѣдѣнія о засѣданіяхъ парламента, публикованіе которыхъ было столь рискованно? На этотъ вопросъ нѣкоторый свѣтъ.

бросили Кэвъ, редакторъ «Журнала Джентльмена» и Самуэль Джонсонъ, самый знаменитый изъ его сотрудниковъ. Опубликованіе дебатовъ въ «Журналѣ Джентльмена» началось въ іюлѣ 1732 года. Въ 1738 году, когда Джонсону было около тридцати лѣтъ, Кэвъ пригласилъ его для просмотра замѣтокъ и отчетовъ своего главнаго репортера Гутери, который былъ не очень-то искуснымъ писателемъ. вмѣсто того, чтобы исправлять отчеты, Джонсонъ скоро началъ самъ поставлять ихъ и затѣмъ вытѣснилъ Гутери. Со времени засѣданія 25 ноября 1740 года и до засѣданія 22 ноября 1743 года всѣ отчеты въ «Журналѣ Джентльмена» были написаны рукой Джонсона. И въ теченіи этого періода, если вѣрять отчетамъ, всѣ безъ исключенія парламентскіе ораторы произносили вмѣсто рѣчей передовыя статьи въ многословномъ и звучномъ джонсоновскомъ стилѣ. Отчеты имѣли громаднѣйшій успѣхъ. Они увеличили тиражъ газеты и переводились на французскій и другіе иностранныя языки.

Мёрфи, одинъ изъ раннихъ біографовъ доктора Джонсона, рассказываетъ по поводу этихъ отчетовъ любопытную исторію, которую стоитъ повторить, хотя она и очень извѣстна. Какъ-то въ позднѣйшіе годы своей жизни Джонсонъ обѣдалъ съ Футомъ, актеромъ. Среди гостей были докторъ Францисъ, извѣстный переводчикъ Горація, и самъ Мёрфи. Во время разговора зашла рѣчь о знаменитыхъ дебатахъ въ концѣ правленія Роберта Вальполя. Докторъ Францисъ замѣтилъ, что «рѣчь Питта по этому поводу является лучшей рѣчью, которую онъ когда-либо читалъ». Собесѣдники стали вспоминать дебаты и процитировали нѣкоторыя мѣста, вызвавшія одобреніе и аплодисменты присутствующихъ. Во время разговора Джонсонъ хранилъ молчаніе. Какъ только похвалы затихли, онъ сказалъ: «Эту рѣчь я написалъ на чердакѣ въ Эксетеръ-стритъ». Компания была поражена и Францисъ попросилъ объясненія.

«Сэръ, сказалъ Джонсонъ, я написалъ эту рѣчь на Эксетеръ-стритъ. Я только всего одинъ разъ былъ на галереѣ въ палатѣ общинъ. У Кэва были связи съ швейцарами. Онъ самъ и лица, находящіяся у него на службѣ, имѣли доступъ въ палату; они сообщали предметъ дискуссій, имена ораторовъ, позицію, ими защищаемую, порядокъ, въ которомъ они выступали, и тѣ аргументы, которые они развивали въ теченіи дебатовъ. Потомъ все это сообщалось мнѣ и я составлялъ рѣчи въ формѣ парламентскихъ дебатовъ». Компания стала расточать похвалы Джонсону, и одинъ изъ нея началъ хвалить его безпристрастіе, замѣтивъ, что онъ равно для обѣихъ партій расточалъ свое краснорѣчіе и аргументы. «Это не совсѣмъ такъ, сказалъ Джонсонъ, я довольно хорошо сохранилъ видъ безпристрастія, но я заботился, чтобы собакамъ вигамъ не достался лучшій кусокъ».

Этотъ знаменитый разговоръ былъ опубликованъ лишь черезъ девятнадцать лѣтъ. Говорятъ, что отчеты имѣли кое-какія неточности, но по мнѣнію доктора Бёркбекъ Хилла, высшаго авторитета въ данномъ случаѣ, «главные факты были переданы достаточно точно».

Въ борьбѣ 1771 года палата общинъ номинально побѣдила, но въ дѣйствительности потерпѣла поражение. Съ этого года о засѣданіяхъ обѣихъ палатъ стали свободно печатать, но еще долгое время было чрезвычайно трудно дать точные и полные отчеты. Въ парламентѣ не было приспособленій для репортеровъ. Постороннихъ впускали изъ одолженія и со всякими неудобными ограниченіями. На нихъ смотрѣли такъ, какъ смотрятъ на непрошенныхъ гостей въ какомъ-нибудь лондонскомъ клубѣ. Палата часто съ злорадствомъ проводила резолюцію объ удаленіи постороннихъ. Поэтому совсѣмъ нѣтъ отчетовъ о самыхъ важныхъ дебатахъ и нѣкоторыхъ самыхъ блестящихъ рѣчахъ восемнадцатаго столѣ-

тія. О нихъ мы узнаемъ лишь по бѣглымъ, несовершеннымъ и неточнымъ замѣткамъ. Только послѣ пожара 1834 года были отведены спеціальныя мѣста для репортеровъ, и только въ 1888 году правила о допущеніи и удаленіи «посторожныхъ» приняли болѣе рациональный характеръ. Излишне говорить, что со времени избирательной реформы 1832 года и даже раньше, опубликованіе полного и точнаго отчета о парламентскихъ дебатахъ было признано всѣми дѣломъ громадной важности, и оказаніе всяческаго содѣйствія прессѣ сдѣлалось одной изъ главныхъ заботъ палаты.

Въ настоящее время лица, желающія ознакомиться съ парламентскими дебатами прошлаго, должны для изученія болѣе ранняго періода обратиться къ «Парламентской Исторіи», а для позднѣйшаго времени къ «Ганзарду» (Hansard). Компиляція, извѣстная подъ именемъ «Парламентской Исторіи» сначала появилась въ 1751 году и тогда была доведена до реставраціи 1660 года. Хорошо извѣстная «Парламентская Исторія» Коббета, появившаяся въ 1803 году, замѣнила ее и служила ея продолженіемъ. Матеріалы, которыми пользовалась эта компиляція, были частью извлечены изъ парламентскихъ бумагъ и журналовъ обѣихъ палатъ, частью изъ утвержденныхъ отчетовъ объ отдѣльныхъ рѣчахъ, частью изъ случайныхъ и неопубликованныхъ источниковъ, въ родѣ записокъ и замѣтокъ о рѣчахъ, сдѣланныхъ самими членами парламента, а данныя для восемнадцатаго вѣка, главнымъ образомъ, извлечены изъ отчетовъ, печатавшихся въ современныхъ періодическихъ изданіяхъ, о которыхъ мы только что упоминали. Парламентская Исторія Коббета была доведена до 1803 года. За ней послѣдовала серія отчетовъ, извѣстныхъ сначала подъ названіемъ «Парламентскихъ Дебатовъ» Коббета. Съ 1808 года эту серію стали печатать Ганзардъ, старшій сынъ Льюка Ганзарда. Онъ много лѣтъ печаталъ

талъ журналы палаты общинъ. Ганзарды выкупили долю Коббета въ издательствѣ, и послѣ двадцать второго тома имя Коббета исчезло съ заглавной страницы. Серіи этого изданія, руководимаго разными лицами, продолжали появляться до конца 1908 года и извѣстны всему свѣту, какъ «Ганзардъ», хотя семья Ганзардъ давно уже перестала принимать участіе въ немъ. Это изданіе замѣнило различные отчеты, въ которыхъ описывались дебаты царствованія Георга III, и ему удалось восторжествовать надъ различными соперниками, въ родѣ, напримѣръ, «Парламентскаго Зеркала» (1828—1841). Много лѣтъ оно оставалось предпріятіемъ, которое поддерживалось ежегодной подпиской членовъ парламента и другихъ лицъ. У него не было своихъ собственныхъ специальныхъ репортеровъ и оно извлекало свои матеріалы изъ отчетовъ, печатавшихся въ «The Times», «Morning Chronicle» и другихъ руководящихъ газетахъ. Путемъ сравненія этихъ отчетовъ удавалось часто исправлять ихъ.

Въ концѣ 1877 года, послѣ дебатовъ въ палатѣ общинъ относительно парламентскихъ отчетовъ, между канцлеромъ казначейства и Ганзардомъ состоялось особое соглашеніе: Ганзардъ долженъ былъ содержать штатъ специальныхъ репортеровъ, записывать всѣ дебаты полностью (тогда какъ обыкновенные газетные репортеры обычно выпускали то, что не представляло интереса для широкой публики) и уменьшить стоимость ежегодной подписки на эту серію, а казначейство брало на себя субсидированіе этого изданія изъ государственныхъ средствъ. Подобные же контракты на разныхъ условіяхъ возобновлялись съ Ганзардомъ и его преемникомъ вплоть до конца 1908 года.

Но въ этомъ году обѣ палаты парламента, слѣдуя энергичному совѣту спеціального комитета, рѣшили прекратить систему субсидированія неофициальныхъ отчетовъ и назначить своихъ собствен-

ныхъ официальныхъ репортеровъ. Новая система вошла въ дѣйствіе въ началѣ сессіи 1909 года. Каждая палата имѣетъ теперь собственный штатъ репортеровъ и собственные отдѣльные отчеты. Непросмотрѣнные депутатами отчеты о дебатахъ уже на слѣдующее утро раздаются членамъ палаты. Отчеты заключаютъ въ себѣ все происходящее наканунѣ вплоть до одиннадцати часовъ ночи, отчеты о времени болѣе позднемъ попадаютъ въ слѣдующій номеръ. Лорды относятся болѣе щепетильно къ своимъ рѣчамъ и не позволяютъ печатать ихъ, пока они ихъ не просмотрятъ. Вслѣдствіе этого, официальные отчеты о палатѣ лордовъ появляются только черезъ два или три дня. Новая система, кажется, работаетъ хорошо, и для членовъ палаты общинъ является большимъ удобствомъ имѣть во время засѣданій компактно изданные официальные отчеты.

На парламентскомъ языкѣ всѣ лица, не являющіяся членами парламента или его чиновниками, именуется посторонними. Въ дни, когда составленіе отчетовъ считалось оскорбленіемъ палатѣ, эти постороннія лица являлись иной разъ зловредными репортерами, которые дѣлали замѣтки о рѣчахъ, хотя и не имѣли на это права. Позднѣе составленіе отчетовъ было санкціонировано, одобрено, и тогда была проведена грань между репортерами и посѣтителями. Въ палатѣ общинъ на галлерей съ той стороны, гдѣ сидитъ спикеръ, были устроены мѣста для репортеровъ и тамъ помѣщались какъ официальные репортеры, такъ и представители газетъ. Для надобностей репортеровъ были отведены примыкающія къ галлерей комнаты.

Мѣста для посѣтителей устроены на галлерей на другомъ концѣ палаты, а мѣста для жепщинъ на галлерей надъ репортерами. На противоположной отъ спикера галлерей по одной сторонѣ отъ часовъ два ряда мѣстъ, предназначенныхъ для пэровъ, а по другой сторонѣ для знатныхъ иностран-

цевъ. Эти мѣста извѣстны, какъ галлерей пэрровъ и специальная галлерей. Остальные ряды мѣста для посѣтителей называются депутатской галлереей. Есть мѣста для посѣтителей и подъ специальной галлереей. Во время засѣданій палаты можно получить билеты на свободныя мѣста депутатской галлерей изъ конторы, завѣдующей допущеніемъ публики находящейся въ залѣ св. Стефана. Если, однако, посѣтитель захочетъ записаться мѣстомъ заранѣе, онъ долженъ получить билетъ черезъ члена парламента. Если же въ ожиданіи интересныхъ дебатовъ бываетъ конкуренція изъ за мѣста, члены парламента бросаютъ жребій между собой, чтобы получить привилегію раздавать эти завидныя мѣста. Входъ на специальную галлерей и на мѣста подъ галлереей можно получать только черезъ депутатовъ. По существующимъ правиламъ на женскую галлерей впускаютъ только родственницъ депутатовъ, туда можно попасть лишь черезъ депутатовъ. Мѣста на женской галлерей немного, но если тамъ имѣются свободныя мѣста, то «добавочныя разрѣшенія» для входа могутъ быть получены во время засѣданія палаты отъ пристава палаты.

