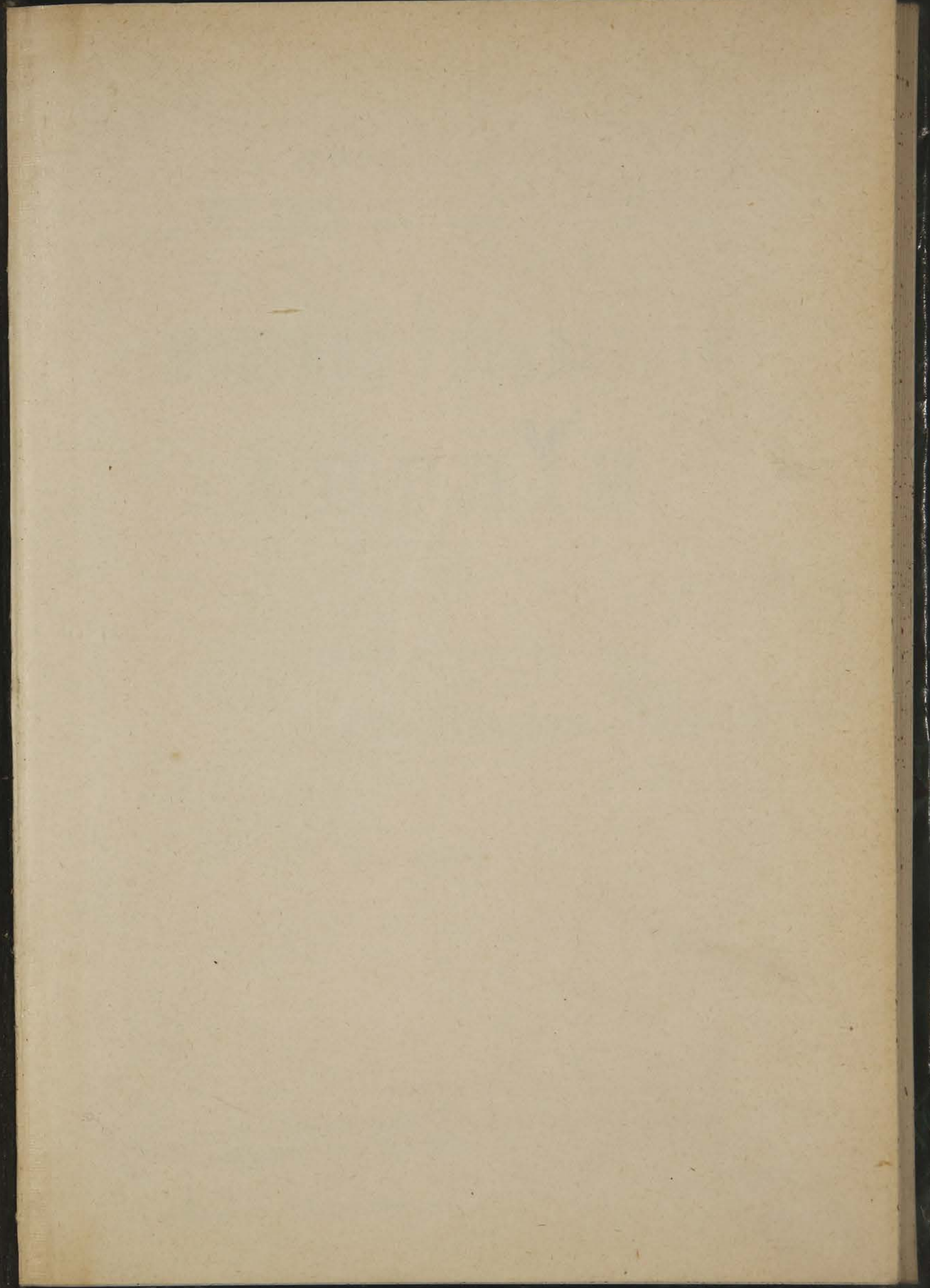
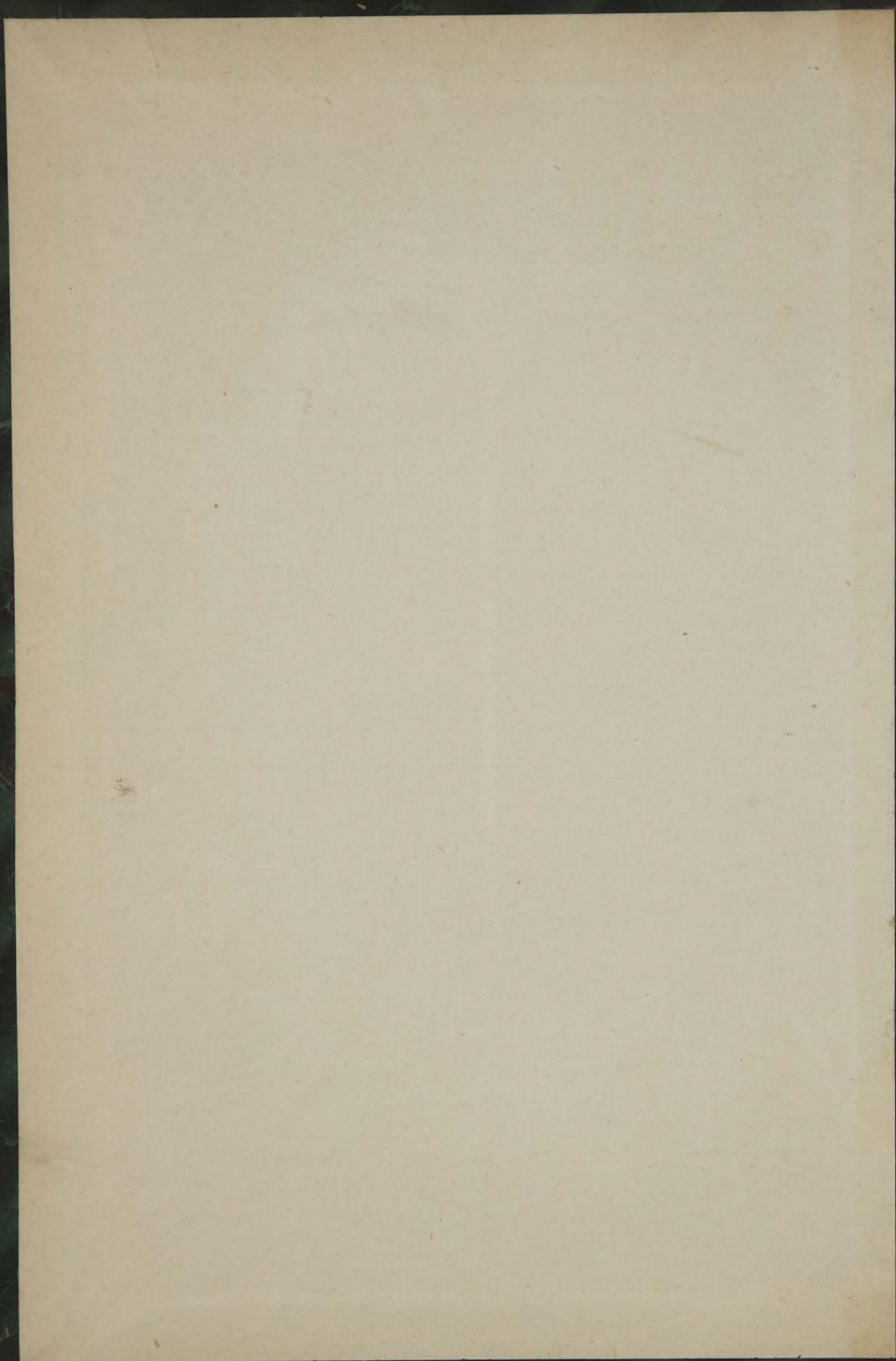


560.

NOE

LEHLE

III



1902

1902

1902

560

МОРИСЪ ВОТЬЕ

профессоръ Брюссельскаго Университета и адвокатъ Апелляціоннаго суда.

МѢСТНОЕ УПРАВЛЕНІЕ **АНГЛІИ.**

ПЕРЕВОДЪ СЪ ФРАНЦУЗСКАГО

В. В. ВОДОВОЗОВА.



М. Ф.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.

Изданіе Л. Ф. Пантелѣева.

БИБЛИОТЕКА МНН. 1896.

39

1/

МОРСКОЕ ВОДНОЕ

Водное судно и водное судно

МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

АНТИ



73381

Водное судно и водное судно

В. В. ВОДОВОЗОВА

Типографія и Литографія В. А. Тиханова, Садовая, № 27.

Водное судно и водное судно





ОГЛАВЛЕНІЕ.

Предисловіе.

хпн

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Графство (происхожденіе).

I.

Раздѣленіе Англіи на ширы (shires) во времена англо-саксовъ.— Число графствъ въ настоящее время.— Роль и значеніе шира.—Scir-gerefa и scir-gemot.— Сотня.—Hundred и Wapentake.—Hundred-gemot.—Сеньориальныя территоріи.—Socmanni и villani.—Бурги.—Burgenses, burh-gerefa и burh-gemot 1—8

II.

Покореніе Англіи норманнами.—Политика англо-норманнскихъ королей.—Судъ графства.—Sheriff или vice comes.—Судъ сотни.—Sheriff's tourn.—Устойчивость класса свободныхъ землевладѣльцевъ.—Преобразование судебныхъ учреждений.—Странствующие судьи.—Возрастающее значеніе суда графства.—Происхожденіе и развитіе jury.—Court-leet въ городахъ.—Существованіе правильно организованныхъ общинъ.—Обращеніе монарха къ общинамъ.—Образованіе палаты общинъ.—Фригольдеры и горожане.—Commoners.—Рыцари графства.—Эсквайры.—Gentry. 9—25

III.

XIV вѣкъ въ Англіи.—Мировые судьи.—Оговорка о quodam.—Разнообразные атрибуты мировыхъ судей.—Преобладаніе, которое это учрежденіе даетъ знати и gentry. 25—30

IV.

Ростъ вліянія аристократіи, начиная съ конца XVII-го в.—Англія въ XVIII-мъ столѣтіи.—Copyholder и фермеръ.—Уменьшеніе числа yeomen.—Подчиненное положеніе бурговъ.—Преобразование социальнаго строя въ XIX-мъ вѣкѣ. 31—34

Графство. (Мировые судьи).

I.

Шерифъ.—Способъ его назначенія.—Его компетенція и отвѣтственность.—Помощники шерифа.—Функции шерифа, какъ returning officer и его обязанности по отношенію къ странствующимъ судьямъ.—Коронеръ.—Слѣдствія *super visum corporis*.—Избраніе коронеровъ. 35—40

II.

Персоналъ мировыхъ судей.—Условія, требуемыя для назначенія мировымъ судьей.—Число мировыхъ судей.—Acting magistrates.—Безвозмездность службы мировыхъ судей.—Custos rotulorum.—Лордъ лейтенантъ.—Клеркъ мирового судьи.—Исчезновеніе оговорки о *quoque*.—Способность мировыхъ судей. 40—46

III.

Подраздѣленія графства.—Bench округа (division).—Petty sessional divisions и малыя сессіи.—Судъ сокращеннаго производства.—Случаи, въ которыхъ мировой судья можетъ дѣйствовать одинъ.—Clerk of the justices. 46—49

IV.