Исторія борьбы между палатой общинъ съ одной стороны и публикой и прессой съ другой — есть исторія обветшалыхъ формъ и устарѣлыхъ претензій. Парламенты семнадцатаго столѣтія требовали отъ королей изъ династіи Стюартовъ права закрытыхъ совѣщаній. Парламенты позднѣйшаго времени поддерживали традиціи тайныхъ засѣданій долго послѣ того, какъ не осталось никакихъ основаній для держанія дебатовъ въ тайнѣ. И въ восемнадцатомъ вѣкѣ парламентъ употреблялъ уже противъ прессы и публики тѣ привилегіи, которыми его предшественники пользовались противъ короля. Даже въ девятнадцатомъ столѣтіи, когда всѣми было признано, что публичность дебатовъ является существовавшей чертой парламентскаго правленія, что безъ нея

избиратель не можетъ знать о ходѣ общественныхъ дѣлъ, и что безъ нея не можетъ существовать отвѣтственности депутата передъ тѣми, чьимъ представителемъ онъ является, даже и тогда палата общинъ, ослабляя и нарушая установившуюся практику, все же отказывалась измѣнить свои правила. До сихъ поръ засѣданія палаты по теоріи являются закрытыми засѣданіями, хотя въ дѣйствительности онѣ публичны. До 1875 года всякій членъ палаты общинъ могъ настоять на удаленіи изъ палаты посторошшихъ, включая и репортеровъ, и до 1909 г. не было официальнаго отчета о дебатахъ палаты общинъ.

ГЛАВА IX.

Палата лордовъ.

Парламентъ, какъ мы видѣли, состоитъ изъ двухъ палатъ — палаты лордовъ и палаты общинъ. Палату лордовъ обыкновенно называютъ второй палатой.

Палата лордовъ — старѣйшая верхняя палата на свѣтѣ, если не считать венгерской палаты. Изъ всѣхъ вторыхъ палатъ палата лордовъ самая многочисленная и въ ней болѣе, чѣмъ въ другихъ, преобладаютъ наследственные члены. Ея организація подвергалась меньшимъ измѣненіямъ, чѣмъ организація любой другой законодательной палаты за соотвѣтствующій періодъ существованія. Палата лордовъ — прямой потомокъ того великаго совѣта королей Плантагентской династіи, который еще не былъ дополненъ выборными членами. Хотя организація палаты лордовъ существенно не измѣнилась съ тѣхъ поръ, но количество ея членовъ и составъ сильно перемѣнились.

Теперь въ палатѣ лордовъ 620 членовъ, вклю-

чая принцевъ крови, архіепископовъ, герцоговъ, маркизовъ, графовъ, виконтовъ, епископовъ, бароновъ и пятерыхъ судебныхъ пожизненныхъ пэровъ. Образцовый парламентъ 1295 года состоялъ изъ двухъ архіепископовъ, 18 епископовъ, около 70 аббатовъ и другихъ настоятелей релігіозныхъ общинъ, 7 графовъ и 41 барона, въ общемъ меньше, чѣмъ изъ 140 членовъ. Сначала вопросъ о томъ, кто долженъ приглашаться въ парламентъ лично, какъ приглашались, напримѣръ, крупные бароны, и кто на ряду съ мелкими вассалами долженъ посылать лишь представителей, возбуждалъ много сомнѣній и давалъ поводъ для злоупотребленій. Но постепенно была проведена демаркаціонная линія между этими двумя категоріями. Потомки бароновъ, получавшихъ личное приглашеніе въ парламентъ, получили наследственное право быть представленными въ парламентъ. Герцоги впервые появились въ парламентѣ въ царствованіе Эдуарда III, маркизы во время его преемника, и виконты въ 15-омъ столѣтіи. Затѣмъ въ практику вошло дарованіе званія пэра при помощи чисто формальной жалованной грамоты. Эта практика замѣнила первоначальную систему, при которой право присутствовать въ парламентѣ по своему званію пэра зависѣло лишь отъ того, получали ли предки личное приглашеніе въ парламентъ. Количество аббатовъ, приглашаемыхъ въ парламентъ, быстро уменьшалось, и послѣ реформаціи они совершенно исчезли. Количество епископовъ въ это время увеличилось, но въ позднѣйшія столѣтія осталось безъ переменъ. Когда число епископовъ въ девятнадцатомъ столѣтіи опять возросло, были приняты мѣры, чтобы не всѣ епископы получили мѣста въ палатѣ лордовъ. Теперь въ палатѣ лордовъ засѣдаетъ только двадцать четыре епископа, не считая архіепископовъ. Младшіе епископы должны дожидаться, пока они не получаютъ епархію въ Дурхамѣ, Винчестерѣ или Лондонѣ.

Нужно особенно отмѣтить два пункта относительно прежней организаціи палаты лордовъ.

Во-первыхъ, она была очень немногочисленнымъ собраніемъ въ сравненіи съ теперешней палатой лордовъ, и немногочисленнымъ даже по сравненію съ тогдашней палатой общинъ. До Тюдоровъ количество свѣтскихъ пэровъ никогда не превышало 55, и рѣдко достигало этого числа. Однажды оно упало даже до 23. Во время царствованія Тюдоровъ количество свѣтскихъ пэровъ равнялось, повидимому, 50. Число ихъ увеличилось во время Стюартовъ, но раздаваніе званія пэровъ направо и налево началось не раньше 18-го столѣтія. Только очень небольшая часть теперешнихъ пэровъ, дѣйствительно, является потомками старинныхъ пэрскихъ родовъ.

Во-вторыхъ, число наслѣдственныхъ членовъ палаты лордовъ раньше было относительно гораздо меньше, чѣмъ теперь. Передъ реформаціей духовные пэры, прапа которыхъ не были наслѣдственны, всегда были въ большинствѣ.

Объединеніе съ Шотландіей въ 1707 году и объединеніе съ Ирландіей въ 1801 году положило начало иной классификаціи пэрства. Имѣются пэрства Англіи, созданныя до 1707 года, пэрства Великобританіи, созданныя между 1707 и 1801 годами, и пэрства Соединеннаго Королевства, созданныя послѣ 1801 года. Всѣ эти категоріи пэровъ обладаютъ наслѣдственнымъ правомъ засѣдать въ палатѣ лордовъ. Но, кромѣ нихъ, есть еще пэрства Шотландіи и Ирландіи, и владѣльцы этихъ титуловъ не имѣютъ права засѣдать въ палатѣ лордовъ, если только они не владѣютъ, кромѣ того, званіями пэра другой категоріи (многіе имѣютъ эти званія), или не были избраны своими собратьями пэрами Шотландіи и Ирландіи, какъ представительные пэры. Имѣется шестнадцать представительныхъ пэровъ Шотландіи и двадцать восемь представительныхъ пэровъ Ирландіи. Ирландскіе пэры пользуются нѣ-

которыми преимуществами надъ своими шотландскими братьями. Во-первыхъ, если они бывають избраны представительными пэрами, то уже пожизненно, а не на одинъ парламентъ, какъ шотландскіе пэры. Затѣмъ, если они не выбраны представительными пэрами, то они могутъ быть выбраны какъ депутаты въ палату общинъ, хотя не отъ ирландскихъ округовъ. Лордъ Пальмерстонъ былъ ирландскимъ пэромъ, но засѣдалъ въ палатѣ общинъ. Лордъ Карсонъ былъ ирландскимъ пэромъ прежде, чѣмъ онъ сдѣлался пэромъ Соединеннаго Королевства, и могъ бы быть избраннымъ въ палату общинъ, если бы его не избрали представительнымъ пэромъ Ирландіи. Но неправоподобность шотландскихъ пэровъ умѣряется тѣмъ, что ихъ число невелико и къ тому же оно все уменьшается. Право создавать пэровъ Ирландіи король все еще имѣетъ, хотя и съ нѣкоторыми ограниченіями. Но право создавать пэровъ Шотландіи исчезло, и теперь имѣется не больше двадцати шотландскихъ пэровъ, не имѣющихъ права засѣдать въ палатѣ лордовъ, ни какъ представительные пэры, ни по какому другому праву пэрства.

Палата лордовъ обладаетъ большинствомъ функций палаты общинъ, но зато судебныя функціи свойственны только ей одной. Палата лордовъ являлась апелляціонной, контролирующей инстанціей для англійскихъ судовъ обычнаго права еще въ тѣ времена, когда верхняя палата была еще великимъ совѣтомъ при королѣ. Контроль палаты постепенно распространился надъ совѣстнымъ судомъ Англии, и надъ судами Шотландіи и Ирландіи. Но контроль этотъ никогда не касался духовныхъ судовъ и судовъ въ британскихъ владѣніяхъ за морями. Апелляціонной инстанціей для этихъ судовъ является судебный комитетъ тайнаго совѣта.

Хотя судебныя функціи палаты лордовъ очень древняго происхожденія, но характеръ и способы

ихъ проявленія во многомъ измѣнились. Въ теченіе большей части пятнадцатаго и шестнадцатаго столѣтій эти функціи въ сущности ни въ чемъ не проявлялись. Въ продолженіе большей части всемнадцатаго столѣтія ихъ выполнялъ лордъ-канцлеръ, «засѣдавшій, по выраженію Ерскина Мэя, въ судебномъ одиночествѣ; два безмолвныхъ и юридически необразованныхъ лорда, представлявшихъ коллективную мудрость суда, находились на заднемъ планѣ».

По проекту лорда Сельборна, желавшаго ввести единство въ судебныя учрежденія, судебныя функціи палаты лордовъ должны были совсѣмъ исчезнуть, такъ какъ проектировавшійся верховный судъ долженъ былъ быть «верховнымъ» не только по имени, но и въ дѣйствительности, и его рѣшенія должны были быть окончательными. Но прежде, чѣмъ этотъ «Судебный Актъ» сдѣлался закономъ, къ нему былъ добавленъ Актъ 1876 года, который возстановлялъ апелляціонную юрисдикцію палаты лордовъ и для ея отправленія вводилъ въ него четырехъ платныхъ апелляціонныхъ лордовъ. Эти апелляціонные лорды должны были официально называться пэрами, но носить это званіе могли только во время занятія ими этой должности. У всѣхъ еще было въ памяти рѣшеніе такъ называемаго «Уенслейдельскаго дѣла», согласно которому пожалованіе пожизненнымъ пэрствомъ не даетъ права въ палатѣ лордовъ, и поэтому сочли нужнымъ провести различіе между пожизненнымъ пэрствомъ и пэрствомъ, связаннымъ съ должностью. Но черезъ одиннадцать лѣтъ это различіе было уничтожено и Актъ 1887 года далъ уходящимъ въ отставку апелляціоннымъ лордамъ право сохранять свое званіе пожизненно. Теперь изъ числа пяти пожизненныхъ пэровъ, засѣдающихъ въ палатѣ лордовъ, одинъ былъ прежде апелляціоннымъ лордомъ.

По Актъ 1876 года ни одна апелляція не можетъ слушаться палатой лордовъ, если въ ней не

присутствуетъ по крайней мѣрѣ три человека, имѣющихъ специальное юридическое званіе. Но формально судъ лордовъ остается судомъ всей палаты. Актъ не лишаетъ ни одного члена палаты лордовъ права пользоваться своими судебными функціями, и всякій пэръ, хотя и не получившій специального юридическаго образованія, можетъ по теоріи присутствовать и приимать активное участіе въ разборѣ судебныхъ дѣлъ. Каковъ будетъ результатъ выраженнаго желанія присутствовать на разборѣ дѣла — это другой вопросъ. Интересно, что палата лордовъ смогла передать свои функціи специально назначенному комитету, ни въ чемъ не мѣняя закона. Это право палаты иллюстрируетъ также, какую роль играютъ юридическія функціи въ англійскихъ конституціонныхъ учрежденіяхъ. Судебныя функціи палаты лордовъ выполняются полдюжиной ученыхъ юристовъ, а другіе члены палаты не приимаютъ участія въ этой работѣ и не несутъ за нее отвѣтственности.

Порядокъ судебныхъ засѣданій палаты лордовъ рѣзко отличается отъ порядка засѣданій палаты во время законодательствованія или дебатовъ. Судебная дѣятельность палаты начинается утромъ и кончается передъ открытіемъ общихъ засѣданій. Формально считается, что происходитъ лишь одно засѣданіе въ двухъ частяхъ съ перерывомъ между ними. Засѣданіе начинается молитвой, обыкновенно прочитываемой однимъ изъ епископовъ. Нѣсколько ученыхъ лордовъ, присутствующихъ на судебномъ засѣданіи, безъ особыхъ формальностей размѣщаются въ одномъ концѣ палаты неподалеку отъ рѣшетки, изъ-за которой адвокатъ обращается къ нимъ.

Общія занятія палаты лордовъ начинаются около 4 час. 30 мин. дня. Обыкновенно засѣданія бываютъ очень короткія; они продолжаются не дольше, чѣмъ до обѣденнаго времени или нѣсколькимъ минутами позднѣе. Число дѣлъ, которыя должна разсмотрѣть палата лордовъ, гораздо меньше числа дѣлъ па-

латы общинъ, и въ теченіи долгихъ дней красныя скамьи палаты пустуютъ. Рѣдко задаются вопросы правительству, нѣтъ обсужденія ассигновокъ, и дебаты на разныхъ ступеняхъ биллей обычно бываютъ гораздо короче, чѣмъ въ нижней палатѣ. Въ виду всего этого не было нужды устанавливать точное распредѣленіе времени, или прибѣгать къ методамъ сокращенія дебатовъ, столь обычнымъ въ палатѣ общинъ.

За исключеніемъ финансовыхъ мѣръ почти всякій публичный билль можетъ быть внесенъ въ любую изъ палатъ. Но по недавно установившейся практикѣ болѣе важные билли обычно вносятся въ палату общинъ. Вслѣдствіе этого въ первую часть сессіи въ палатѣ лордовъ замѣчается отсутствіе всякой законодательной дѣятельности, но зато въ концѣ сессіи бываетъ скопленіе дѣлъ, и билли, перешедшіе изъ другой палаты, проводятся тогда быстро и, какъ иногда говорится, съ неприличной и невѣроятной поспѣшностью. На это часто раздавались жалобы. Для сбереженія парламентскаго времени предлагалось въ первую половину сессіи, когда нижняя палата по необходимости очень занята финансовыми дѣлами, вносить болѣе важные билли въ палату лордовъ, но современное правительство, какая бы партія ни была у власти, не обнаруживаетъ никакого желанія принять это предложеніе. Причина этого вѣроятно та, что пока билль не обсужденъ въ популярной палатѣ общинъ, трудно опредѣлить направленіе и силу общественнаго мнѣнія и шансы билля сдѣлаться закономъ, и трудно сказать, какія поправки надо будетъ въ него внести подъ вліяніемъ враждебной и дружественной критики. Въ случаѣ, если билль вызываетъ много споровъ, правительству мало выигрываетъ отъ того, что билль пройдетъ свои первыя стадіи въ палатѣ лордовъ, зато увеличится рискъ провала билля въ концѣ сессіи.

Строго ограниченныя права по отношенію къ финансовымъ мѣрамъ являются главнымъ различіемъ

между палатой лордовъ и палатой общинъ. Это различіе и является причиной того сравнительно подчиненнаго положенія, которое занимаетъ въ современной конституціи старѣйшая палата. Развитіе принципа, что ассигнованіе денегъ должно совершаться въ палатѣ общинъ, было описано въ первой главѣ. Историки конституціоннаго права придаютъ громадную важность моменту признанія этого принципа Генрихомъ IV. Но только многими столѣтіями позднѣе, а именно послѣ реставраціи 1660 года, когда парламентъ возстановилъ свое нормальное функціонированіе, прерванное революціей и междуцарствіемъ, палата общинъ въ ущербъ верхней палатѣ формально приобрѣла свое безусловное и исключительное право контролировать палогообложеніе. Въ 1671 году палата общинъ рѣшила, «что во всѣхъ случаяхъ ассигнованія общинами денежныхъ средствъ королю лорды не имѣютъ права видоизмѣнять ни государственныхъ, ни мѣстныхъ палоговъ». Въ 1678 году коммонеры снова и въ болѣе ясной формѣ постановили, «что всѣ пособія и ассигновки и пособіе его Величеству въ парламентѣ ассигнуются лишь палатой общинъ, что всѣ билли, гарантирующіе всѣ подобныя пособія и ассигновки, должны вноситься въ палату общинъ, и что палата общинъ имѣетъ неоспоримое и только одной ей принадлежащее право направлять, ограничивать и назначать задачи и основы такихъ биллей, условія и характеръ такихъ ассигнованій, и палата лордовъ не должна измѣнять или передѣлывать такіе билли». Резолюціи 1671 и 1673 годовъ были усилены и расширены знаменитой резолюціей, проведенной палатой общинъ 6 іюля 1860 года во время ссоры между двумя палатами по поводу уничтоженія пошлины на бумагу. На этихъ резолюціяхъ основывается практика палаты общинъ въ тѣхъ случаяхъ, когда коммонеры паходятъ, что ихъ бюджетныя права и привилегіи нарушаются другой палатой.

Главные правила, на исполненіи которыхъ палата общинъ настаиваетъ, можно формулировать такъ:

1. Лорды не должны вносить никакого законодательнаго предложенія, имѣющаго форму публичнаго билля и возлагающаго на населеніе денежную тяготу путемъ ли введенія государственныхъ или мѣстныхъ налоговъ или инымъ путемъ, или регулирующаго систему расходовація денегъ, добытыхъ путемъ такихъ обложеній.

2. Лорды не должны вносить поправокъ къ такого рода законодательнымъ предложеніямъ путемъ измѣненія размѣра налоговъ, или ихъ характера, продолжительности, системы обложенія налогами и сбора ихъ, или завѣдыванія деньгами, собранными такимъ путемъ или расходовація ихъ.

Надо замѣтить, что эти требованія палаты общинъ не были формально приняты другою палатой, и не имѣютъ ни формы постановленій, включенныхъ въ какой-нибудь законъ, ни характера пунктовъ дѣйствующаго въ палатѣ наказа. Эти требованія были признаны лидерами обѣихъ партій палаты лордовъ, соблюдались въ практикѣ обѣихъ палатъ и могутъ разсматриваться, какъ часть конституціи страны, поскольку такая конституція зависитъ отъ установившихся практики и обычаевъ.

Надо замѣтить еще, что примѣненіе этихъ общихъ правилъ къ частнымъ случаямъ можетъ поднимать и часто, дѣйствительно, поднимаетъ трудные и сложные вопросы, и что слишкомъ строгое проведеніе этихъ принциповъ часто создаетъ много практическихъ неудобствъ. Что означаетъ выраженіе «денежная тягота»? Въ какихъ предѣлахъ можно касаться вопроса о возможныхъ послѣдствіяхъ и результатахъ вводимаго налогового бремени? Что собственно означаетъ завѣдываніе или расходовація денегъ, собранныхъ путемъ налоговъ? Всякое управленіе вызываетъ или можетъ вызывать расхода-

ніе государственныхъ средствъ, и не будетъ ли слишкомъ буквальное толкованіе этихъ словъ затруднять законодательную дѣятельность палаты лордовъ, чего совсѣмъ не предполагалось и что совсѣмъ не желательно? Подобные вопросы часто вставляли и передъ спикеромъ и передъ палатой общинъ, и вообще говоря рѣшались согласно со здравымъ смысломъ и взаимнымъ удобствомъ, и согласно той задачѣ, чтобы правила процедуры были эластичными, хотя бы и не всегда вполне мирились другъ съ другомъ. Въ сферѣ частныхъ биллей общины отказались отъ нѣкоторыхъ своихъ привилегій путемъ проведенія иныхъ правилъ наказа. Въ случаѣ публичныхъ биллей, спикеръ, согласно установившейся практикѣ, прежде всего указываетъ, не касается ли данный случай вопроса о привилегіяхъ, т. е. высказываетъ свое мнѣніе, будутъ ли нарушены права и привилегіи палаты общинъ въ финансовой области. Если, по мнѣнію спикера, привилегіи палаты задѣты, то сама палата общинъ, по предложенію министра или иначе, должна рѣшить, будетъ ли она настаивать на своихъ привилегіяхъ или откажется отъ нихъ. Если общины хотятъ защитить свои привилегіи по поводу поправки, внесенной лордами, они обыкновенно отправляютъ посланіе съ ссылкой на какой-нибудь доводъ общаго характера, напримеръ, что поправка отразится на государственныхъ доходахъ. Къ посланію этому добавляется фраза «общины полагаютъ, что имъ не нужно представлять дальнѣйшихъ объясненій, и надѣются, что вышеприведеннаго довода совершенно достаточно». Въ этой условной формѣ общины ссылаются на свои «привилегіи», и намекъ въ большинствѣ случаевъ лордами принимается къ свѣдѣнію, такъ какъ они здраво полагаютъ, что серьезно вопросъ надо ставить лишь въ серьезныхъ случаяхъ. Если, съ другой стороны, общины думаютъ, что поправка, хотя и не совсѣмъ законная, все же существенно не

нарушаютъ ихъ привилегіи, и поэтому можетъ быть принята, то они принимаютъ ее, и въ своемъ протоколѣ объясняютъ причины этого рѣшенія и мотивируютъ свою позицію. Есть другіе пути обойти вопросъ о привилегіяхъ и избѣжать практическихъ неудобствъ. Напримѣръ, лорды, чтобы показать, чего они хотятъ, вставляютъ иногда въ билль свои собственные финансовыя предложенія. Эти предложенія печатаются курсивомъ и, строго говоря, не являются поправками къ биллю. Они являются лишь предложеніями, обращенными къ палатѣ общинъ, и та можетъ ихъ принять, если найдетъ это нужнымъ. Обыкновенно обѣ палаты стараются дѣйствовать въ примирительномъ духѣ и, хотя вопросъ о привилегіяхъ иногда возбуждалъ существенныя неудовольствія, по онъ рѣдко вызывалъ серьезный разрывъ между палатами.