Petty sessions.—Правосудіе и администрація.—Раздѣленіе властей не существуетъ въ Англіи въ смыслѣ французскаго административнаго права.—Предварительное слѣдствіе въ уголовныхъ дѣлахъ.—Уголовная юрисдикція суда и summary convictions.—Предписанія.—Гарантія мира и добраго поведенія.—Другія предписанія магистратовъ.—Всѣ многообразныя атрибуты магистратовъ вытекаютъ изъ ихъ обязанностей, какъ «охранителей мира». . . . 50—63

V.

Спеціальныя сессіи (special petty sessions).—Случаи, въ какихъ онѣ собираются.—Разрѣшенія на продажу крѣпкихъ напитковъ (intoxicating liquors).—County licensing committee. 63—66

VI.

Четвертныя сессіи (quarter sessions).—Мѣсто и время собраній.—Лица, составляющія четвертныя сессіи.—Chairman и deputy-chairman.—Компетенція четвертныхъ сессій.—Ихъ апелляціонная юрисдикція.—Ихъ юрисдикція въ дѣлахъ о indictable offences.—Ихъ старинныя функціи въ области администраціи 66—73

VII.

Стран.

Контроль Верховнаго Суда надъ мировыми судьями.—Writ of mandamus и writ of certiorari.—Stating of a special case . . . 73—76

VIII.

Важная роль мировыхъ судей въ развитіи британской конституціи и парламентарнаго управленія.—Уменьшеніе власти мировыхъ судей.—Прогрессъ демократическихъ идей. 76—83

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Графство. (Совѣтъ графства).

I.

Законъ 13-го августа 1888 года.—«Административное графство».—Графскій совѣтъ. (County council).—Избиратели и избираемые.—Избирательные округа.—Время выборовъ и продолжительность полномочій.—Ольдермены графства.—Chairman графскаго совѣта.—Секретарь графскаго совѣта 84—94

II.

Компетенція графскаго совѣта.—Расчлененіе функцій, принадлежавшихъ некогда мировымъ судьямъ.—Administrative and financial business.—Графскій совѣтъ есть body corporate.—Управленіе имуществомъ графства.—Ограниченія.—Разрѣшенія.—Другіе предметы, подлежащіе компетенціи совѣта.—Назначеніе чиновниковъ.—Выборы коронера.—Изданіе bye-laws.—Возможное расширеніе власти совѣта. 94—102

III.

Упадокъ yeomanry и постепенное исчезновеніе мелкихъ собственниковъ начиная съ XVIII столѣтія.—Современная реакція.—Желаніе создать классъ мелкихъ землевладѣльцевъ.—Small Holdings Act 27-го іюня 1892 года.—Экономія этого закона и функціи графскаго совѣта въ этомъ отношеніи. 102—110

IV.

Финансовыя полномочія графскаго совѣта.—Налоги и займы.—Субсидіи со стороны казначейства.—Предметы, на которые онѣ употребляются.—Посредническая роль графскаго совѣта.—Механизмъ закона.—Финансовый годъ и отчетность 110—116

V.

Constabulary.—Старинные приходскіе констэбли.—Современная организація жандармеріи.—Законъ 1856 года.—Смѣшанный комитетъ (Standing joint committee).—Его составъ и компетенція.—Право административныхъ корпорацій дѣйствовать сообща и передавать свои полномочія комитетамъ. 116—121

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Стран.

Бургъ.

I.

Происхождение бурга.—Firma burgi и courtleet.—Town reeve и mayor.—Королевскія хартіи.—Причины, задержавшія развитіе бурга.—Мѣстная олигархія.—Гильдіи.—Икорпорационныя хартіи.—Select body и freemen.—Участіе бурговъ въ составленіи палаты общинъ.—Измѣненіе муниципальнаго строя. 122—131

II.

Законъ 1835 г.—Положеніе бурговъ до этого закона.—Введенная имъ система.—Дарованіе инкорпорационной хартіи.—Современное число бурговъ.—Положеніе городовъ, не получившихъ инкорпорационной хартіи 132—135

III.

Современная организація бурга.—Списки горожанъ.—Условія для активнаго и пассивнаго права голоса.—Раздѣленіе бурга на кварталы (wards).—Councillors, aldermen, mayor и auditors.—Законная обязанность принимать corporate office.—Секретарь и казначей.—Собранія совѣта.—Watch committee.—Special constables. 135—141

IV.

Компетенція городского совѣта.—Управленіе городскимъ имуществомъ.—Borough rate.—Bye-laws.—Постепенное расширеніе первоначальной компетенціи городского совѣта.—Town council въ качествѣ санитарной власти. 141—146

V.

Мировые судьи въ муниципальных бургахъ.—Юрисдикція магистратовъ графства въ бургахъ.—Мэръ въ должности и мэръ, оставившій должность—мировые судьи ex officio.—«Отдѣльная мировая коммиссія».—Мировые судьи въ бургахъ свободны отъ ценза.—Оплачиваемые магистраты.—Спеціальныя сессіи и патенты на продажу крѣпкихъ напитковъ.—Судъ четвертныхъ сессій въ бургахъ.—Recorder.—Коронеры бурговъ 146—153

VI.

Бурги подъ дѣйствіемъ закона 13-го авг. 1888 г.—Три категоріи бурговъ.—County-boroughs.—Ихъ отношенія къ графству.—Бурги съ населеніемъ отъ 10000 до 50000.—Бурги съ населеніемъ менѣе 10000. 153—158

ГЛАВА ПЯТАЯ.

Стран.

Приходъ. (Общественная благотворительность и законъ о бѣдныхъ).

I.

Политическое значеніе прихода, начиная съ XIII-го вѣка.— Church rate.—Vestry и churchwardens.—Важная роль прихода, начиная съ эпохи реформациі.—Приходъ, какъ органъ общественной благотворительности.—Законъ о бѣдныхъ Елисаветы (1601).—Надзиратели надъ бѣдными (overseers of the poor).—Налогъ въ пользу бѣдныхъ (poor rate).—Измѣненіе демократической конституціи прихода.—Open vestry и select vestry.—Современная реакція противъ преобладанія gentry.—Роль прихода въ развитіи демократіи въ XIX-мъ столѣтіи.—Свѣтскій приходъ.—Реорганизація vestry.—Законы 1818 и 1819 гг.—Множественные вотумы. Законъ 5-го марта 1894 года 159—171

II.

Общественная благотворительность послѣ закона 1601 года.— Settlement и его неудобства.—Злоупотребленія въ примѣненіи закона о бѣдныхъ.—Вредное вмѣшательство мировыхъ судей.—Ложныя экономическія понятія.—Серьезность положенія до закона 1834 года.—Gilbert's Act 1872 года и Sturges Bourne's Act 1819 года. 172—180

III.

Законъ 1834 года.—Усиливающееся вмѣшательство государства и централизація.—Poor Law Commissioners.—Poor Law Board.—Local Government Board.—Союзы приходовъ.—Бюро попечителей.—Активное и пассивное избирательное право до закона 5-го марта 1894 года.—Раздѣленіе избирателей на шесть классовъ и множественные вотумы.—Система закона 5-го марта 1894 г.—Триумфъ демократическихъ идей. 190—188

IV.

Современная система распредѣленія помощи. — Постепенные этапы.—Союзъ, какъ мѣсто обязательной подачи помощи. — Union Chargeability Act 1865.—Orders of removal 188—191

V.

Функции бюро попечителей.—Workhouse.—Достоинства и неудобства workhouse test'a. — Внутренній режимъ рабочихъ домовъ. — In-door relief и out-door relief.—Совѣщанія бюро попечителей о приемѣ въ рабочіе дома и о подачѣ помощи на дому. — Visiting committee. — Relieving officers. — Другія функции бюро попечителей 191—198

Надзиратели надъ бѣдными.—Ихъ назначеніе до и послѣ закона 5-го марта 1894 года.—Помощники надзирателей (assistant overseers) и collectors.—Со времени закона 1834 года надзиратели почти исключительно занимаются собираніемъ налога въ пользу бѣдныхъ.—Составленіе списковъ.—Комитетъ распредѣленія (assessment committee).—Оцѣночный списокъ и апелляціонныя инстанціи.—Основы налога въ пользу бѣдныхъ.—Лица, обязанныя платить этотъ налогъ.—Законъ 1869 г. и замѣна нанимателя или арендатора собственникомъ.—Собираніе налога.—Апелляція плательщиковъ въ четвертныя сессіи.—Юридическое значеніе налога въ пользу бѣдныхъ.—Очищеніе счетовъ.—Окружные аудиторы.—Верховная власть Local Government Board'a.—Poor law inspectors . . . 198—208

ГЛАВА ШЕСТАЯ.

Приходъ (приходскій совѣтъ и приходское собраніе).

I.

Несовершенство организаціи сельскихъ приходовъ до закона 5-го марта 1894 года.—Демократическій характеръ и социальное значеніе этого закона 209—213

II.

Приходскіе избиратели и parish meeting.—Раздѣленіе сельскихъ приходовъ на нѣсколько классовъ по числу населенія. . . . 213—216

III.

Режимъ приходовъ, обладающихъ приходскими совѣтами.—Условія избираемости.—Собранія приходскихъ совѣтовъ.—Chairman.—Parish council есть юридическая личность. Полномочія, которыми онъ облеченъ во всякомъ случаѣ.—Приходскій совѣтъ, какъ наслѣдникъ vestry въ области политическихъ интересовъ.—Назначеніе приходскихъ надзирателей и ихъ помощниковъ.—Ограниченіе церковныхъ старостъ кругомъ церковныхъ дѣлъ.—Секуляризація благотворительныхъ фондовъ.—Управленіе приходскимъ имуществомъ.—Приобрѣтенія и принудительныя отчужденія. . . . 216—222

IV.

Allotments.—Законы 1882 и 1887 гг.—Приобрѣтеніе (даже путемъ принудительнаго отчужденія) земель, необходимыхъ для allotments.—Принудительные наймы.—Режимъ allotments. . . . 222—225

V.

Другіе атрибуты приходскихъ совѣтовъ, именно въ области общественнаго здравія и путей сообщенія.—Налоги и займы.—Вмѣшательство приходскихъ собраній (Adoptive acts).—Ихъ принятіе приходскими собраніями 225—230

Parish meeting. — Его совѣщанія и его chairman. — Роль приходскаго собранія въ приходахъ, лишенныхъ приходскихъ совѣтовъ 230—233

ГЛАВА СЕДЬМАЯ.

Общественное здравіе и окружные совѣты.

I.

Возрастающее значеніе общественной гигиены въ XIX вѣкѣ. — Пробѣлы въ этой области въ муниципальномъ строѣ Англіи. — Специальные законы и мѣстные комитеты. — Clauses acts. — General Public Health Act 1848 г. — Законъ 1858 г. и Public Health Act 1875 г. — Нововведенія закона 5-го марта 1894 г. — Округи графства. — Раздѣленіе территоріи на городскіе и сельскіе округа. — Ихъ число и характеръ. 234—241

II.

Городскіе округа. — Раздѣленіе ихъ на три категоріи: муниципальные бурги, improvement acts districts и local government districts. — Система выборовъ въ двухъ послѣднихъ категоріяхъ до и послѣ закона 5-го марта 1894 года. — Chairman окружнаго совѣта, какъ мировой судья графства во время своего нахожденія въ должности. — Условія, при которыхъ сельскій округъ можетъ перейти (весь или отчасти) въ разрядъ городскихъ округовъ. — Раздѣленіе городского округа на участки и опредѣленіе числа членовъ окружнаго совѣта. 241—247

III.