Отклоненіе финансоваго билля въ 1909 году, конечно, явилось исключеніемъ. Впрочемъ, споры объ этомъ поступкѣ лордовъ еще слишкомъ свѣжи въ памяти и еще не изжиты и потому не могутъ быть рассмотрѣны здѣсь. Аргументы каждой изъ сторонъ хорошо извѣстны. Одни доказывали, что этотъ билль отличался отъ обыкновеннаго финансоваго или денежнаго билля и, если бы даже онъ былъ скорѣе финансоваго характера, то палата лордовъ все же имѣетъ право, никѣмъ не оспариваемое, хотя и рѣдко примѣняемое, отклонять денежные билли. Другіе утверждали, что измѣненіе существовавшей практики, произведенное Гладстономъ въ 1861 году, когда онъ включилъ всѣ финансовыя предложенія текущаго года въ одинъ билль, только подтвердило и усилило истинно конституціонныя отношенія между палатами, и что отклоненіе финансоваго билля лордами несовмѣстимо съ общей конституціонной практикой и является нарушеніемъ ея. Отношенія между двумя палатами не регулируются статутами и не подлежатъ компетенціи суда. По-

этому, строго говоря, здѣсь нѣтъ вопроса объ юридическихъ правахъ и полномочіяхъ. Вопросъ касается лишь конституціоннаго обычая.

Но, если и возможенъ споръ, правы ли верхняя или нижняя палаты въ своемъ толкованіи привилегій палаты общинъ, то все-таки несомнѣненъ фактъ, что права второй палаты въ сферѣ установленія доходовъ, расходовъ и налогообложения сильно ограничены. У лордовъ не спрашиваютъ совѣта о росписи, о размѣрѣ необходимыхъ налоговъ и о цѣляхъ, для которыхъ собираются эти налоги. Вопросы о введеніи новыхъ налоговъ не доходятъ до верхней палаты, пока налоги не санкціонированы нижней палатой. Форма, въ которыхъ проектъ о налогахъ представляется, такова, что всякая критика почти исключается. А такъ какъ сила исполнительной власти основывается на силѣ кошелька, то вся дѣятельность правительства въ сущности находится внѣ контроля палаты лордовъ. Они могутъ критиковать, и часто ихъ критика бываетъ цѣнна и оказываетъ соотвѣтствующее вліяніе, но они ничѣмъ не могутъ иодкрѣпить свою критику. Министерство не можетъ игнорировать резолюціи или голосованія въ палатѣ общинъ, выражающихъ осужденіе его политикѣ или дѣятельности. Такая резолюція или голосованіе можетъ свергнуть его. Но министерство можетъ не обращать вниманія на резолюцію осужденія, проведенную въ палатѣ лордовъ. Коротко говоря, правительство отвѣтственно, насколько отвѣтственность предполагаетъ принудительный контроль, передъ палатой общинъ, а не передъ палатой лордовъ. Что же остается у палаты лордовъ? Очень большая власть. Лорды могутъ выражать свои мнѣнія относительно исполнительной власти съ гораздо большей свободой, чѣмъ это возможно для учрежденія, которое болѣе сурово связано партійной дисциплиной. Лорды, принимающіе участіе въ дебатахъ и оказывающіе на нихъ вліяніе, говорятъ съ большимъ авторитетомъ,

свойственныиъ ихъ высокому положенію, признанныиъ талантамъ и большой опытности. Этотъ авторитетъ не слѣдуетъ измѣрять лишь итогами голосованій, какъ цельзя одними голосованіями измѣрять вліяніе дебатовъ въ палатѣ общинъ. Хотя эти авторитетныя заявленія и не могутъ быть ничѣмъ подкрѣплены, но они все же имѣютъ значеніе. Дебаты въ палатѣ лордовъ по вопросамъ правительственной политики и управленія часто имѣютъ громадную цѣнность и большой вѣсъ и оказываютъ существенное вліяніе на общественное мнѣніе и дѣйствія правительства.

Въ законодательной области полномочія палаты равностильны, если не считать вышеозначенныхъ ограниченій, касающихся бюджета, и нѣкоторыхъ незначительныхъ техническихъ различій и новыхъ ограниченій, введенныхъ парламентскимъ актомъ 1911 года. Но по установившейся практикѣ обѣ крупныя политическія партіи должны вносить болѣе важныя законодательныя мѣры въ палату общинъ. Уже указывалось, что инициатива внесенія такихъ мѣръ принадлежитъ кабинету, а не палатѣ общинъ. Но важно еще замѣтить, что кабинетъ находитъ нужнымъ прежде всего совѣтоваться съ палатой общинъ; ея рѣшеніями онъ и руководится. Поэтому законодательныя функціи палаты лордовъ выражаются, въ болѣе важныхъ случаяхъ, въ правѣ пересмотра билля и его отклоненія.

Необходимость пересмотра законодательной мѣры послѣ того, какъ она прошла черезъ огонь и воду въ популярномъ собраніи коммонеровъ, признается обѣими сторонами, и польза пересмотра билля палатой лордовъ никѣмъ не оспаривается. Однако иногда упускается изъ виду, что, хотя лорды часто пользуются преимуществами независимой критики, но громадное количество, можетъ быть даже большинство поправокъ, внесенныхъ въ публичные билля послѣ того, какъ они перешли изъ палаты общинъ въ па-

лату лордовъ, предлагаются инициаторами билля и дѣлаются или согласно общанію пересмотрѣть билль, данному нижней палатѣ, или для уничтоженія неясностей, запутанностей, противорѣчій или другихъ редакціонныхъ недостатковъ, которыя были обнаружены въ нижней палатѣ, но для уничтоженія которыхъ тамъ не было ни времени, ни возможности. Въ такихъ случаяхъ палата лордовъ скорѣе можетъ считаться простымъ орудіемъ, чѣмъ органомъ для пересмотра билля.

Власть вносить поправки въ билль можетъ легко повести за предѣлы простого редакціоннаго пересмотра и видоизмѣненія деталей и совершить измѣненія, которыя по мнѣнію инициаторовъ могутъ противорѣчить основнымъ принципамъ билля. Дѣйствуя такимъ образомъ, палата лордовъ въ сущности отклоняетъ билль.

Когда и при какихъ условіяхъ конституціонная практика признаетъ цѣлесообразнымъ вмѣшательство лордовъ, отклоняющихъ билль, присланный имъ общинами, задерживающихъ его прохожденіе, или совершенно измѣняющихъ его статьи? Какъ разрѣшаются возникающіе въ такихъ случаяхъ споры между палатами? Выставить эти проблемы, значитъ поднять вопросы величайшей важности и трудности, вопросы, которые сдѣлались недавно предметомъ одного изъ самыхъ острыхъ конституціонныхъ конфликтовъ.

Послѣ реставраціи Карла II, когда парламентъ былъ реорганизованъ, поднялись вопросы о взаимоотношеніи между властями и объ юрисдикціи обѣихъ палатъ, и нѣсколько позднѣе, когда большинство палаты лордовъ составляли виги и представители реформаторскаго теченія въ церкви, а въ палатѣ общинъ засѣдали торы и члены англиканской церкви, различіе взглядовъ обѣихъ палатъ было очень серьезнымъ. Но въ теченіи большей части 18-го сто-

лѣтія и вплоть до избирательной реформы 1832 года между палатами не было серьезныхъ конфликтовъ. Даже не было причины для возникновенія разногласій. Не было элементовъ и основаній для споровъ. Члены палаты общинъ въ большинствѣ случаевъ происходили изъ тѣхъ же самыхъ классовъ, что и члены палаты лордовъ, представляли тѣ же самые интересы и мнѣнія, и были во многихъ случаяхъ предложены въ кандидаты палаты пэрами. Съ 1832 года положеніе совершенно измѣнилось. Расширеніе избирательнаго права, усилѣніе демократическихъ идей и измѣненіе взглядовъ на власть и обязанности государства по отношенію къ социальнымъ и экономическимъ проблемамъ — содѣйствовали и продолжаютъ ежедневно содѣйствовать увеличенію бездны между популярной нижней палатой и палатой, которая специально представляетъ традиціи, аристократію и богатство. Лорды въ теченіе многихъ поколѣній обходили трудности своего положенія, пользуясь своей властью осторожно и благоразумно. Они больше не претендуютъ на свое конституціонное право (отличающееся отъ юридическаго права) — пользоваться одинаковой законодательной властью, что и общины. Когда билль присылается изъ палаты общинъ, лорды въ сущности не очень часто пользуются своимъ правомъ отклонять билли, не соотвѣтствующіе ихъ взглядамъ, или дѣлать въ нихъ существенныя измѣненія. Согласно авторитетному заявленію одного лидера — члена ихъ палаты, они считаютъ своимъ правомъ и своей обязанностью «останавливать прохожденіе тѣхъ мѣропріятій, которыя, по нашему мнѣнію, недостаточно разработаны и не соотвѣтствуютъ дѣйствительному мнѣнію страны». Однимъ словомъ, они стремятся быть посредниками между общинами и страной. Эта конституціонная теорія была бы гораздо сильнѣе, если бы дѣло шло о вопросахъ, касающихся лишь какихъ-либо фактовъ и законовъ, и рѣшенія на нихъ давалось бы законными экспертами въ строго

судебномъ порядкѣ. При темерешней же системѣ лордовъ можно обвинить, что они дѣйствуютъ подвляніемъ политическихъ и экономическихъ мотивовъ. Всѣми признается необходимость найти лучшей способъ для примиренія между двумя законодательными палатами и уничтоженія пропасти между ними. У консерваторовъ есть много солидныхъ и основательныхъ аргументовъ для защиты палаты лордовъ, но многимъ кажется, что защищать аристократическое учрежденіе посредствомъ демократическихъ аргументовъ не очень-то легко и не безопасно.

Въ 17-мъ столѣтіи совѣщанія между обѣими палатами были обычнымъ явленіемъ. Они вовсе не ограничивались разсмотрѣніемъ вопросовъ, возбужденныхъ спорами между палатами, но касались и другихъ вопросовъ, какъ, на примѣръ, предполагаемаго объединенія съ Шотландіей, общихъ вопросовъ, касавшихся Шотландіи и Ирландіи, петиціи о правахъ и билля о правахъ, заговора въ арміи, католическаго заговора и обвиненія видныхъ дѣятелей въ государственной измѣнѣ. Они, такимъ образомъ, касались всѣхъ парламентскихъ дѣлъ. Восемнадцатое столѣтіе стремилось ограничить число такихъ совѣщаній и ихъ функций и придать имъ болѣе формальный характеръ. Совѣщанія обѣихъ палатъ разбирали въ эту эпоху обыкновенно (но не исключительно) разногласія относительно поправокъ, внесенныхъ какой-либо палатой къ биллямъ. Сдѣлалось правиломъ, что согласіе одной палаты на поправки, сдѣланныя другой, давалось въ формѣ посланія, а при отсутствіи согласія созывалось совѣщаніе. Эти совѣщанія происходили между особыми «завѣдующими», назначенными каждой палатой. Этикетъ засѣданій былъ очень строгій, и процедура полна формальностей. Лорды сидѣли въ шляпахъ, члены палаты общинъ стояли съ обнаженными головами. Одинъ изъ «завѣдующихъ», представитель той палаты, которой принадлежала инициатива совѣщанія, прочитывалъ о