Внутренній режимъ городскихъ округовъ. — Значеніе выраженія public health. — Различныя функціи окружнаго совѣта: общественныя дороги, сточныя трубы, вода, газъ, исполненіе законовъ и правилъ, устраненіе nuisances, bye-laws, разрѣшенія и т. д. — Возможность расширенія этой компетенціи, особенно со времени закона 5-го марта 1894 г. — Право налагать подати. — General district rate и private improvement rates. — Займы. — Очищеніе счетовъ. . . 247—257

IV.

Сельскіе округа. — Режимъ, введенный закономъ 5-го авг. 1871 г. — Режимъ закона 5-го марта 1894 г. — Окружной совѣтъ. — Chairman, какъ мировой судья во время исполненія имъ своихъ обязанностей. — Нормальная компетенція окружнаго совѣта. — Возможность расширенія этой компетенціи. — Налоги и займы. — Contributory places 257—262

Правительственный контроль надъ дѣятельностью окружныхъ совѣтовъ.—General Board of Health.—Local Government Board.—Расширеніе его полномочій.—Его право замѣщать мѣстные власти.—Централизація и децентрализація 262—265

ГЛАВА ВОСЬМАЯ.

Пути сообщенія.

I.

Highways.—Законъ 1555 г.—Инспекторъ дорогъ (surveyor of highways).—Законъ 26-го марта 1835 г.—Surveyor выбирается каждый годъ собраніемъ vestry.—Образованіе приходскихъ board для починки дорогъ.—Законы 1862 и 1864 гг.—Городскіе санитарные округа въ качествѣ highway districts со времени закона 1848 года.—Раздѣленіе мировыми судьями сельскихъ округовъ графства на дорожные участки.—District boards и waywardens.—Законы 1878 и 1888 гг.—Окружные совѣты, учрежденные закономъ 5-го марта 1894 г., какъ дорожная власть.—Процедура, соблюдаемая при ремонтѣ общественныхъ дорогъ 266—274

II.

Шоссе съ заставами (turnpike roads).—Законъ 1878 г.—Main roads.—Законъ 13-го авг. 1888 г. и законъ 5-го марта 1894 г. 274—277

ГЛАВА ДЕВЯТАЯ.

Начальное обученіе.

I.

Пробѣлы и недостатки прежняго первоначальнаго обученія.—Ежегодная субсидія дѣлу начальнаго обученія, начиная съ 1832 г.—Участіе государства обусловлено частной инициативой.—Правительственныя субсидіи получаютъ сначала религіозными ассоціаціями.—Позже и другія школы пользуются субсидіями.—Увеличеніе ежегодной субсидіи.—Условія, требуемыя правительствомъ.—Revised Code.—Комитетъ тайнаго совѣта королевы для дѣла просвѣщенія.—Министръ народнаго просвѣщенія.—Законъ 9-го авг. 1870 г. 278—282

II.

Школьные округа.—United School district.—Условія, требуемыя для того, чтобы частная школа (voluntary school) могла считаться наравнѣ съ public elementary school.—School board.—Въ какихъ

случаяхъ онъ учреждается.—Его составъ.—Множественные вотумы.—
Функции school board'a.—Школьный налогъ (school rate).—Ней-
тральность начальнаго обученія въ области религіи, въ официаль-
ныхъ школахъ.—Правительственныя субсидіи 282—289

III.

Bye-laws school board'a, устанавливающіе принципъ обязатель-
ности начальнаго обученія.—Изданіе этихъ правилъ, факультативное
по смыслу закона 1870 года, становится обязательнымъ, начиная
съ закона 1880 года.—Законъ 15-го авг. 1876 вмѣняетъ роди-
телямъ въ обязанность учить своихъ дѣтей.—Комитеты посѣщенія
школъ (school attendance committees).—Ихъ составъ и ихъ функціи.—
Даровое начальное образованіе и законъ 5-го авг. 1891 года.—
Относительное значеніе официальныхъ и частныхъ школъ . 289—293

ГЛАВА ДЕСЯТАЯ.

Столица.

I.

Исключительное положеніе города Лондона до закона 13-го ав-
густа 1888 года.—Смѣшеніе и недостатокъ единства. 294—295

II.

Лондонское Сити.—Его древнія привилегіи.—Значеніе торговыхъ
гильдій.—Преобразованная конституція 1725 года.—Компаніи
Сити.—Freemen и liverymen.—Имущество livery companies.—Участіе
компаній въ управленіи городомъ.—Судъ Common Hall.—Freemen'ы
Сити.—26 кварталовъ (wards).—Common Council.—Коммиссары по
части сточныхъ трубъ (commissioners of sewers).—26 ольдерме-
новъ.—Лордъ-мэръ.—Шерифы, рекордеръ, Common Serjeant и дру-
гія должностныя лица Сити.—Пространство и населеніе Сити. 295—306

III.

Юридическое положеніе столицы до закона 13-го авг. 1888 г.—
Лондонъ составленъ изъ частей, отнятыхъ у графствъ Миддлсекса,
Сорри и Кента.—Права мировыхъ судей и приходовъ.—Частое
вмѣшательство законодательной власти.—Мѣры къ объединенію.—
Суды и полиція.—Police courts.—Центральный уголовный судъ.—
Столичная полиція.—«Первый коммиссаръ» и его помощники.—
Полиція Сити.—Общественная помощь.—Тридцать союзовъ сто-
лицы.—Столичные округа для больницъ и для обученія бѣдныхъ
дѣтей.—Объединеніе тяготъ общественной благотворительности.—
Субсидіи союзамъ для содержимыхъ ими indoor paupers.—Школьное
бюро Лондона.—Общественное здравіе.—Vestries и boards of works.—

Способъ образованія ихъ до и послѣ закона 5-го марта 1894 г.—
Chairman, какъ мировой судья графства Лондона.—Компетенція
этихъ собраній.—Metropolitan board of works 306—319

IV.

Примѣненіе къ столицѣ закона 13-го авг. 1888 года.—«Адми-
нистративное графство Лондонъ» и «графство Лондонъ».—Терри-
торія графства Лондона.—Организація этого графства съ точки
зрѣнія юрисдикціи мировыхъ судей.—London County council.—Со-
ставъ его.—Chairman, vice-chairman и deputy-chairman.—London
county council, какъ наслѣдникъ полномочій четвертныхъ сессій и
Metropolitan Board of works.—Постепенное расширеніе его компе-
тенцій.—Честолюбивые планы демократической партіи.—Лондонская
программа.—Проекты объединенія и поглощенія Сити.—Соціалисти-
ческія тенденціи, особенно въ финансовой области.—Полиція.—Спе-
ціальныя затрудненія мѣстнаго управленія въ такомъ большомъ
городѣ, какъ Лондонъ. 319—328

ПРЕДИСЛОВІЕ

Въ лексиконѣ французскаго административнаго права нѣтъ термина, который вполне соответствовалъ бы англійской формулѣ Local Government. Слова: «провинціальныя и коммунальныя учрежденія» выражаютъ ее, безъ сомнѣнія, довольно близко. Однако они не передаютъ вполне буквально болѣе богатаго и сложнаго смысла англійскаго выраженія.

Трудно составить себѣ понятіе о мѣстномъ управленіи Англіи; идеи, господствующія объ этомъ предметѣ, вообще довольно смутны и спутаны. Англійская конституція, ея происхожденіе и исторія, функціи палаты общинъ и палаты лордовъ, положеніе короны и перваго министра, роль кабинета, устройство судовъ, судъ присяжныхъ, словомъ, все, что касается организаціи правительственныхъ властей, все, что сразу бросается въ глаза, все, что служило образцомъ для безчисленныхъ подражаній, все это въ общемъ извѣстно довольно хорошо. Нѣтъ недостатка въ трудахъ, посвященныхъ этимъ различнымъ вопросамъ, и именно во Франціи появилось нѣсколько превосходныхъ сочиненій на эту тему. Многообъемлющія и вмѣстѣ съ тѣмъ глубокія изслѣдованія г. Бутми, столь справедливо прославляемые трактаты г. Франкевилля, труды Глассона и Дюпріе,—мы называемъ только новыхъ писателей,—хорошо познакомили публику съ конституціоннымъ правомъ Англіи. Мѣстному управленію не такъ посчастливилось. Послѣ блестящаго опыта г. Поля Леруа-Болье, изданнаго вотъ уже скоро 25 лѣтъ, изслѣдованія историковъ и юристовъ не направляются въ эту сторону.

Нельзя сказать, чтобы эта область осталась совершенно нетронутой. Нѣкоторые спеціальныя вопросы были предметомъ добросовѣстныхъ изслѣдованій, а *Annuaire de législation étrangère*, какъ извѣстно, аккуратно переводитъ и подвергаетъ тщательному анализу самый текстъ новыхъ законовъ. Тѣмъ не менѣе, ни одинъ

французскій писатель не попытался въ послѣднее время представить въ цѣльной картинѣ провинціальную и коммунальную организацію Англіи.

Въ Германіи не такъ давно подобная картина была написана, и притомъ рукой мастера, именно Гнейста. Теперь нѣтъ уже надобности хвалить труды, которыми наука обязана знаменитому профессору Берлинскаго университета; не будетъ преувеличеніемъ, если мы скажемъ, что его труды представляютъ одно изъ наиболѣе замѣчательныхъ произведеній юридической науки нашего вѣка. Вліяніе, которое они имѣли на развитіе административнаго права въ Германіи, весьма значительно. Заслуга г. Гнейста въ томъ, что онъ первый пролилъ свѣтъ на происхожденіе, развитіе, истинный характеръ англійскаго selfgovernment. Безъ сомнѣнія, можно оспаривать нѣкоторыя изъ его заключеній; его можно упрекнуть, что онъ слишкомъ охотно вспоминаетъ о Пруссіи, когда старается опредѣлить характеръ британскихъ учрежденій; тѣмъ не менѣе, его различные труды, удивительные по эрудиціи и по глубинѣ, сохраняютъ свое руководящее значеніе и останутся основой всѣхъ работъ, которыя будутъ посвящены мѣстному управленію Англіи.

Однако, можно замѣтить, что сочиненія Гнейста уже нѣсколько устарѣли. Французскій переводъ его книги о selfgovernment появился въ 1867—1870 г. Послѣднее нѣмецкое изданіе этой книги вышло въ свѣтъ въ 1871 г. Томъ, трактующій объ административномъ правѣ Англіи, помѣченъ 1885 г., и онъ вовсе не былъ переведенъ. Съ 1870 г. и въ особенности въ послѣднее десятилѣтіе, внутренняя организація Англіи подверглась глубокимъ перемѣнамъ. Законъ 13-го августа 1888 г. о графскихъ совѣтахъ и совсѣмъ новый законъ 5-го марта 1894 г. сдѣлали нововведенія весьма радикальнаго характера. Эволюція, первые симптомы которой со страхомъ отмѣтилъ г. Гнейстъ и которой онъ не оцѣнилъ съ полной справедливостью, съ тѣхъ поръ не прекращалась. Можно прибавить, наконецъ, что сочиненія Гнейста, чрезвычайно богатыя разнообразными свѣдѣніями, имѣютъ видъ мало привлекательный для французскаго читателя. Они носятъ въ рѣдкой степени отпечатокъ германскаго генія и по временамъ рѣшительно идутъ въ разрѣзъ со складомъ нашей мысли.

До настоящаго времени въ Англіи нѣтъ научнаго труда о провинціальныхъ и коммунальных учрежденіяхъ страны. Тамъ можно

найти лишь книги, составленные для практики, комментаріи къ тому или другому опредѣленному закону, справочники, — впрочемъ, превосходные, — въ которыхъ свѣдѣнія расположены въ алфавитномъ порядкѣ. Было бы однако несправедливо пройти молчаніемъ маленькіе томики, принадлежащіе къ серіи, озаглавленной: «The English Citizens». Эти монографіи, предназначенныя къ тому, чтобы выяснить гражданамъ ихъ права и обязанности, суть образцы ясности. Авторами ихъ являются люди, несомнѣнно компетентные, иногда крупные ученые, и онѣ оказываютъ большую услугу тому, кто приступаетъ къ изученію проблемъ административнаго права ¹⁾.

Можетъ быть читатели согласятся, что трудъ, задача котораго — намѣтить основныя черты мѣстнаго управленія Англіи, является не безполезнымъ. Очевидно, дѣло идетъ не о полномъ трактатѣ, — такой трактатъ, даже если оставить въ сторонѣ Шотландію и Ирландію, достигъ бы громаднхъ размѣровъ. Но вмѣстѣ съ тѣмъ онъ долженъ выйти за предѣлы краткаго эскиза, простого контура, такъ какъ только извѣстныя частности, нѣкоторыя характерныя детали позволяютъ читателю проникнуть въ самую душу коммунальной организациі, кажущаяся спутанность которой сначала смущаетъ наблюдателя.

Живой и глубокий интересъ связанъ съ изученіемъ сравнительнаго правовѣдѣнія. Оно намъ помогаетъ понять геній различныхъ народовъ и такимъ образомъ пополняетъ наши знанія о человѣческой природѣ. Конечно, нѣтъ надобности преувеличивать значеніе изслѣдованій о мѣстномъ управленіи Англіи, позволительно однако думать, что характеръ англійскаго генія сказался въ этой области въ особенно выразительныхъ чертахъ. Всего болѣе заслуживаетъ упоминанія тотъ путь, по которому постепенно подвигается демократическое развитіе народа, по своей природѣ консервативнаго. Это развитіе есть, безъ сомнѣнія, одно изъ крупныхъ политическихъ событій XIX вѣка, всѣ послѣдствія котораго еще не-

¹⁾ Авторъ очевидно не зналъ о популярной, но весьма дѣльной книгѣ, отличающейся многими достоинствами, вышедшей почти одновременно съ его книгой: Edward Jenks. «An outline of English Local Government». Lond. 1894. (предисловіе помѣчено іюлемъ 1894).

Послѣ выхода книги Вотье вышла еще на ту же тему книга: Arminjon, «L'administration locale d'Angleterre». Paris. 1895.

Прим. перев.

доступны нашему предвидѣнію. Англія, несмотря на ожесточеніе партійной борьбы, мужественно приняла неизбѣжный фактъ. Она поистинѣ подвигается впередъ съ осмотрительностью и проходитъ съ послѣдовательностью всѣ этапы своего пути. Въ ея настоящемъ всегда содержится много элементовъ прошлаго и оно всегда съ привѣтомъ обращается къ будущему. Благодаря постоянному реформированію ея учреждений, благодаря тому, что она всегда лишь постепенно отказывается отъ вѣковыхъ обычаевъ, она приходитъ къ рѣшеніямъ, поражающимъ насъ своею смѣлостью, передъ которыми останавливаются націи, съ наибольшою искренностью и страстностью сдѣлавшія культъ изъ принциповъ демократіи.

Брюссель.

21-го дек. 1894 г.



ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Графства (происхожденіе).

I.

Графство представляет характерный примѣръ устойчивости политическихъ учрежденій Англіи. Вотъ уже приблизительно 10 вѣковъ, какъ существуютъ графства, но съ момента ихъ появленія въ исторіи ихъ очертанія не подверглись существеннымъ измѣненіямъ. Происхожденіе этого территоріальнаго дѣленія, образовавшагося во время англо-саксонскаго владычества, крайне темно и, по всей вѣроятности, навсегда останется неизвѣстнымъ. Національное преданіе рано приписало Альфреду Великому честь раздѣленія страны на графства, или, лучше сказать,—на ширь ¹⁾. Если фактическая точность этого преданія не доказана, то по крайней мѣрѣ нѣтъ ничего, что бы безусловно ему противорѣчило. Раздѣленіе королевства на административные округа совершилось въ эпоху блеска англо-саксонской монархіи (871—975 г.) ²⁾. Документъ, относящійся къ концу этого періода, содержитъ списокъ 32 шировъ, которые соотвѣтствуютъ современнымъ графствамъ. Если прибавить къ нимъ 5 графствъ сѣверной Англіи, которыя лишь позднѣе были выдѣлены въ правильные округа ³⁾, затѣмъ графство Корнуэльсъ,—простой аггломератъ дѣленій болѣе мелкихъ во времена англо-са-

¹⁾ Слово shire происходитъ отъ англо-саксонскаго scīr, которое обозначаетъ раздѣленіе (scīran, to share—дѣлить).

²⁾ Во всякомъ случаѣ нужно замѣтить, что задолго до Альфреда Великаго, именно уже въ концѣ VII вѣка, scīr является территоріальнымъ дѣленіемъ въ королевствѣ Вессексъ.

³⁾ Нортумберландъ, Вестмореландъ, Кумберландъ, Дѣргамъ, Ланкастеръ. МОРИЦЪ ВОТЪЕ.

ксовъ, и, наконецъ, графства Монмутъ и Рутландъ, созданіе которыхъ обязано позднѣйшимъ событіямъ, то мы имѣемъ 40 графствъ, на которыя дѣлится извѣстная намъ Англія¹⁾.

Послѣ завоеванія норманновъ ширь получилъ, сообразно съ административнымъ языкомъ побѣдителей, наименованіе графства (county).

При Генрихѣ VIII на графства, на подобіе Англіи, былъ раздѣленъ и Вельсъ, присоединенный къ ней въ XIII вѣкѣ²⁾.

Несмотря на нѣсколько неизбѣжныхъ перемѣнъ, несмотря на позднѣйшія пристройки, — результатъ историческихъ событій, — можно утверждать, что нынѣшнія англійскія графства, разсматриваемыя въ ихъ цѣломъ, связаны неразрывною нитью съ дѣленіемъ королевства, совершеннымъ англо-саксами.

Англія насчитываетъ нынѣ 40 графствъ, Вельсъ—12. Графства сильно различаются между собою по пространству и по народонаселенію. Между Ланкастеромъ съ его 1887 кв. милями³⁾ и 3.926.798 жителей, и Рутландомъ, насчитывающимъ всего 148 кв. миль и 20.569 жителей, остальные графства занимаютъ промежуточное мѣсто⁴⁾. Въ среднемъ на англійское графство приходится 687.052 жителей, въ то время какъ въ Вельсѣ эта цифра спускается до 126.576 жителей⁵⁾.

Нѣтъ возможности съ точностью опредѣлить принципъ, на основаніи котораго когда-то совершилось дѣленіе королевства на ширь. Какъ кажется, здѣсь вліяли обстоятельства различнаго рода. На югѣ

¹⁾ Gneist, „Englische Verfassungsgeschichte“, p. 35—38. [Р. Гнейстъ, „Исторія государственныхъ учрежденій Англіи“, пер. Венгерова, Москва 1885, стр. 37—38].

²⁾ 34 и 35 Henr. VIII, c. 26 (1543). Вельское графство Монмутъ присоединено къ англійскимъ графствамъ въ 1530 году.

³⁾ Англійская миля = 1 километръ 609 метровъ [= 1,384 версты].

⁴⁾ Йоркское графство географически наиболѣе обширно; оно содержитъ 2766 кв. миль (4.450 кв. килом.) и 2.175.293 жит.; но оно дѣлится на три округа, называемыхъ ridings, изъ которыхъ каждый представляетъ характерныя черты отдѣльнаго графства. [Тутъ авторъ сдѣлалъ ошибку. Во-1-хъ, 2.766 кв. миль равняются не 4½ тыс. кв. кил., а 7156 кв. кил., во 2-хъ, эта цифра относится не ко всему Йоркскому графству, а именно къ одному изъ его округовъ, къ Westriding. Число жителей въ немъ въ 1891 году было 2.439.000 челов. Прим. перев.].

⁵⁾ При такомъ различіи крайнихъ цифръ, среднія даютъ понятіе весьма неточное.

и на востокъ каждый ширъ напоминаетъ объ одномъ изъ тѣхъ древнихъ маленькихъ германскихъ королевствъ, которые были основаны въ эпоху завоеванія Британіи воинственными дружинами англо-и саксовъ. Еще нынѣ имена Эссекса, Суссекса и Миддлсекса, Норфолька и Суффолька звучатъ, какъ отдаленное эхо, говорящее намъ невнятнымъ языкомъ о древней иммиграціи народа англо-саксонской расы. Въ центрѣ и на сѣверѣ ширъ получился изъ раздѣленія королевствъ Мерція и Нортумбрія. Свое названіе онъ заимствовалъ обыкновенно отъ города, служившаго ему центромъ (Линкольнширъ, Йоркширъ), рѣже—отъ названія народа, жившаго въ немъ (Кумберландъ, Рутландъ), или же отъ своего географическаго положенія (Нортумберландъ, Вестмореландъ).

Значеніе шира въ англосаксонской монархіи было весьма велико. Два раза въ годъ его свободные люди подъ предсѣдательствомъ представителя короля, *scir-gerefa* или *sheriff'a*, собирались на народное собраніе ¹⁾. Самыя знатныя лица шира, крупные земельные собственники, королевскіе чиновники, даже епископъ, должны были туда являться. Собраніе было прежде всего судилищемъ. Оно вѣдало бѣольшую часть уголовныхъ и болѣе важныя гражданскія дѣла, ему же принадлежала мировая юрисдикція. Судейскія обязанности исполнялись на немъ обыкновенно членами поземельной аристократіи, танами (*thanes*). Двѣнадцать этихъ крупныхъ собственниковъ образовывали трибуналъ.

Англо-саксонское графство подраздѣлялось на сотни (*hundreds*)—округи, первоначально учрежденные въ интересахъ военной службы, маленькіе и многочисленные въ богатыхъ графствахъ юга, значительно болѣе обширные на сѣверѣ, гдѣ населеніе было рѣже, почва скуднѣе, ея обработка хуже ²⁾. Слово «*hundred*» не было единствен-

¹⁾ Шерифъ былъ обыкновенный представитель короля для гражданскихъ дѣлъ. Военнымъ же его представителемъ былъ эльдормэнъ (*ealdorman*), подъ властью котораго иногда было по нѣскольку графствъ. Имя эльдормэна, какъ кажется, указываетъ на то, что это лицо было сначала начальникомъ, старшиной племени. Въ XI вѣѣ, при датскомъ владычествѣ титулъ *earl* (графъ) замѣняетъ постепенно титулъ эльдормэна. Со времени завоеванія норманновъ шерифъ (или, лучше сказать, *viscomes*), исполняетъ всѣ обязанности, которыя падаютъ на представителя короля, какъ юридическія и финансовыя, такъ и военныя. *Earl* теряетъ тогда свое прежнее значеніе, исключая трехъ графствъ: Честера, Дергама и Кента.

²⁾ Въ графствѣ Кентъ была 61 сотня, въ Суссексѣ — 65, въ Дорсетширѣ — 34, Ланкаширѣ только 9.