причинахъ разногласія между палатами и передавалъ прочитанную бумагу, на которой были записаны эти пункты разногласій, одному изъ «завѣдующихъ» другой палаты. Затѣмъ «завѣдующіе» расходились и каждая группа завѣдующихъ сообщала о происшедшей процедурѣ той палатѣ, откуда они пришли. Этимъ дѣло кончалось. Кромѣ этихъ чисто формальныхъ совѣщаній иногда происходили такъ называемыя «свободныя совѣщанія», на которыхъ можно было поднять дебаты. Но «свободныя совѣщанія» сдѣлались бесполезной формальностью и затѣмъ съ 1740 года совершенно прекратились. Было только одно исключеніе. Въ 1836 году была сдѣлана бесплодная попытка посредствомъ свободнаго совѣщанія разрѣшить споръ между двумя палатами по поводу билля о муниципальной реформѣ. Практика созыва формальныхъ конференцій удержалась пѣсколько дольше. Одно изъ такихъ совѣщаній, касавшееся предварительной резолюціи о введеніи знаменитаго билля 1833 года о привилегіяхъ Остъ-Индской компаніи, было описано Макколеемъ въ письмѣ къ своей сестрѣ (17 іюня 1833 г.). «Сегодня мы понесли наши резолюціи относительно Индіи въ палату лордовъ. По этому вопросу было созвано совѣщаніе обѣихъ палатъ въ готической комнатѣ, которая называется «Разрисованной комнатой». Вся разрисовка эта состоитъ въ безобразно намалеванной фигурѣ женщины въ нишѣ одного изъ оконъ. Лорды въ маленькихъ треугольныхъ шляпахъ сидѣли около стола, а мы съ непокрытыми головами стояли на другой сторонѣ комнаты и читали наши резолюціи. По моему, уже давно настала наша очередь сидѣть, а ихъ стоять». Эти совѣщанія, кромѣ всякихъ другихъ неудобствъ, вызывали временную остановку въ дѣятельности обѣихъ палатъ. Наконецъ, какому-то умному человѣку пришло въ голову, что пункты несогласія могутъ быть выражены въ посланіяхъ такъ же хорошо, какъ и на совѣщаніи. Согласно съ

этимъ, по резолюціямъ обѣихъ палатъ на совѣщаніи въ маѣ 1851 года отправка посланія замѣнила прежнія совѣщанія. Право созывать совѣщанія осталось. Но старая процедура совѣщаній никогда не была совершенно уничтожена, и каждому члену парламента съ архаическимъ складомъ ума предоставляется право внести предложеніе о возрожденіи системы совѣщаній. Такое предложеніе впрочемъ врядъ ли будетъ внесено. Если теперь возникаютъ несогласія относительно поправокъ къ важному биллю, внесенному правительствомъ, устраиваются частныя и неформальныя совѣщанія между видными членами обѣихъ палатъ, которыя ищутъ выхода въ компромиссѣ. Если дѣло идетъ о биллѣ другого рода, совѣщанія созываютъ инициаторы и оппоненты и критики билля. Если попытки найти компромиссъ оканчиваются неудачей, билль проваливается и ему не удается сдѣлаться закономъ, такъ какъ билль можетъ пойти на утвержденіе короля лишь при содѣйствіи обѣихъ палатъ, если, конечно, не пущенъ въ ходъ парламентскій актъ 1911 года.

Посланія часто пересылаются изъ одной палаты въ другую и даютъ, главнымъ образомъ, справки о томъ, что сдѣлала одна палата относительно билля, и что думаетъ сдѣлать другая. Раньше эти посланія обыкновенно приносились изъ палаты лордовъ архивариусами, судебными чиновниками съ большимъ жалованьемъ и съ небольшими обязанностями. Эта должность была уничтожена въ теченіи послѣдняго столѣтія. Посланія палаты общинъ носили сами депутаты, и въ 1831 и 1832 годахъ Джонъ Рассель принесъ собственноручно свой избирательный билль къ рѣшеткѣ палаты лордовъ. Теперь эти посланія палатъ носитъ клеркъ парламента. Часто можно видѣть, какъ опъ приходитъ къ рѣшеткѣ палаты лордовъ въ парикѣ и въ старинномъ одѣяніи.

Отклоненіе бюджета 1909 года и въ связи съ этимъ отклоненіе и другой важной правитель-

ственной мѣры довело споръ между палатами до кризиса. Произошли общіе выборы, и правительство Асквита осталось у власти, хотя и съ уменьшившимся большинствомъ. Бюджетъ былъ снова внесенъ въ парламентъ и сталъ закономъ. Правительство внесло и провело три резолюціи относительно ограниченія законодательной власти палаты лордовъ и относительно сокращенія продолжительности парламентской легислатуры. Эти резолюціи основывались на резолюціяхъ, проведенныхъ въ палатѣ общинъ по почину Генри Кэмпбелля Баннермана въ іюнѣ 1907 года, но нѣсколько отличались отъ нихъ. Билль, основанный на этихъ резолюціяхъ, былъ внесенъ, но прохожденіе его было пріостановлено вслѣдствіе смерти короля Эдуарда VII. По поводу этого билля состоялось совѣщаніе между восемью членами обѣихъ палатъ, по четыре изъ каждой политической партіи. Когда парламентъ былъ распущенъ на осеннія вакаціи, это совѣщаніе еще не закончилось. Когда въ ноябрѣ 1910 года парламентъ возобновилъ свои засѣданія, было объявлено, что совѣщаніе не пришло ни къ какимъ соглашеніямъ. Въ палатѣ лордовъ произошли интересные дебаты, и эта палата провела резолюціи общаго характера, касавшіяся реформы ея устройства и вопроса о взаимоотношеніяхъ между палатами.

Короткій парламентъ 1910 года былъ распущенъ въ концѣ ноября и общіе выборы въ декабрѣ дали правительству то же самое большинство, которое оно имѣло до обращенія къ странѣ. Парламентскій билль былъ внесенъ въ началѣ сессіи 1911 года и сдѣлался закономъ въ августѣ 1911 года послѣ ряда знаменательныхъ сценъ. Лорды внесли поправки, но общины отказались ихъ принять. Спротивленіе лордовъ было подавлено властнымъ вмѣшательствомъ короля, который, по совѣту своихъ министровъ, согласился создать столько новыхъ пэровъ, сколько понадобится для того, чтобы выйти изъ положенія.

Но даже и тогда предложеніе отказаться отъ правокъ прошло только 131 голосомъ противъ 114.

Общія положенія парламентскаго акта таковы:

1. Если лорды не дадутъ согласія на денежный билль въ теченіе одного мѣсяца послѣ того, какъ билль попалъ къ нимъ, билль можетъ быть представленъ непосредственно королю для утвержденія и, если это утвержденіе будетъ дано, билль дѣлается закономъ безъ согласія лордовъ. Актъ даетъ опредѣленіе «денежному биллю», и спикеру палаты общинъ предоставляется право удостовѣрить, что билль подходитъ подъ это опредѣленіе. Прежде, чѣмъ такъ классифицировать билль, спикеръ долженъ посоветоваться съ двумя членами палаты общинъ, специально назначенными для этой цѣли.

2. Если не денежный, а какой-либо другой билль пройдетъ черезъ нижнюю палату въ трехъ послѣдовательныхъ сессіяхъ все равно того ли самаго парламента, или нѣтъ, онъ послѣ третьяго отклоненія его лордами можетъ быть представленъ на утвержденіе короля и, если утвержденіе дано, билль дѣлается закономъ. Но требуется, чтобы между началомъ второго чтенія въ первой изъ этихъ сессій и днемъ, когда билль проходитъ въ палатѣ общинъ въ третій разъ, прошло не меньше двухъ лѣтъ. Приняты предосторожности, чтобы поправки къ биллю, принятія обѣими палатами или потребовавшіяся вслѣдствіе теченія времени, не считались нарушающими идентичность внесеннаго билля.

3. Продолжительность работъ парламента опредѣлена въ пять лѣтъ, вмѣсто прежнихъ семи.

ГЛАВА X.

Параллели.

Выраженіе «мать парламентовъ», примѣняемое къ вестминстерскому парламенту, сдѣлалось до такой степени избитымъ, что стыдно даже повторять его. Но оно отмѣчаетъ важную историческую истину. Несомнѣненъ фактъ, что конституція и законодательныя собранія всѣхъ другихъ странъ, за исключеніемъ Венгріи, прямо или окольнымъ путемъ скопированы съ англійскаго образца или, по крайней мѣрѣ, основываются на идеяхъ, вызванныхъ этимъ образцомъ.

Первыми заимствователями были близкіе и родные намъ — составители конституціи Соединенныхъ Штатовъ. И это вполне естественно и понятно. Особенно поучительно сравнить дѣйствіе британскаго парламента съ дѣйствіями американскаго конгресса, потому что сравненіе показываетъ, какъ люди съ тѣми же самыми привычками, традиціями и образомъ мыслей, что и у насъ, могли, опираясь на иной конституціонный принципъ — отдѣленіе исполнительной власти отъ законодательной, прійти къ совершенно противоположнымъ результатамъ.

Въ 1787 году делегаты тринадцати американскихъ штатовъ, добившихся независимости, собрались на конвентъ въ Филадельфіи подъ предсѣдательствомъ Джорджа Вашингтона и подъ руководствомъ Александра Гамильтона для того, чтобы придумать форму общаго правленія. Делегаты естественно въ первую же очередь обратились за примѣромъ къ формѣ правленія, существовавшей въ ихъ собственныхъ штатахъ.

Конституціи этихъ штатовъ развились изъ хартій, дарованныхъ имъ королемъ въ то время, когда они были англійскими колоніями. Эти конституціи

различались другъ отъ друга нѣкоторыми особенностями. Но они всѣ имѣли двѣ общихъ черты.

Въ каждомъ изъ нихъ былъ губернаторъ и законодательное собраніе. Губернаторъ, стоявшій во главѣ исполнительной власти, былъ независимъ отъ законодательной власти и не несъ отвѣтственности передъ ней. Ни въ одномъ изъ штатовъ исполнительная власть не находилась въ рукахъ министровъ, которые были бы членами законодательнаго собранія и несли бы отвѣтственность передъ нимъ. Ни въ одномъ изъ нихъ не существовало системы правленія при помощи кабинета, или парламентарнаго правленія, которое существуетъ до нашихъ дней въ Соединенномъ Королевствѣ и въ британскихъ самоуправляющихся колоніяхъ за океаномъ. И, если мы спросимъ, почему же парламентарное или кабинетское правленіе, привившееся во всѣхъ британскихъ самоуправляющихся колоніяхъ, не нашло почвы въ Соединенныхъ Штатахъ, то придется отвѣтить, что главной причиной этому являются историческія условія. Система управленія бывшихъ американскихъ колоній и образовавшихся изъ нихъ штатовъ и федеральное правленіе, объединившее эти штаты, имѣли своимъ примѣромъ и образцомъ англійскую конституцію, дѣйствовавшую до того, какъ выросла и окрѣпла кабинетская система, а конституціи современныхъ британскихъ самоуправляющихся колоній были созданы по образцу существующей теперь конституціи Соединеннаго Королевства.

Отдѣленіе исполнительной власти отъ законодательной было, такимъ образомъ, одной изъ главныхъ характерныхъ чертъ конституцій американскихъ штатовъ въ моментъ ихъ объединенія. Другой отличительной чертой, наблюдавшейся почти во всѣхъ штатахъ, было то, что законодательная власть находилась (какъ находится во всѣхъ штатахъ и теперь) въ рукахъ двухъ палатъ. Съ тѣхъ поръ необходимость двухъ палатъ была возведена въ аксіому

политической науки и можетъ считаться политической догмой, получившей почти всеобщее признаніе. Но, какъ указываетъ Брайсъ, причины появленія двухпалатной системы въ Америкѣ скорѣе нужно искать въ исторіи, чѣмъ въ теоріи. Эта система возникла отчасти благодаря существованію въ нѣкоторыхъ колоніяхъ на ряду съ популярнымъ представительнымъ собраніемъ небольшого совѣта при губернаторѣ, отчасти благодаря естественному стремленію подражать родиѣ съ ея лордами и общинами.

Передъ создателемъ конституціи Соединенныхъ Штатовъ были, такимъ образомъ, образцы конституцій штатовъ, въ которыхъ исполнительная власть была независима отъ законодательной, а законодательная власть раздѣлялась на двѣ палаты, или камеры. Принимая за основу эти двѣ черты, законодатели дѣйствовали подѣ влияніемъ не только естественной тенденціи подражанія, но также подѣ влияніемъ общихъ идей и практическихъ нуждъ момента. Среди политическихъ идей, носившихся въ воздухѣ въ восемнадцатомъ столѣтіи, не было ни одной, которая бы оказала болѣе сильное влияніе на умъ американцевъ, чѣмъ доктрина о раздѣленіи властей. Эта доктрина обязана своей популярностью Монтескье, который обосновалъ ее на поспѣшномъ и неправильномъ обобщеніи, выведенномъ изъ изученія нѣкоторыхъ чертъ британской конституціи. Согласно этой доктринѣ законодательная, исполнительная и судебная дѣятельность государства должны быть независимы и отдѣлены другъ отъ друга. Для каждой должны быть созданы отдѣльные органы, работающіе вмѣстѣ, но независимые другъ отъ друга. Люди, сошедшіеся въ Филладельфіи на конгрессъ, нашли подтвержденіе этой доктринѣ въ существующихъ конституціяхъ ихъ собственныхъ штатовъ; она согласовалась съ ихъ собственными взглядами относительно того, какъ можно съ успѣхомъ избѣжать риска сосредоточенія власти въ рукахъ одного

человѣка или одной группы людей; и они положили эту теорію въ основу своей новой конституціи. Естественно, что они стремились также раздѣлить законодательную власть между двумя палатами, ибо такъ дѣлилась законодательная власть въ большинствѣ ихъ родныхъ штатовъ. Въ этомъ раздѣленіи они пашли выходъ для разрѣшенія встрѣтившагося вопроса величайшей практической трудности, а именно какъ примирить систему общаго правленія съ требованіями небольшихъ штатовъ о признаніи и обезпеченіи ихъ собственныхъ правъ. По созданной ими конституціи палата представителей должна была представлять націю, какъ цѣлое, тогда какъ сенатъ долженъ былъ представлять отдѣльные штаты. Въ сенатѣ должны были засѣдать по два сенатора отъ каждаго штата, большого или маленькаго, а представители въ нижней палатѣ избирались отъ штатовъ пропорціонально населенію, такъ что болѣе многолюдные штаты перевѣшивали остальные.

Такимъ образомъ, получилась слѣдующая система правленія: президентъ, представляющій исполнительную власть, двѣ палаты конгресса, представляющія законодательную власть, и верховный судъ, представляющій судебную власть; каждая палата независима въ своей области.

Предположимъ, что посѣтитель, хорошо знакомый съ работой парламентарнаго правленія въ Вестминстерѣ, пріѣзжаетъ въ Вашингтонъ въ началѣ новой сессіи; какія черты сходства и различія могутъ поразить его?

Первое, что вѣроятно удивитъ его въ обѣихъ законодательныхъ палатахъ — это отсутствіе казначейской или правительственной скамьи. По конституціи Соединенныхъ Штатовъ никакое должностное лицо не можетъ быть членомъ ни одной изъ палатъ конгресса. Поэтому ни президентъ, ни его кабинетъ — министры, находящіеся во главѣ исполнительныхъ департаментовъ, не могутъ засѣдать въ палатахъ.

Въ Англіи министры, отвѣтственные за исполнительную власть, являются членами одной изъ законодательныхъ палатъ; они отвѣтственны за свои поступки передъ парламентомъ, и въ частности передъ палатой общинъ; и въ свою очередь они могутъ, какъ лидеры господствующей партіи, вліять и контролировать дѣйствія этой палаты.

Въ Соединенныхъ Штатахъ президентъ не освобожденъ (какъ, напримѣръ, англійскій король) отъ отвѣтственности за свою политическую и административную дѣятельность и имѣетъ большіе власти: онъ не только царствуетъ, но и управляетъ. Онъ и его министры не отвѣтственны за свое поведеніе передъ конгрессомъ, какъ отвѣтственны министры короля передъ парламентомъ, но зато они не могутъ, подобно англійскимъ министрамъ, руководить дѣятельностью законодательной палаты и контролировать ее.

По другой статьѣ конституціи президентъ долженъ рекомендовать вниманію конгресса тѣ мѣропріятія, которыя онъ находитъ необходимыми и цѣлесообразными. Онъ указываетъ на эти мѣропріятія въ своемъ посланіи къ конгрессу въ началѣ сессіи и, такимъ образомъ, его посланіе нѣсколько похоже на тронную рѣчь короля при открытіи парламента. Но какая разница между ними! Рѣчь короля составляется министрами короны и содержитъ въ себѣ программу ихъ законодательной политики. Эту программу они могутъ выполнить, насколько позволяетъ время и обстоятельства, при поддержкѣ своей партіи; за всякую неудачу при ея выполненіи они будутъ призваны къ отчету. Но у президента нѣтъ министровъ, которые представляли бы его въ конгрессѣ, или приводили бы въ исполненіе его желанія и намѣренія въ сферѣ законодательства. Его посланіе надлежащимъ образомъ прочитывается, безъ дебатовъ передается въ комитетъ и больше о немъ

уже не слышно. Оно часто напоминает громовой выстрѣлъ холостымъ патрономъ.

Англійскій посѣтитель вѣроятно замѣтитъ въ процедурѣ конгресса формы и обычаи, напоминающіе вестминстерскій парламентъ. Въ этомъ нѣтъ ничего удивительнаго. Когда Томасъ Джефферсонъ былъ вице-президентомъ Соединенныхъ Штатовъ и, слѣдовательно, предсѣдателемъ сената, онъ составилъ для надобностей сената руководство къ процедурѣ, основанной на практикѣ, правилахъ и прецедентахъ англійскаго парламента; и руководство Джефферсона остается до сихъ поръ авторитетомъ для обѣихъ палатъ конгресса.

Но, если посѣтитель будетъ присутствовать на засѣданіяхъ конгресса, особенно на засѣданіяхъ болѣе многолюдной и популярной палаты — палаты представителей, соотвѣтствующей до извѣстной степени палатѣ общинъ, онъ замѣтитъ гораздо больше разницы, чѣмъ сходства.

Происходитъ не такъ много дебатовъ. Помѣщеніе собранія обширнѣе палаты общинъ въ Вестминстерѣ. мѣсть для депутатовъ больше и они болѣе удобны. По акустика хуже. Депутатовъ трудно слышать. Легкіе дебаты въ разговорномъ тонѣ невозможны. Вотъ одна разница. Другая состоитъ въ томъ, что менѣе формальныя засѣданія палаты, называемыя въ Англии комитетами всей палаты, а въ Соединенныхъ Штатахъ комитетами всего собранія, рѣже въ Вашингтонѣ, чѣмъ въ Вестминстерѣ; кромѣ того, въ Вашингтонѣ какъ первое, такъ и второе чтеніе биллей является чисто формальными стадіями. Каждый билль идетъ въ одинъ изъ многочисленныхъ комитетовъ палаты, и большинство биллей никогда оттуда не выходятъ. Вотъ въ этихъ-то комитетахъ и происходитъ большая часть законодательной дѣятельности конгресса, включая также финансовую дѣятельность, выполняемую въ Вестминстерѣ комитетомъ по разсмотрѣнію росписи и палатой при разсмотрѣніи бюд-

жета. Конгрессъ дѣйствуетъ при посредствѣ своихъ комитетовъ.

Посѣтитель Вашингтона можетъ полюбопытствовать взглянуть на списокъ внесенныхъ биллей. Онъ разсмотритъ нѣкоторые изъ нихъ, чтобы сравнить съ биллями, вносимыми въ вестминстерскій парламентъ. Здѣсь опять онъ найдетъ поразительную разницу. Общее количество публичныхъ и частныхъ биллей, вносимыхъ въ одну сессию парламента, измѣряется сотнями. Въ шестнадцатый конгрессъ въ Вашингтонѣ было внесено 44.500 биллей и резолюцій. Подъ резолюціями разумѣются законодательныя предложенія, не имѣющія формы биллей. Изъ всѣхъ этихъ биллей и законодательныхъ предложеній только 275 сдѣлались законами, остальные были похоронены въ комитетахъ, куда ихъ передали. Такимъ образомъ, общее число проведенныхъ мѣропріятій немногимъ разнится отъ средняго числа биллей, прошедшихъ черезъ сессию англійскаго парламента, но отношеніе между внесенными и принятыми биллями совершенно различно.

Въ Америкѣ, конечно, отсутствуетъ англійское дѣленіе на правительственные билли и билли частныхъ лицъ, потому что исполнительная власть совсѣмъ не представлена въ палатѣ. Если президентъ или кто-нибудь изъ его министровъ захотятъ внести билль, они должны обратиться къ какому-нибудь члену конгресса, и билль, внесенный такимъ образомъ, будетъ пытаться свое счастье наравнѣ со всѣми другими биллями.

Въ Америкѣ не дѣлаютъ различія между публичными и частными биллями. Громадное большинство внесенныхъ биллей касается мѣстныхъ и личныхъ вопросовъ, классифицируемыхъ въ Англии, какъ частные билли; очень много изъ нихъ имѣютъ дѣло съ единичными случаями, какъ, напримѣръ, касаются назначенія пенсін определенному лицу пли фасада какого-нибудь дома. Они имѣютъ своей

цѣлью какой-нибудь индивидуальной случай, и не собираются произвести общее измѣненіе закона. Многие изъ нихъ касаются дѣлъ, которые въ Англіи были бы предоставлены на усмотрѣніе правительства. Тамъ, гдѣ, какъ въ Соединенныхъ Штатахъ, проведена линія раздѣленія между областю законодательной и исполнительной, законодательная власть всегда вынуждена переходить границы и вторгаться въ сосѣдную область. Конгрессъ не можетъ принудить министровъ къ дѣйствію посредствомъ вопросовъ и резолюцій.

Въ Англіи, какъ мы видѣли, главнымъ образомъ министерство отвѣтственно за порядокъ дѣлъ и распредѣленіе времени въ палатѣ общинъ. Оно дѣйствуетъ такимъ образомъ, какъ дѣловой комитетъ палаты. Въ американской палатѣ представителей нѣтъ такого комитета, но до нѣкоторой степени его замѣняетъ спикеръ, который пользуется властью, ставящей его въ положеніе, не похожее на положеніе спикера въ палатѣ общинъ. Вся работа палаты распредѣляется между пятьюдесятью постоянными комитетами, назначенными въ началѣ сессіи. Большая часть работы и производится въ этихъ комитетахъ. Спикеръ назначаетъ членовъ и предсѣдателей въ эти комитеты. Среди этихъ комитетовъ находятся комитеты для изысканія путей и средствъ и аппроприаціонный комитетъ, которые регулируютъ палогообложеніе и расходы федеральнаго правительства; также «управляющій комитетъ», опредѣляющій слѣдуетъ ли сдѣлать спеціальныя облегченія для разсмотрѣнія тѣхъ биллей, которые прошли черезъ комитетъ, куда были переданы. Безъ такихъ облегченій ни одинъ важный билль не могъ бы пройти черезъ собраніе. Дарованныя облегченія часто выражаются въ суровомъ ограниченіи времени и рѣчей, гораздо болѣе строгомъ, чѣмъ ограниченія, вносимыя англійскими прекращеніями дебатовъ или «гильотиной». Первое дѣло, которымъ долженъ за-

ваться спикеръ послѣ своего назначенія, это созданіе такихъ комитетовъ. Эта работа спикера, вѣроятно, является самой тяжелой и самой безпокойной, ибо отъ способа ея выполненія зависитъ весь ходъ дѣлъ сессіи. Такимъ образомъ, американскій спикеръ не является, подобно своему прототипу въ Вестминстерѣ, безпристрастной судебной и предсѣдательствующей властью, а, напротивъ, играетъ роль могущественнаго партійнаго лидера.