нымъ, которое служило для обозначенія внутреннихъ подраздѣленій шира. На сѣверѣ страны мы встрѣчаемъ какъ равноправный съ нимъ терминъ *warentake*. Это слово, которое своей этимологіей сразу вызываетъ въ насъ идею о схватываніи оружія, о союзѣ воиновъ, есть ясное указаніе на военное происхожденіе сотни ¹⁾. Слова *hundred* и *warentake* появляются въ Англіи не раньше, чѣмъ въ срединѣ 10 столѣтія ²⁾, но округа, обозначаемые ими, безъ сомнѣнія, гораздо древнѣе. Хронографы приписываютъ, и конечно не безъ основанія, Альфреду Великому заслугу новаго раздѣленія страны на сотни. Границы сотни представляли сначала извѣстную степень измѣнчивости, но въ теченіе X вѣка онѣ установились и съ тѣхъ поръ остались неизмѣнными до нашего времени. Въ настоящую минуту въ Англіи насчитываютъ 729 сотенъ; но теперь сотня потеряла почти все свое значеніе. Съ точки зрѣнія администраціи страны она есть не болѣе, чѣмъ историческое воспоминаніе ³⁾. Въ XIX вѣкѣ многообразныя потребности вызвали глубокое измѣненіе во внутреннихъ подраздѣленіяхъ графства. Мы будемъ имѣть случай указать на истинный характеръ новыхъ округовъ. Замѣтимъ теперь, что существуетъ и нынѣ одно подраздѣленіе, которое по своему характеру и по своимъ цѣлямъ сильно приближается къ древней сотнѣ. Это подраздѣленіе, которое какъ бы продолжаетъ сотню въ обновленной формѣ, есть «округъ» (*division*). Въ 1881 г. въ Англіи и въ Вэльсѣ насчитывалось 715 округовъ.

Во времена англо-саксовъ свободные люди періодически собирались, чтобы принять участіе, — будь то въ отправленіи юстиціи,

¹⁾ Терминъ *warentake* встрѣчается только въ областяхъ, занятыхъ когда-то англами: въ Йоркширѣ, Ноттингамширѣ, Дербиширѣ, Нортгэмптонширѣ, Рутландѣ, Лейчестерѣ. Этимологія этого слова впрочемъ подлежитъ еще сомнѣнію. (*St u b b s*, „*Constitutional history*“, v. I, p. 109—110).

²⁾ Они употребляются въ законахъ Эдгара (959—975 г.).

³⁾ На сотню еще и теперь можетъ быть возложена обязанность поддерживать большую дорогу или мостъ. Насколько мы знаемъ, это единственный случай, когда современные законы признаютъ сотню отдѣльной административной единицей. До 1886 г. на жителя сотни падала обязанность вознаграждать заинтересованныхъ лицъ за убытки, причиненные имъ въ случаѣ мятежа (это принципъ закона 10 вандемьера IV г.). Съ 1886 г. (49 и 50 Vict. c. 38) „полицейскій участокъ» (*district*) заботится объ этомъ вознагражденіи, а по *Local Government Act* 1888 г. претензіи, вызываемыя подобными убытками, вѣдаются графскимъ совѣтомъ.

или же въ поддержкѣ общественнаго порядка. Судебное собраніе сотни, такъ называемый *hundred-gemot*, происходило 12 разъ въ году. Оно произносило приговоры по обычнымъ гражданскимъ процессамъ, по менѣе важнымъ уголовнымъ дѣламъ, а также ему принадлежала мировая юрисдикція. Хотя всѣ свободные люди имѣли право принимать въ немъ участіе, но въ дѣйствительности только болѣе богатые собственники играли въ немъ дѣйствительную роль. Они составляли трибуналъ, обыкновенно изъ 12 лицъ. Предсѣдательствовалъ въ собраніи *scir-gerefa* или его замѣститель.

Въ англо-саксонской монархіи, такъ же какъ и въ имперіи франковъ, хотя и въ меньшихъ размѣрахъ, постепенно происходитъ процессъ дифференціаціи, подкапывающійся подъ основы политическаго зданія. Внутри графства устанавливаются территоріи, которыя подчиняются юрисдикціи землевладѣльца или монастыря. На территоріи этого рода осѣдаютъ два рода жителей. Съ одной стороны, это—свободные люди; въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ,—а именно въ томъ, что касается военной службы,—они подчинены тѣмъ же обязательствамъ, которыя тяготѣютъ на всѣхъ свободныхъ людяхъ; но въ томъ, что касается правосудія, они зависятъ отъ вотчиннаго суда¹⁾. Съ другой стороны это — земледѣльцы, которые обязаны землевладѣльцу приношеніями разнаго рода, сообразно съ занимаемыми ими землями. Положеніе этихъ людей, живущихъ на чужихъ земляхъ, естественно представляло очень большое разнообразіе. Одни, облагаемые умѣреннымъ и постояннымъ оброкомъ, не отличаются замѣтнымъ образомъ отъ людей свободныхъ. Другіе, подверженные тяжелымъ и часто произвольнымъ вымогательствамъ, находятся въ положеніи, граничащимъ съ рабствомъ. Эти двѣ крайнихъ точки предполагаютъ цѣлый рядъ промежуточныхъ ступеней. Взятые въ цѣломъ, эти люди, несмотря на свою зависимость отъ землевладѣльца, пользуются полной личной свободой и отличаются отъ настоящихъ рабовъ, которые составляютъ въ населеніи страны

¹⁾ Право юрисдикціи, принадлежавшее поземельному собственнику, по отношенію къ свободнымъ людямъ, во многихъ мѣстахъ обозначалось терминомъ *saca et soca* (*sac and soc*). Отсюда происходятъ термины *socmanni*, *socshemen*, обозначающіе свободныхъ людей, зависящихъ отъ вотчиннаго суда. Этимологическое происхожденіе выраженія *sac and soc* крайне темно. Возможно, что слово *sac* обозначаетъ тяжбу, а слово *soc* — юрисдикцію (*St u b b s*, I, p. 213).

лишь меньшинство, относительно весьма немногочисленное. Эти земледельцы, обыкновенно называемые *villeins*, *villani*,—имя, которое указывает на их связь с древними земледельческими общинами,—были насильно подчинены юрисдикции вотчинного суда¹⁾.

Такие автономные территории вкраплены крупными пятнами рядом с сотнями в картину политических округов страны. Есть такие, границы которых совпадают с границами сотни и которые в силу договора изъяты из юрисдикции королевских чиновников. Встречается, впрочем, не мало таких, которые составляли часть наследственного имения короля.

Сеньориальные земли были многочисленны, их значение было весьма велико. Предполагают, что жители, находящиеся в более или менее тесной зависимости от крупных поземельных собственников, составляли более половины населения королевства.

Уже в англо-саксонский период в сложном составе крупного поземельного имения, можно заметить элементы того, что впослед-

¹⁾ Земледельческая община называется по-латыни *villa*. Это слово соответствует англо-саксонскому *tūn* (буквально—огороженное место). Со словом *tūn* связано выражение *town*, *township* (городъ, деревня, община). В главѣ *tūn* стоит *tun-gerefa*, называемый также *villicus* или *praepositus* (староста). *Township* и *villicus* появляются в судѣ в норманнскій періодъ. Въ относящихся сюда документахъ *villicus*, какъ кажется, является уполномоченнымъ лицомъ хозяина господскаго дома (*manor*), отъ котораго зависитъ *villa*. Является ли власть землевладѣльца учрежденіемъ первобытнымъ (или, по крайней мѣрѣ, такимъ, далѣе котораго въ глубь вѣковъ идти невозможно), или, напротивъ, она установилась вслѣдствіе узурпаціи на счетъ земледѣльской общины, первоначально свободной—объ этомъ идутъ горячіе споры въ Англіи, да и не въ одной Англіи. Намъ незачѣмъ вдаваться въ этотъ споръ. Достаточно сказать, что первое изъ двухъ мнѣній кажется обоснованнымъ болѣе солидно. Во всякомъ случаѣ безспорно, что собственники, первоначально свободные, привязывались добровольно или насильственно узами болѣе или менѣе прочными къ общинѣ, зависящей отъ землевладѣльца. Но существованіе общины, совершенно независимой, деревни, населенной свободными людьми, самостоятельно управляющимися и выбирающими своихъ чиновниковъ, по меньшей мѣрѣ крайне проблематично (G n e i s t „Engl. Verfassungsgesch.“. 41—45) [рус. пер. стр. 42—47]. Въ настоящее время подъ *township* разумѣется деревня, подраздѣленіе прихода. Какъ синонимы этого выраженія встрѣчаются слова *hamlet* и *tithing*. Происхожденіе послѣдняго термина неясно (S t u b b s, I, p. 97).

ствіи, послѣ завоеванія норманновъ, называлось *manor* (господскій домъ) ¹⁾.

Въ извѣстномъ количествѣ пунктовъ, на которые иногда указывало сохранившееся воспоминаніе о римскомъ поселеніи, подъ защитою стѣнъ, представлявшихъ препятствіе нападенію датчанъ, собиралось болѣе густое населеніе. Рядомъ со свободными людьми, въ него входили землепашцы и рабы; словомъ, оно обнимаетъ людей всевозможныхъ положеній ²⁾. Ихъ общее наименованіе есть *burgenses* (горожане). Имъ обозначаются очевидно тѣ, которые тѣснятся вокругъ бурга, вокругъ замка короля или землевладѣльца, вокругъ монастыря, и которыхъ защищаетъ городской валъ. Терминъ бургъ (*burgh*), который сначала обозначалъ крѣпость, сталъ мало по малу прилагаться, вслѣдствіе неизбѣжныхъ измѣненій, ко всякому сборищу людей съ характеромъ города. Бургъ обыкновенно подчинялся юрисдикціи спеціальнаго чиновника, *burgh-gerefa*. Компетенція трибунала бурга (*burgh-gemot*) была аналогична съ компетенціей трибунала сотни ³⁾.

¹⁾ «Мы знаемъ, что права собственности и обязательства англійскаго землепашца до завоеванія, о которыхъ именно говорятъ, что они мѣняются соответственно съ мѣстными обычаями, были въ сущности тождественны съ правами и обязательствами *villanus* XII и XIII вѣковъ. Заслуга Кембля, что онъ доказалъ это тождество, и не меньшая заслуга Зибомы, что онъ сдѣлалъ ее болѣе очевидною» (Сэръ F. Pollak, «*Le manoir en Angleterre*» въ *Introduction à l'étude de la science politique*, p. 390).—Терминъ *manor* норманнскаго происхожденія; онъ не обозначаетъ замка; точно также онъ не примѣняется обязательно къ территоріи, составленной изъ смежныхъ имѣній. Владѣнія, зависящія отъ *manor*, находятся иногда въ разныхъ мѣстахъ. Въ свою очередь деревня могла заключать въ себѣ хозяйства, зависящія отъ нѣсколькихъ различныхъ *manor*. (К. Hegel, «*Städte und Gilden der germanischen Völker im Mittelalter*», I, p. 45—47).

²⁾ Могло случиться, что жители бурга зависѣли одни отъ одного, другіе отъ другого землевладѣльца. Ихъ положеніе было весьма разнообразно. Нужно допустить, что личная свобода вообще была приобрѣтена ими. (К. Hegel, «*Städte und Gilden*», I, 45—47).

³⁾ Gneist, «*Englische Verfassungsgesch.*», p. 43—44 [русск. пер. 45—46]. Термины, обозначающіе бургъ, суть: *burgh*, *buruh*, *byrg*, по-датски *by*. Чиновникъ, завѣдующій администраціей бурга, называется *burgh-gerefa* (бургомистръ), *wic-gerefa*, *tûn-gerefa*, *port-gerefa* (словомъ *port* обозначается здѣсь городъ), по-латыни *praepositus* или *praefectus*. Жители бурга называются также *burghmanni*. (К. Hegel, «*Städte u. Gilden*», I, 35—42).

Господскій домъ (manor) и бургъ испытали совершенно различную судьбу. Значеніе господскаго дома въ политическомъ строѣ государства медленно, но вѣрно падало. Наступило время, когда этотъ терминъ сталъ обозначать только гостепріимное жилище богатаго землевладѣльца. Бургъ, напротивъ, принимая, правда, очень разнообразныя очертанія, не переставалъ расти и развиваться. Соперникъ графства, онъ кончилъ тѣмъ, что превзошелъ его по своему значенію и богатству. Но пока все это—тайна будущаго, и будущаго отдаленнаго. Наканунъ завоеванія норманновъ, графство, ширь, подраздѣлявшееся на сотни, имѣло преимущественное значеніе; здѣсь, на этой почвѣ развѣртывалась дѣятельность еще многочисленнаго населенія свободныхъ собственниковъ ¹⁾.

¹⁾ Рядомъ со словами hundred и wapentake для обозначенія сотни встрѣчается, хотя и значительно рѣже, слово ward (G neist, «Selfgovernment», p. 81). Въ извѣстныхъ мѣстахъ существуетъ еще промежуточное подраздѣленіе между широмъ и сотней. Графство Кентъ было раздѣлено на 6 lathes, каждый изъ которыхъ заключалъ нѣсколько сотенъ и исполнялъ обязанности, общія этимъ сотнямъ. Сотни графства Суссексъ группировались въ 6 rapes, вѣроятно, связанныхъ съ древней военной организаціей. Нѣкоторыя изъ современныхъ графствъ Англіи дѣлятся на нѣсколько округовъ, изъ которыхъ каждый, собственно говоря, составляетъ съ административной точки зрѣнія самостоятельное графство. Графство Линкольнъ и Йоркъ были раздѣлены каждое на 3 trithings. Это дѣленіе существуетъ еще и понынѣ. Графство Линкольнъ дѣлится на три divisions (округа: Holland, Kesteven, Lindsey). Графство Йоркъ дѣлится на 3 ridings (испорченное слово trithings). Графства Суссексъ и Суффолькъ раздѣлены каждое на два округа. Одна часть графства Кембриджъ, называемая Isle of Ely, пользуется административной независимостью, точно также одна часть графства Нортгэмптонъ, носящая имя Soke of Peterborough. Раздѣленіе между этими округами однако далеко неполное. Въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ они остаются объединенными. Округъ—городской или деревенскій, избавленный въ большей или меньшей степени отъ дѣйствія обычныхъ властей графства и вслѣдствіе того подчиненный юрисдикціи специальныхъ чиновниковъ, называется вольнымъ округомъ, liberty. Эти liberties бываютъ происхожденія муниципальнаго или вотчиннаго. Въ Лондонѣ встрѣчаются city and liberty Вестминстеръ, и liberty Тоуэръ. Наибольшею извѣстностью, какъ liberties, пользуются пять портовъ (Гастингсъ, Сандвичъ, Дувръ, Гайтъ, Ромнэй) и два древнихъ города (Winchelsea, Rye). Каждый изъ пяти портовъ съ зависящими отъ него землями составляетъ своего рода маленькое государство. Уже давно liberties, немногочисленные и ничтожныя по своимъ размѣрамъ, представляющія лишь ничтожную часть народонаселенія страны, на практикѣ потеряли всякое дѣйствительное значеніе. Законъ 13 августа 1888 г. сдѣлалъ очень много, чтобы ассимилировать ихъ съ другими частями графства, въ ко-

II.

Политическая свобода сохранялась въ англо-саксонскомъ ширѣ, но зато государство было безсильно. Внутренніе безпорядки, — результатъ датскихъ нашествій, — глубоко потрясли его. Власть была предметомъ постоянного соперничества между ослабленной монархіей и своевольной аристократіей. Дисциплина норманнской арміи, политическій талантъ ея вождя, легко взяли верхъ надъ народомъ доблестнымъ и гордымъ, но лишеннымъ управленія. Задача, представлявшаяся норманнскимъ герцогамъ, сдѣлавшимся англійскими королями, была одною изъ наиболѣе трудныхъ, въ разрѣшеніи которыхъ можетъ проявиться геній государственнаго человѣка. Нужно было соединить и слить во-едино два народа, которые только что съ остервенѣніемъ сражались другъ съ другомъ и ненавидѣли другъ друга, оба еще молодые и принадлежавшіе къ могучей расѣ, оба, достигшіе съ небольшими различіями одинаковой степени культуры. Заслуга правителей норманнской и анжуйской расы, и именно Вильгельма-Завоевателя, Генриха I и Генриха II, состояла въ томъ, что они съ рѣдкой проницательностью поняли характеръ предпріятія, которое имъ предстояло совершить, и безъ колебанія прибѣгли къ единственному пригодному для того средствамъ. Въ то время, когда континентальныя монархіи слабѣли и какъ бы расплзались по швамъ подѣ дѣйствіемъ феодальнаго режима, обратившаго въ призракъ центральную власть, въ то время англо-норманнскіе короли имѣли правильное, ясное и твердое, хотя грубое и часто эгоистическое представленіе о томъ, чѣмъ должно быть правительство. Касалось-ли дѣло арміи, финансовъ, правосудія, — повсюду люди чувствовали прочность узъ, привязывающихъ ихъ къ государству и къ его главѣ.

Тѣмъ не менѣе, все увеличивающаяся власть норманнскихъ королей не могла выродиться въ тираннію. Они имѣли дѣло не съ народомъ, рожденнымъ для рабства. Ни завоеватели норманны, ни

торые они входятъ. Наиболѣе важныя изъ liberties, существующія еще и нынѣ, суть Isle of Ely въ графствѣ Кембриджъ, Soke of Peterborough въ графствѣ Нортгэмптонъ и Ripon въ графствѣ Йоркъ. — Объ этихъ особенностяхъ слѣдовало упомянуть мимоходомъ, но нѣтъ необходимости останавливаться на нихъ долго.

побѣжденные англо-саксы не были расположены съ кротостью переносить унижительное иго. Талантъ правителей проявился именно въ томъ, что они щадили древніе обычаи и уважали учрежденія, въ которыхъ жилъ духъ независимости, приурочивая ихъ нѣкоторымъ образомъ къ дѣлу, которое они совершали.

Попытаться прослѣдить эту политику во всѣхъ ея проявленіяхъ и послѣдствіяхъ значило бы написать исторію британской конституціи. Наши изысканія имѣютъ исключительной цѣлью провинціальныя и мѣстныя учрежденія. Но эти учрежденія многочисленными нитями связываются съ цѣлымъ политическимъ режимомъ. Ихъ вліяніе на его развитіе было рѣшительнымъ, и сказалось оно очень рано. Если бы графство и бургъ въ XII, XIII и XIV вѣкахъ не были тѣмъ, чѣмъ они были въ дѣйствительности, то англійскій парламентъ не былъ бы таковъ, какимъ мы его знаемъ теперь. Прежде чѣмъ анализировать ближайшимъ образомъ организацію и функціи графства, бурга и другихъ мѣстныхъ организмовъ, нужно вкратцѣ пояснить, какимъ образомъ и въ какой мѣрѣ графство и бургъ вліяли, начиная со среднихъ вѣковъ, на образованіе англійской конституціи.

Англо-саксонскій ширъ сохранился. Именно онъ съ эпохи, предшествовавшей завоеванію, былъ пріютомъ всей той политической свободы, которую только сохранила страна. Свободные люди періодически собирались то въ главномъ пунктѣ, то въ своихъ сотняхъ, чтобы принять участіе въ отправленіяхъ правосудія. Обязанность разбирать тяжбы, толковать и примѣнять древнее обычное право страны заключало въ себѣ драгоцѣнное зерно. Человѣкъ, который исполнялъ подобный долгъ, невольно проникался чувствомъ, что онъ—носитель національныхъ традицій, и что по меньшей мѣрѣ частица общественной власти ввѣрена ему, его благоразумію и его добросовѣстности. Англо-норманнскіе правители остерегались разрушать или искажать это превосходное учрежденіе; напротивъ, они пытались обновить и укрѣпить его. Судъ графства и трибуналь сотни засѣдалъ по прежнему. Всѣ свободные люди, всѣ фригольдеры привлекались къ участию въ этихъ собраніяхъ. Болѣе знатныя лица, епископы, графы, бароны, не могли отказаться отъ обязанности терпѣливо принимать участіе въ засѣданіяхъ.

Во всемъ графствѣ мелкіе ленники короля, вассалы бароновъ, прочіе свободные землевладѣльцы (фригольдеры), всѣ эти знатные,

богатые и уважаемые люди составляли классъ свободныхъ собственниковъ, которые никогда не дѣлались совершенно чуждыми политической жизни королевства. Важнѣйшіе между ними составляли судъ графства и разбирали дѣла, подлежащіе его разсмотрѣнію; тѣ, которые занимали болѣе скромное положеніе, принимали участіе въ судѣ сотни и произносили приговоры по дѣламъ меньшей важности; нужно замѣтить однако, что компетенція суда графства расширялась на счетъ трибуналовъ сотни. Ея сессіи стали болѣе многочисленными; ихъ число достигло 12 въ годъ. Въ этомъ судѣ по обычаю предсѣдательствовалъ норманнскій виконтъ, *vicecomes*, преемникъ англо-саксонскаго шерифа. Разнообразіе его обязанностей не оставляло ему времени завѣдывать дѣлами собраній сотни, *hundred-gemotes*; поэтому на послѣднихъ предсѣдательствовали низшіе чиновники, называемые *bailifs*. Взамѣнъ этого шерифъ два раза въ годъ объѣзжалъ сотни своего графства, чтобы въ качествѣ королевскаго комиссара предсѣдательствовать въ каждой изъ нихъ въ своего рода полицейскомъ судѣ, составляемомъ изъ свободныхъ людей округа. Это то, что называется объѣздомъ виконта (*turnus Vice-comitis, sheriffs-tourn*); собраніе, составляемое свободными людьми по случаю объѣзда виконта, въ англійскомъ правѣ извѣстно подъ именемъ *court-leet* ¹⁾.

Устойчивость класса свободныхъ собственниковъ есть фактъ, имѣющій крупное значеніе. Вліяніе этой категоріи жителей гораздо замѣтнѣе въ Англіи, чѣмъ на континентѣ ²⁾. Настоящее рабство въ Англіи всегда было явленіемъ сравнительно рѣдкимъ, и оно рано исчезло. Зато состояніе полузависимости, называемое *villanage*, которое подчиняло сельское населеніе власти собствен-

¹⁾ Ежегодно шерифъ въ одинъ изъ своихъ объѣздовъ производилъ изслѣдованіе своего округа, извѣстное подъ именемъ *visus francplegii* (*view of frankpledge*). Англо-саксонское законодательство обязывало каждого свободного челоѣка вступать въ группу изъ десяти лицъ (*tithing, decania*). Онъ долженъ былъ среди членовъ своей группы найти лицо, которое отвѣчало бы передъ судомъ за его поведеніе. Этотъ институтъ былъ сохраненъ и укрѣпленъ норманнами. Члены этой маленькой ассоціаціи въ глазахъ властей отвѣчали другъ за друга въ уголовныхъ дѣлахъ и даже въ фискальныхъ. Шерифъ въ своихъ періодическихъ объѣздахъ долженъ былъ провѣрять, соблюдались-ли предписанія закона, *si decaniae plenae sint* (G n e i s t, „Englische Verfassungsgesch.“, p. 23, 151 [русск. пер. стр. 24, 155], St u b b s, I, p. 151).