Среди другихъ различій между парламентомъ и конгрессомъ можно, наконецъ, отмѣтить тотъ существенный фактъ, что парламентъ въ своей законодательной области является высшимъ и безконтрольнымъ учрежденіемъ, нескованнымъ писанной конституціей или федеральной организаціей. «Парламентъ, какъ пишетъ одинъ авторитетный писатель, является сувереннымъ и созидающимъ собраніемъ. Онъ можетъ создавать и уничтожать любой законъ, мѣнять форму правленія и законы престолонаслѣдія, вмѣшиваться въ судебныя дѣла, уничтожать самыя священныя частныя права гражданъ. Вообще нѣтъ юридическаго различія между нимъ и народомъ въ цѣломъ, и вся полнота народныхъ правъ и вся полнота власти заключена въ немъ. Практически и юридически онъ является единственнымъ и верховнымъ хранилищемъ власти націи, и поэтому онъ безотвѣтственъ и всемогущъ».

Таково сходство и различіе между парламентомъ и конгрессомъ, самое полное и мастерское описаніе котораго вы найдете въ книгѣ Брайса «Американская республика». Указанныхъ примѣровъ достаточно для того, чтобы показать вамъ, какъ сильно отличается по своему характеру американская законодательная палата отъ того почтеннаго учрежденія, которое врядъ ли можно считать ея прародителемъ.

Мы можемъ перейти теперь къ европейскому континенту. Когда въ началѣ девятнадцатаго столѣтія прекратился наполеоновскій потопъ, всѣ евро-

пейскія правительства оказались поколебленными и въ развалинахъ. Только конституція Соединеннаго Королевства осталась неприкосновенной и, видимо, незатронутой. И, когда государственные дѣятели начали возстановлять или созидать заново конституціи, они обратились за образцомъ къ Англіи. Такъ возникли законодательныя собранія, состоящія изъ двухъ камеръ или палатъ. Въ теченіе послѣдняго столѣтія онѣ появились въ большей части Европы. Процедура континентальныхъ парламентовъ также была прямо или косвенно скопирована и заимствована съ процедуры палаты общинъ въ Вестминстерѣ. Національное собраніе, явившееся первымъ плодомъ французской революціи 1789 года, не имѣло правилъ процедуры и было очень безпорядочнымъ собраніемъ. Мирабо получилъ отъ Дюмона, имя котораго было потомъ такъ тѣсно связано съ именемъ Бенстама, указатель правилъ процедуры, составленной согласно обычаямъ британской палаты общинъ Ромильи и переведенной Дюмономъ на французскій языкъ. Мирабо положилъ отпечатанный экземпляръ этой книжки на столъ во французскомъ собраніи и указалъ на процедуру Англіи, какъ на образецъ, которому нужно подражать. Но собраніе не захотѣло имѣть дѣла съ этой книжкой. «Мы не англичане, сказали депутаты, и мы не хотимъ ничего англійскаго». Книга была отложена въ сторону. Но она не была уничтожена, говоритъ Гизо, она послужила основаніемъ для правилъ процедуры, принятыхъ французской палатой депутатовъ послѣ реставраціи Людовика VIII. Во всякомъ случаѣ принятая Франціей процедура была, очевидно, сдѣлана по англійской модели и оказала вліяніе на процедуры другихъ европейскихъ странъ, имѣвшихъ парламентскія учрежденія. Такимъ образомъ, всѣ правила парламентской процедуры во всѣхъ странахъ прямо или косвенно опираются на вестминстерскій образецъ.

Нѣкоторыя изъ европейскихъ конституцій, какъ-то германская, австро-венгерская и швейцарская, имѣютъ федеральный характеръ, но форма федерацій во всѣхъ этихъ трехъ государствахъ очень различна. Почти всюду имѣются двѣ законодательныя камеры, составленныя и избранныя различнымъ образомъ. Ни въ одномъ изъ государствъ нѣтъ цѣликомъ наследственной верхней камеры. Во Франціи, Бельгій, Голландіи и Швеціи вторая камера вся избранная. Въ Норвегіи она мало чѣмъ отличается отъ простаго комитета другой камеры. Въ Италіи члены сената пожизненно назначаются королемъ по совѣту его министровъ, т. е. правительствомъ даннаго момента.

Отношеніе главы исполнительной власти, будь это императоръ, король, или президентъ, къ законодательной также очень различно въ различныхъ странахъ. Ни въ Германіи, ни въ Австріи нѣтъ кабинета или парламентарнаго правленія въ англійскомъ смыслѣ слова. Императоръ избираетъ своихъ министровъ, и ихъ нахожденіе на должности не зависитъ отъ воли законодательныхъ учреждений. Но его денежные ресурсы зависятъ отъ налоговъ, вотированныхъ законодательнымъ собраніемъ, и поэтому онъ можетъ очутиться въ финансовыхъ затрудненіяхъ, если его министры не смогутъ при помощи комбинацій партій добиться поддержки группъ большинства въ законодательномъ собраніи. Управление этихъ странъ есть управление посредствомъ чиновниковъ, которые до нѣкоторой степени контролируются собраніями, выбранными болѣе или менѣе демократически.

Во Франціи, Италіи, Бельгій и Голландіи (списокъ не очень-то великъ) существуетъ система парламентарнаго правленія, похожаго на правленіе Соединеннаго Королевства. Во Франціи президентъ, въ Италіи и Бельгій король, въ Голландіи королева правятъ не единолично, но, какъ англійскій

король, черезъ своихъ министровъ, которые являются членами законодательнаго собранія и несутъ отвѣтственность за свои дѣйствія.

Перейдемъ къ Франціи, какъ къ самой ближайшей нашей сосѣдкѣ, и посмотримъ, насколько похоже законодательное собраніе, засѣдающее въ Парижѣ, на парламентъ, засѣдающій въ Вестминстерѣ. Французская законодательная власть раздѣляется на двѣ палаты — палату депутатовъ, состоящую изъ 584 членовъ, избранныхъ на четыре года прямымъ всеобщимъ голосованіемъ, и сенатъ, состоящій изъ трехсотъ сенаторовъ, избранныхъ на девять лѣтъ по системѣ косвенныхъ выборовъ. Ежегодно одна треть сенаторовъ выбываетъ. Сенатору должно быть сорокъ лѣтъ. Сенаторы избираются департаментами и, по аналогіи между французскимъ департаментомъ и англійскимъ графствомъ, избиратели во французской сенатъ могутъ быть въ общихъ чертахъ сравнены съ 1) депутатами отъ графствъ, 2) председателемъ и членами совѣта графствъ, 3) председателемъ и членами окружныхъ совѣтовъ, и 4) делегатами, выбранными сельскими и приходскими совѣтами.

Французскій сенатъ учрежденіе почтенное и въ немъ засѣдаютъ лица высокаго общественнаго положенія, выдающихся способностей и большой политической опытности. Его власть въ некоторыхъ отношеніяхъ больше власти англійской палаты лордовъ, потому что, хотя онъ и не имѣетъ инициативы въ финансовой области, но зато имѣетъ право вносить поправки къ финансовымъ законамъ и пользуется этимъ правомъ. Но политически сенатъ гораздо слабѣе палаты депутатовъ. Непріязненное голосованіе въ сенатѣ въ одномъ или двухъ случаяхъ ускорило паденіе слабаго министерства, но эти случаи являются исключеніями. Французское министерство отвѣтственно передъ болѣе популярной палатой, палатой депутатовъ, и отъ ея поддержки зависитъ его существованіе.

Законодательныя палаты Франціи помѣщаются не въ одномъ и томъ же зданіи, какъ въ Вестминстерѣ и Вашингтонѣ, но въ различныхъ помѣщеніяхъ, находящихся на небольшомъ разстояніи другъ отъ друга; оба эти зданія-дворцы, сохранившіеся отъ времепъ французской монархіи. Сенатъ помѣщается въ Люксембургскомъ дворцѣ, а палата депутатовъ въ такъ называемомъ Бурбонскомъ дворцѣ.

Если вы войдете въ залу, въ которой засѣдаетъ палата депутатовъ, вы очутитесь въ помѣщеніи, очень отличающемся отъ британской палаты общинъ. Зала засѣданій устроена, какъ театръ, а депутатскія мѣста расположены амфитеатромъ. На галлерейхъ повыше номѣщаются посѣтители. Передъ депутатами возвышается платформа, соотвѣтствующая сценѣ въ театрѣ, на которой находятся каеэдра председателя и стулья и столы для клерковъ. Впередѣ сцены трибуна: маленькая каеэдра, на которую ведетъ лѣстница. Отсюда ораторъ, желающій говорить, обращается къ палатѣ. Эти различія во внѣшнемъ устройствѣ французской и англійской палаты, соотвѣтствуютъ и различіямъ въ самой процедурѣ палаты.

Въ палатѣ общинъ представители двухъ большихъ политическихъ партій, правительственной партіи и партіи оппозиціи, сидятъ другъ противъ друга на противоположныхъ сторонахъ палаты; они отдѣляются другъ отъ друга широкимъ проходомъ. Двѣ меньшія партіи, ирландскіе націоналисты и члены рабочей партіи, занимаютъ мѣста около прохода. Во французской палатѣ нѣтъ такой пограничной линіи между постоянными защитниками и постоянными противниками и критиками правительства. Министры сидятъ въ центрѣ прямо противъ председателя и трибуны. Сзади нихъ сидятъ депутаты разныхъ отдѣлковъ мысли, начиная отъ праваго центра до крайнихъ правыхъ, и отъ лѣваго центра до крайнихъ лѣвыхъ. Правая сторона, находящаяся съ

правой руки председателя, по традиціи ассоціируется съ болѣе консервативными отѣнками мнѣній. Устройство мѣстъ предполагаетъ и облегчаетъ дѣйствія скорѣе группами, чѣмъ партіями, и въ самомъ дѣлѣ парламентарное правленіе Франціи зависитъ, не какъ въ Англіи отъ двухъ враждующихъ партій, по очереди смѣняющихся у власти, а отъ комбинаціи политическихъ группъ. Во Франціи полная перемѣна министерства, вызывающая перемѣщеніе группы людей, находившихся прежде въ оппозиціи, на мѣсто группы людей, прежде бывшихъ у власти, является скорѣе исключеніями, чѣмъ правиломъ. Чаще всего случается лишь частичная реорганизація министерства, при которой нѣсколько членовъ министерства остаются у власти, но министерство мѣняетъ свой политическій составъ соотвѣтственно съ нуждами положенія. И, во всякомъ случаѣ, когда министры выходятъ въ отставку, они не переходятъ съ одной стороны палаты на другую: министры остаются сидѣть въ центрѣ палаты, какаѣ бы группа ни господствовала.

Правило, требующее, чтобы французскій депутатъ говорилъ съ трибуны, а не съ мѣста, ведетъ, по мнѣнію англійскаго наблюдателя, къ чтенію рѣчей. Французскій ораторъ вмѣсто того, чтобы мелькомъ заглядывать въ свои замѣтки, открыто кладетъ передъ собой на удобную доску пюпитра рукопись своей рѣчи. Это имѣетъ неудобства и для поддержанія порядка. Въ Вестминстерѣ, когда депутатъ говоритъ, онъ долженъ вставать и два члена не могутъ стоять въ одно и то же время. Но говорящій депутатъ часто садится на время, чтобы дать другому члену возможность представить свои объясненія или вставить свои замѣчанія. Эти неформальные, но общепризнанные, перерывы несомнѣстимы съ практикой произнесенія рѣчей съ трибуны, поэтому французскому депутату часто приходится говорить подъ градомъ сыплющихся замѣчаній, которыя

предсѣдатель тщетно старается прекратить стукомъ своего разрѣзного ножа или звономъ. Таково впечатлѣніе, получаемое англійскимъ посѣтителемъ. Система эта, однако, несомнѣнно имѣетъ и свои преимущества, которыя иностранецъ можетъ не оцѣнить или не замѣтить. Пожалуй, справедливо говорить, что во французской палатѣ можно услышать больше законченнаго краснорѣчія, и что стиль рѣчей не такой разговорный и небрежный, какъ въ Вестминстерѣ.