²⁾ E. B o u t m y. „Le développement de la constitution et de la société politique en Angleterre“, p. 76—78.

ника господскаго дома, было, безъ сомнѣнія, чрезвычайно распространено. Villani были подвѣдомственны вотчинному суду землевладѣльца въ гражданскихъ дѣлахъ и въ менѣе важныхъ уголовныхъ. Извѣстно также, что въ весьма большомъ числѣ случаевъ вотчинной юстиціи подчинялись вассалы барона, свободные люди, которые связывались съ нимъ посредствомъ владѣнія леномъ ¹⁾). Во всякомъ случаѣ, власть землевладѣльца представлялась чѣмъ-то аномальнымъ, случайнымъ. Ея паденіе совершилось рано и быстро. Во всѣхъ дѣлахъ, которыя представляли дѣйствительное значеніе, она не замедлила испытать на себѣ вмѣшательство королевской юстиціи. Съ самаго начала на эту вотчинную юрисдикцію смотрѣли какъ на исключеніе, которое не должно было измѣнять, нарушать правъ шира.

Нечувствительное преобразование судебныхъ учрежденій, явившееся результатомъ административной практики англо-саксонскихъ правителей и непреодолимой силы вещей, возложило на свободное населеніе новыя и благотворныя обязанности. Норманнская монархія любила, съ одной стороны, порядокъ и правосудіе, а съ другой—постоянно испытывала нужду въ деньгахъ. Шерифы не сберегали

¹⁾ „Англійскій манор, какимъ мы его видимъ со времени завоеванія, заключается въ себѣ господина, свободныхъ землевладѣльцевъ, связанныхъ съ нимъ чисто феодальными узами и помогающими ему на судѣ; затѣмъ крѣпостныхъ, которые держатъ землю по обычаю въ зависимости отъ манора и которые обязаны не только уплачивать натурой то, что на нихъ наложено, но и работать въ опредѣленные сроки на земляхъ господина. Земли, которыми владѣли на этихъ началахъ, составляли по юридическому ученію послѣ норманнскаго періода часть сеньориальной территоріи“ (Сэръ Е. Поллокъ, „Le manoir en Angleterre“, цитированное выше изданіе, р. 408). Вотчинный судъ, который разбираетъ тяжбы между крѣпостными, называется *customary court*. Судъ для вассаловъ, для *libere tenentes* (свободныхъ землевладѣльцевъ) извѣстенъ подъ именемъ *court baron*. Юрисдикція владѣльца манора называется то *saca et soca*, то *hallimotum*. Право, которое примѣняли эти вотчинные суды, было основано на разнообразныхъ мѣстныхъ обычаяхъ, въ которыхъ, однако, безъ сомнѣнія, признавалось не мало общихъ принциповъ. Порядокъ судопроизводства былъ сходенъ съ порядкомъ въ судахъ сотни. Примѣнялось правило суда равныхъ (*G n e i s t*, „Engl. Verfass.“ р. 134 sq.) [русск. пер. стр. 144 сл.]. Королевскими разрѣшеніями сверхъ того было уступлено большинству собственниковъ маноровъ право полицейскаго суда (*court leet*), распространяя юрисдикцію на всѣхъ, зависѣвшихъ отъ манора. Компетенція этого трибунала была сходна съ компетенціей суда сотни, когда онъ засѣдаетъ по случаю объѣзда шерифа.

ничего изъ того, что въ эту эпоху считалось правительственнымъ, между тѣмъ они далеко неудовлетворительно исполняли свои обязанности. Ихъ справедливость, ихъ знаніе, ихъ способность оставляли желать очень многого; притѣсненія раздражали англо-саксонское населеніе, а ихъ продажность приводила къ весьма важнымъ злоупотребленіямъ. Поэтому ихъ значеніе постепенно падало вслѣдствіе вмѣшательства болѣе важныхъ чиновниковъ. Со второй половины XII вѣка королевскіе комиссары, бароны, рано получившіе имя странствующихъ судей (*justiciarii itinerantes*, *justices in eyre*), объѣзжали страну, раздѣленную въ этихъ видахъ на 6 большихъ округовъ (*circuits*) ¹⁾. Они контролируютъ управление шерифовъ, въ случаѣ нужды они замѣняютъ ихъ и косвенно уменьшаютъ ихъ власть; ихъ компетенція всеобъемлюща: она простирается на юстицію, на финансы, на армію. Но скоро юстиція дѣлается ихъ главнымъ занятіемъ. По прошествіи извѣстнаго времени они являются уже только судьями. Со времени статута 1285 года такими судьями назначаются настоящіе чиновники, составляющіе часть королевскаго двора, которые время отъ времени отряжаются, чтобы объѣздить страну, предсѣдательствуя на гражданскихъ и уголовныхъ сессіяхъ графскихъ судовъ. Они замѣщаютъ прежнихъ *justiciarii itinerantes*; и функціи, которыя они исполняютъ съ XIII вѣка, еще нынѣ отпращиваются ихъ продолжателями изъ суда «Королевской Скамьи».

Дѣятельность этихъ странствующихъ судей развѣрывается съ самаго своего возникновенія въ древнемъ графскомъ судѣ,—и этотъ фактъ, связывая королевскій судъ съ ширгемотомъ, представляетъ большое значеніе ²⁾. Всѣ жители графства созывались на собраніе, на которомъ предсѣдательствовалъ чиновникъ верховнаго правителя. Требовалось, чтобы былъ представленъ весь округъ цѣликомъ. Территоріи, пользующіяся исключеніемъ и привилегіями, даже гос-

¹⁾ Со времени Генриха I случается, что король возлагаетъ на комиссаровъ обязанность объѣзжать графства ради отправления юстиціи и съ административными цѣлями. Раздѣленіе страны на округа (*circuits*) совершается въ 1176 г. (нортгаумптонскіе ассизы). Еще понынѣ Англія дѣлится на 8 округовъ (6 собственная Англія, 2 Вельсъ). Каждый изъ этихъ округовъ три или четыре раза въ годъ объѣзжается членами Верховнаго Суда (отдѣленіе суда Королевской Скамьи), которые открываютъ судебныя сессіи по уголовнымъ и гражданскимъ дѣламъ въ извѣстномъ числѣ городовъ.

²⁾ St u b b s II. p. 223 sq.

подскіе дома (manor) въ этомъ отношеніи стояли на одной доскѣ съ остальнымъ графствомъ. Декретъ Генриха III въ 1231 г. предписываетъ, чтобы призывы были обращены къ архіепископу, епископу, аббатамъ, священникамъ, къ графамъ, баронамъ, рыцарямъ, фригольдерамъ; передъ королевскими судьями должны были также являться по 4 человѣка изъ каждой деревни (villa) со своимъ старостой во главѣ и по 12 горожанъ изъ каждого бурга. Съ этихъ поръ компетенція графскаго суда замѣтно расширяется на счетъ суда сотни и вотчиннаго суда, гдѣ во мракѣ падаетъ древняя юрисдикція шерифа и барона ¹⁾.

Власть королевскаго комиссара увеличивается и въ то же время преобразовывается судебная процедура,—эти два факта находятся во взаимной связи; вѣроятно даже, что первое есть причина второго. Право принимать участіе въ отправленіи правосудія, это первоначальное право свободнаго и богатаго человѣка уменьшается и нѣкоторымъ образомъ теряетъ въ своей энергіи. Но въ то же время оно распространяется, демократизируется, дѣлается привилегіей болѣе значительнаго числа людей. Оно сводится къ обязанности просвѣщать судью относительно фактическихъ обстоятельствъ дѣла. Результатомъ этой юридической эволюціи является jury.

Вслѣдствіе завоеванія, вслѣдствіе этой долгой и жестокой борьбы, которая противопоставила другъ другу побѣжденный народъ народу побѣдителю съ ихъ цивилизаціями и ихъ законами, — судебныя учрежденія англо-саксовъ не могли сохраниться въ ихъ цѣлости. Разнородность состава, внутреннія несогласія, постоянно угрожавшая анархія, мѣшали народному собранію быть истолкователемъ и хранителемъ права. Было неизбежно, чтобы центральная власть вмѣшивалась и ея представители, болѣе образованные и вмѣстѣ съ тѣмъ менѣе склонные уступать давленію мѣстныхъ страстей,

¹⁾ Въ Кларендонскихъ ассизахъ (1166) странствующие судьи и шерифы приглашаются вмѣстѣ исполнять судебныя обязанности. Въ 1194 г. было рѣшено, что ни одинъ шерифъ не можетъ быть судьей въ своемъ графствѣ. Великая Хартія (Magna Charta) идетъ еще дальше. Ея 24-я статья гласитъ: Nullus vice-comes, constabularius, coronatores vel alii baillivi nostri teneant placita coronae nostrae. Подъ placita coronae разумѣются уголовные процессы. Coronatores или coroners были учреждены въ каждомъ графствѣ въ 1194 г. ради участія въ уголовной юстиціи. Эта функція была у нихъ отнята, и они сохранили лишь второстепенныя обязанности.

стали водворять повсюду однообразную и прочную юстицію. Съ этихъ поръ обычное право страны должно было находить убѣжище въ душѣ судей.

Нѣтъ ничего удивительнаго, что подобный процессъ произошелъ въ Англіи, но въ высшей степени интересно выяснитъ обстоятельства, его сопровождавшія. Королевскіе чиновники, странствующие судьи, разъѣзжая по графствамъ, не замедлили извлечь пользу изъ обычаевъ, освященныхъ временемъ. Въ числѣ этихъ обычаевъ есть одинъ, который, по своимъ послѣдствіямъ всякаго рода, представляетъ исключительный интересъ. Немедленно вслѣдъ за завоеваніемъ, норманнскіе властители стали требовать отъ свободныхъ людей, чтобы они клятвою подтверждали справедливость извѣстныхъ фактовъ, интересовавшихъ правительство. Нужно-ли было выяснитъ характеръ древняго обычая, произвести или провѣрить кадастръ, опредѣлить размѣръ податей, разложить ихъ, созвать милицію, королевскіе чиновники обыкновенно прибѣгали къ свидѣтельству извѣстнаго числа свободныхъ людей по сосѣдству, *probi et legales homines*, которые образовывали съ этою цѣлью своего рода комиссію. Какъ кажется, эта система административнаго разслѣдованія была перенесена норманнами въ Англію, а въ началѣ была заимствована изъ имперіи Каролинговъ.

Обычное примѣненіе этой системы въ области отправленія правосудія, таковъ характерный фактъ, который представляетъ исторію англійскаго права.