Таковы вѣщныя различія, которыя поражаютъ случайнаго наблюдателя. Наблюденіе за ходомъ дѣлъ во французской палатѣ депутатовъ скоро обнаружитъ и громадную разницу между характеромъ дѣятельности французской палаты депутатовъ и англійской палаты общинъ. Комитетская система, на примѣръ, существенно отличается, какъ отъ практики Вестминстера, такъ и отъ практики Вашингтона. Члены палаты распредѣляются по жребію между одиннадцатью бюро, а члены этихъ бюро каждый мѣсяцъ перераспредѣляются. Главная функція бюро — назначать членовъ комитетовъ, въ которые передаются всѣ билли передъ ихъ обсужденіемъ въ палатѣ. Каждый билль для первоначальнаго обсужденія идетъ въ одинъ изъ этихъ комитетовъ. Билль послѣ выхода изъ комитета поручается не депутату, внесшему его, а депутату, спеціально назначенному комитетомъ для доклада палатѣ. Самый могучій изъ всѣхъ комитетовъ — комитетъ по составленію бюджета. Ему и передается ежегодный билль о бюджетѣ. Результатомъ французской системы является то, что французскій министръ финансовъ не несетъ отвѣтственности и не имѣетъ контроля надъ судьбой своихъ финансовыхъ предложеній. Въ Англии же контроль и отвѣтственность удерживается капцелемъ казначейства.

Во Франціи и въ другихъ европейскихъ странахъ съ парламентарнымъ управленіемъ политиче-

скіе принципы англійскаго происхожденія привились къ учрежденіямъ совершенно особымъ образомъ и сильно отличаются отъ той формы, какую они приняли въ англійской исторіи, въ традиціяхъ и процедурѣ. Въ новой и чуждой обстановкѣ эти принципы своеобразно видоизмѣнились. Самоуправляющіяся владѣнія Британской имперіи за моремъ не только скопировали формы парламентарнаго правленія, но унаслѣдовали и британскія традиціи, обычаи и образъ мыслей.

Британскія владѣнія, которыя обычно называются колоніями, раздѣляются теперь на два класса: «владѣнія» и «колоніи». Первый классъ образуютъ три федераціи Канады, Австраліи и Южной Африки вмѣстѣ съ Ньюфаундлендомъ и Новой Зеландіей. Во второй классъ входятъ Вестъ-Индскіе острова и безчисленныя колоніи короны, разбѣяныя по различнымъ частямъ свѣта. «Владѣнія» пользуются такъ называемымъ отвѣтственнымъ правленіемъ, т. е. онѣ управляются по англійскому образцу, министрами, отвѣтственными передъ законодательными учрежденіями и опирающимися на большинство въ законодательныхъ учрежденіяхъ. Въ колоніяхъ же контроль законодательнаго учрежденія надъ исполнительной властью или совсѣмъ отсутствуетъ, или выражается менѣе полно, къ тому же зависимость отъ Англійи больше. Мы не станемъ останавливаться на колоніяхъ короны, а обратимъ наше вниманіе лишь на самоуправляющіяся владѣнія. Для сравненія мы можемъ выбрать три главныхъ черты сходства и три главныхъ черты различія.

Сперва о чертахъ сходства. Въ самоуправляющихся владѣніяхъ 1) законодательная власть за немногими исключеніями находится въ рукахъ двухъ палатъ, 2) исполнительная власть отвѣтственна передъ законодательной и 3) ходъ дѣлъ въ законодательномъ собраніи близко приближается къ парламентской процедурѣ Англійи. Первая палата всегда

избираемая. Вторая палата составляется различно. Члены второй палаты въ Канадскихъ владѣнiяхъ пожизненно назначаются короной, т. е. губернаторомъ, дѣйствующимъ по совѣту своихъ канадскихъ министровъ. Члены австралiйскаго сената избираются на основѣ широкаго народнаго избирательнаго права. Въ устройствѣ сената южно-африканской федераціи пробовали провести пропорціональное представительство. Всѣ канадскія провинціи, за исключеніемъ Квебека и Новой Шотландіи, имѣютъ одну законодательную палату. Въ четырехъ штатахъ, составляющихъ австралiйскую республику, члены второй палаты избираются, въ двухъ другихъ, Новомъ Южномъ Уэльсѣ и Квеслиндѣ, они назначаются пожизненно. Въ Новой Зеландіи члены второй палаты назначаются на нѣсколько лѣтъ. Тамъ, гдѣ вторая палата избирается, избирательное право въ нее всегда болѣе ограничено, чѣмъ избирательное право въ первую палату. Но важное исключеніе представляетъ изъ себя австралiйская республика, въ которой избирательное право въ обѣ палаты одно и то же. Въ Канадѣ большинство старыхъ провинцій отбросило принципъ двухъ палатъ, и новыя провинціи не приняли его. Всѣ колоніи, составляющія теперь штаты Австралiйской республики, имѣютъ вторую палату, но въ большинствѣ изъ нихъ происходятъ серьезныя конфликты между двумя палатами. Говорятъ, что сенатъ республики, который стремился быть консервативнымъ, на практикѣ оказался болѣе демократическимъ, чѣмъ нижняя палата.

Принципы, на основѣ которыхъ могло быть даровано колоніямъ отвѣтственное правленіе англійскаго типа, были впервые изложены лордомъ Дурхамомъ въ его знаменитомъ докладѣ о провинціяхъ Верхней и Нижней Канады въ 1838 году. «Для того, чтобы народный контроль, говоритъ онъ, могъ соединяться съ правомъ непосредственнаго выбора совѣтниковъ, принадлежащимъ коронѣ, колониаль-

ному губернатору должны быть даны инструкціи обезпечить содѣйствіе своей политики со стороны законодательнаго собранія и составить администрацію изъ людей, которые могутъ найти опору въ большинствѣ. Нужно дать ему понять, что онъ не можетъ разсчитывать на помощь метрополіи въ спорахъ съ собраніемъ, и эти споры не должны запутывать отношеній между родной страной и колоніей». Отвѣтственное правленіе развилось въ британскихъ колоніяхъ, пзвѣстныхъ теперь подъ названіемъ владѣній, согласно съ этими принципами.

Принципы, на которыхъ опирается такая форма правленія, не находятся въ писанной конституціи точно такъ же, какъ идентичные принципы кабинетской или парламентской системы Соединеннаго Королевства не включены въ Акты парламента. Чтобы осуществить на дѣлѣ эти принципы, достаточно было дать инструкцію губернатору и посовѣтовать ему выбирать своихъ чиновниковъ изъ тѣхъ лицъ, кто можетъ руководить большинствомъ законодательнаго собранія, и руководиться ихъ совѣтами во всѣхъ случаяхъ, кромѣ тѣхъ, которые касаются имперскихъ, а не мѣстныхъ интересовъ. Такимъ образомъ, было создано отвѣтственное правленіе въ Трансваалѣ. Разъ этотъ принципъ былъ признанъ, вся остальная конституціонная практика естественно послѣдовала за нимъ.

Этимъ можно кончить характеристику, касающуюся общихъ чертъ сходства между парламентарнымъ правленіемъ Соединеннаго Королевства и парламентарными правленіями британскихъ владѣній. Чертъ различія тоже три. Во всѣхъ владѣніяхъ законодательная власть ограничена; въ большинствѣ изъ нихъ форма правленія федеральная, во всѣхъ правительства имѣютъ болѣе демократическій характеръ.

Парламентъ Соединеннаго Королевства, какъ мы видѣли, суверененъ. Теоретически можно представить случай, когда законность парламентаго акта раз-

сма тривается въ судѣ, но практически такихъ случаевъ не бываетъ. Власть законодательнаго собранія во владѣніяхъ различнымъ образомъ ограничивается, и законность его дѣйствій можетъ подвергаться разсмотрѣнію, и часто разсматривается въ судѣ. Законодательное собраніе не можетъ издавать закона, противорѣчащаго какому-либо акту парламента, дѣйствіе котораго распространяется на владѣнія. (Такие акты, впрочемъ, не многочисленны). Власть законодательнаго собранія опирается на писанную конституцію и не можетъ быть расширена самимъ собраніемъ. Тамъ, гдѣ имѣется федеральное устройство, власть центрального законодательнаго собранія и власть мѣстныхъ законодательныхъ собраній ограничиваютъ другъ друга. II, наконецъ, въ британскихъ колоніяхъ за моремъ имѣется власть, дѣйствующая отъ лица короля, которая можетъ не соглашаться съ принятыми постановленіями и накладывать на нихъ «veto», какъ это дѣлалъ англійскій король въ Англии. Одно время этимъ правомъ часто пользовались, но теперь пользуются очень рѣдко. «Veto» неуклонно примѣняется въ тѣхъ случаяхъ, когда законодательная власть расширила свои права, или когда она коснулась предмета, затрагивающаго не только мѣстные, но и имперскіе интересы.

Ньюфаундлендъ не входитъ въ Канадскія владѣнія. Новая Зеландія осталась независимой отъ австралійской республики. Но за этими исключеніями, самоуправляющіяся владѣнія имѣютъ федеральную форму правленія. Канада первая получила федеральное управленіе. Актъ 1867 года, по которому было организовано управленіе Канадскихъ владѣній, заключаетъ въ себѣ много чертъ, взятыхъ изъ конституціи Соединенныхъ Штатовъ, но отличается отъ нея въ томъ важномъ отношеніи, что надѣляетъ центральное правительство большой властью. Въ Соединенныхъ Штатахъ считается, что если

власть не передана специально федеральному правительству, то она принадлежит отдѣльнымъ штатамъ. Въ Канадѣ подразумѣвается какъ разъ обратное. Австралія, получившая федеральное правленіе въ 1900 году, болѣе напоминаетъ федеральную систему Соединенныхъ Штатовъ, но въ ней замѣтны тенденціи къ увеличенію власти центральнаго правительства. Южно-африканская конституція 1909 г. болѣе унитарнаго, чѣмъ федеральнаго характера, т. е. власть центральнаго правительства сильнѣе, а власть отдѣльныхъ штатовъ меньше, чѣмъ въ Австраліи и Канадѣ.

Не стоитъ распространяться по поводу демократическаго характера правительства и законодательства въ британскихъ владѣніяхъ за моремъ. Колонисты, отирающіеся въ Канаду, Австралію и Новую Зеландію несутъ туда много англійскихъ традицій, но они не берутъ съ собой традицій англійской аристократіи. Почти непостижимо, какимъ образомъ въ нѣкоторыхъ изъ этихъ странъ законодательная власть опирается и на наследственные элементы. Законодательные эксперименты, которые постоянно продѣлываются въ Австраліи и Новой Зеландіи, показываютъ, какое могущественное вліяніе оказываетъ рабочій классъ на законодательныя учрежденія.

Подобныхъ параллелей можно было бы приводить безъ конца, но мы можемъ кончить тѣмъ, чѣмъ начали. Парламенты и законодательныя собранія, дѣйствовавшія во всѣхъ странахъ цивилизованнаго міра во время царствованія послѣдняго Эдуарда на англійскомъ престолѣ, ведутъ свое начало отъ Образцоваго Парламента, созданнаго нѣкогда первымъ Плантагенетомъ-Эдуардомъ.