Онъ имѣетъ мѣсто какъ въ уголовномъ судопроизводствѣ, такъ и въ гражданскомъ. Въ 1166 году Кларендонскіе ассизы предписали, чтобы 12 свободныхъ людей изъ каждой сотни и 4 свободныхъ человека изъ каждой деревни подъ присягой доносили графскому суду о всѣхъ уголовныхъ преступленіяхъ въ ихъ округахъ; это донесеніе извѣстно подъ именемъ *indictment* или *presentment*. Способъ образованія этихъ коллегій подвергся значительнымъ измѣненіямъ; ихъ обязанности со временемъ были опредѣлены точнѣе; комиссіи подобнаго рода были установлены и въ судахъ сотни; но теперь не время указывать на эти частности. Для насъ важно, что обязанность донесенія, о которой мы говоримъ, повела къ созданію большого жюри или жюри обвиненія, которое и понынѣ функционируетъ въ Англіи.

Обязанности этихъ судебныхъ комиссій изъ свободныхъ людей,

которыя дѣлаются правильными съ конца XII вѣка, не замедлили сдѣлаться болѣе сложными и болѣе важными. Послѣ того, какъ стали поручать частнымъ лицамъ обязанность доносить о преступленіи и провѣрять значеніе обвиненія, естественно было придти къ тому, чтобы возложить на нихъ постановленіе приговора относительно матеріальной стороны процесса, съ сохраненіемъ права толковать и примѣнять законъ; это и случилось: на жюри возложена обязанность посредствомъ «да» или «нѣтъ» рѣшать вопросъ о виновности обвиняемаго. Вердиктъ этого жюри мало-по-малу началъ замѣнять судебныя доказательства, къ которымъ прибѣгали раньше. Но жюри не замедлило въ свою очередь разложиться или, скорѣе, развѣтвиться. Подъ вліяніемъ судебной практики обвиненіе кончило тѣмъ, что отдѣлилось отъ постановки приговора. Обвиняемый могъ отводить отъ сужденія по его дѣлу людей, которые донесли на него правосудію; эта обязанность была возложена на второе жюри, судебное. Раздѣленіе начинается въ XIII вѣкѣ и оканчивается въ царствованіе Эдуарда III. Постепенно жюри обвиненія дѣлается единымъ для цѣлаго графства и тогда приобретаетъ свое названіе большого жюри или *graund inquest*. Что касается до судебного жюри, названнаго въ противоположность ему малымъ жюри, то оно въ теченіе долгаго времени составлялось изъ сосѣдей, людей той же сотни, лично знавшихъ обстоятельства дѣла; именно потому ихъ созывали и приглашали постановить приговоръ, что они были, или, какъ предполагалось, должны были быть въ курсѣ дѣла. Много лѣтъ прошло, прежде чѣмъ перестали смотрѣть на жюри, какъ на коллегію, неизбѣжно составляющуюся изъ 12-ти свидѣтелей, показанія которыхъ должны быть единодушными, чтобы привести къ полному убѣжденію въ виновности подсудимаго. Начиная со второй половины XIV вѣка, судопроизводство улучшается; на судѣ появляются настоящіе свидѣтели, не входящіе въ составъ жюри, на обязанности которыхъ лежитъ помогать выясненію обстоятельствъ дѣла. Съ середины XI вѣка процессъ передъ жюри представляетъ черты, приближающія его къ процессу въ наше время. Гораздо позже, именно только въ XV вѣкѣ, присяжные окончательно теряютъ характеръ свидѣтелей, чтобы сдѣлаться наконецъ тѣмъ, что они представляютъ изъ себя нынѣ: судьями въ вопросахъ факта.

Такого же рода эволюція, приблизительно съ тѣми же фазами,

73381
 произошла и въ гражданскомъ процессѣ. Юридическія отношенія стали слишкомъ сложными, чтобы можно было безъ участія юриста по профессіи разрѣшать сомнѣнія, которыя они вызывали. Обязанность эта была возложена на странствующихъ судей. Они замѣнили для рѣшенія вопросовъ права обыкновенныхъ свободныхъ людей, но и здѣсь свободные люди могли доставлять свѣдѣнія относительно обстоятельствъ дѣла, говорить о томъ, что они знали. Обычай административныхъ разслѣдованій, столь свойственный англо-норманнской политикѣ, естественно привелъ къ этому результату. Такимъ образомъ, начиная со второй половины XII вѣка, все болѣе и болѣе, и прежде всего въ случаяхъ спора о правахъ на недвижимое имущество, появляются жюри изъ 12 членовъ, которые въ гражданскихъ процессахъ произносятъ свой окончательный приговоръ объ обстоятельствахъ, на которыя ссылаются стороны. Не трудно видѣть, что эта система представляетъ громадный шагъ впередъ, сравнительно съ варварствомъ старинныхъ доказательствъ. Нужно впрочемъ замѣтить, что какъ въ гражданскихъ, такъ и въ уголовныхъ дѣлахъ, присяжные лишь мало-помалу оставляютъ свою роль обычныхъ свидѣтелей, чтобы взять на себя исполненіе функцій судьи въ вопросахъ факта.

Процессы, которые давали мѣсто новой системѣ, велись, какъ передъ королевскимъ судомъ, такъ и въ ассизахъ, подъ предсѣдательствомъ странствующихъ судей во время ихъ объѣздовъ. Это обстоятельство объясняетъ быстрое паденіе древняго графскаго суда и судовъ сотни.

Раздѣленіе судебного процесса на двѣ различныя фазы,—одна, гдѣ играетъ роль жюри, другая, гдѣ господствуетъ судья, раздѣленіе, которое замѣчается не только въ графскихъ судахъ, но также, до извѣстной степени, въ судахъ сотни и въ вотчинныхъ судахъ, является капитальнымъ фактомъ въ развитіи учреждений современной Европы ¹⁾. Принципъ этого раздѣленія,—и это пунктъ, на который намъ слѣдуетъ обратить вниманіе въ настоящую минуту,—представляетъ первостепенную важность во внутренней исторіи

¹⁾ „Убѣдительно доказано, что наше современное жюри вышло мало-помалу изъ слѣдствій, производимыхъ присяжными комиссіями,—системы, изобрѣтенной королями, чтобы обезпечить поступленіе ихъ доходовъ и чтобы избѣжать формальностей и риска, сопряженнаго съ древней народной процедурой“ (Sir F. Pollack, Introduction, p. 221). „Изобрѣтенное сначала (жюри)

англійскаго графства. Онъ ввелъ въ этотъ древній организмъ элементъ съ демократическимъ характеромъ. Свободные люди, которые, въ силу традиціи, должны были судить въ графскихъ судахъ, которымъ была какъ бы ввѣрена охрана національнаго права, необходимо принадлежали къ высшему классу въ странѣ, къ аристократіи; свободные люди низшаго положенія были исключены. Но если простой свободный человѣкъ не считался способнымъ исполнять обязанности судьи, то отъ него можно было требовать, чтобы онъ давалъ властямъ свѣдѣнія, чтобы онъ былъ членомъ слѣдственной комиссіи, чтобы онъ принималъ участіе въ жюри,—и обязанности этого рода дѣйствительно на него возлагались. Такимъ образомъ, въ свободномъ человѣкѣ пробуждался интересъ къ общественнымъ дѣламъ, такимъ образомъ онъ принималъ участіе въ отправленіи правосудія. Не думая объ этомъ, не особенно желая этого, правительство создало въ политическомъ строѣ государства средній классъ. Люди безъ состоянія, на которыхъ возложили бы обязанности присяжныхъ, подверглись бы риску пасть подъ бременемъ ноши. Быть можетъ, они не были бы въ состояніи выдержать давленіе со стороны сильныхъ, противостоятъ подкупу со стороны тяжущихся. Этимъ объясняется изданіе знаменитаго статута 1293 года (возобновленнаго въ 1414 г.), опредѣляющаго въ 40 шиллинговъ ежегоднаго дохода цензъ, которому должны были удовлетворять присяжные ¹⁾. Замѣтимъ эту цифру. Начиная съ 1430 года, въ теченіе четырехъ вѣковъ она была условіемъ избирательнаго права въ графствахъ при парламентскихъ выборахъ.

какъ и посылка странствующихъ судей, чтобы охранять права короны, оно обратилось въ орудіе, которымъ подданные добивались правосудія въ своихъ взаимныхъ отношеніяхъ, а потомъ сдѣлалось гарантіей для подданныхъ противъ посягательствъ короны" (Ibid., p. 227).

¹⁾ Статутъ 27 Eliz. с. 6 возвысилъ цензъ для присяжныхъ до 4 фунт. стерлинговъ; при Карлѣ II онъ былъ установленъ въ 20 ф., потомъ въ 1692 г. (4 Will. and Mary с. 24) уменьшенъ на половину. Въ настоящее время „цензъ опредѣляется такъ: всякій присяжный долженъ быть собственникомъ недвижимаго имущества, приносящаго 250 франковъ дохода, или арендовать пожизненно или не менѣе чѣмъ на 20 лѣтъ имущество, приносящее 500 фр. чистаго дохода. Въ списки присяжныхъ заносятся также жители приходовъ, уплачивающіе налогъ въ пользу бѣдныхъ или налогъ на жилыя помѣщенія при предположительномъ доходѣ въ 750 фр., въ графствѣ Миддлсексѣ, или въ 500 фр.—въ другихъ графствахъ, а также тѣ, которые занимаютъ домъ

Внутри сотни заключенъ бургъ, живущій своею собственною жизнью. Онъ представляетъ группу интересовъ, о которой необходимо дать отчетъ. Жители бурга получаютъ отъ короля, или же отъ свѣтскаго или духовнаго сеньора, привилегію платить *en bloc* наложенныя на нихъ подати, свободно распредѣляя между собою назначенную сумму (*firma burgi feefarm*). Они владѣютъ своими домами и своими полями на правѣ собственности. Они представляютъ на утвержденіе центральной власти судью, старосту, мэра или *bailif*, на котораго возложена обязанность собирать подати и который является отвѣтственнымъ лицомъ передъ казначействомъ. Равнымъ образомъ, они получаютъ право на собственный судъ, юрисдикція котораго распространяется на полицейскую сферу, и который освобождаетъ ихъ отъ обязанности являться на собранія сотни по случаю шерифскаго объѣзда. Они имѣютъ свой собственный *leet*, на которомъ предсѣдательствуетъ староста или *гееве* при участіи нотаблей, образующихъ коллегію, впослѣдствіи извѣстную подъ именемъ *leet-jury*. Эти, и еще нѣкоторыя льготы, были октроированы имъ хартіями, число которыхъ все умножается начиная съ XIII вѣка. На этихъ свободныхъ гражданъ (*freemen*), которые живутъ въ мѣстечкѣ, являясь тамъ собственниками, ремесленниками или торговцами, уплачиваютъ мѣстные сборы, принимаютъ участіе въ муниципальномъ управленіи и періодически собираются для этого, современники смотрѣли какъ на своего рода союзъ, ассоціацію, или, говоря языкомъ той эпохи, судъ (*court-leet*). Изъ этого видно, что и здѣсь еще обязанность отправлять правосудіе была преобладающею.

На эти собранія свободныхъ людей, одинаково, какъ въ графствѣ, такъ и въ бургѣ, мало-по-малу начинаютъ смотрѣть, какъ на постоянныя; такимъ образомъ они обращаются въ опредѣленныя политическія организаціи. Впослѣдствіи они получаютъ названіе обществъ или общинъ. Наступитъ часъ, и изъ этихъ общинъ, безъ всякаго потрясенія, нѣкоторымъ образомъ силою правильнаго и постоянного роста, возникнетъ наиболѣе славное изъ представительныхъ собраній міра.

Этотъ часъ не заставитъ себя долго ждать. Подъ тяжелымъ съ 15-ю окнами“ (*C-te de Franqueville, „L'organisation judiciaire en Angleterre“, I, p. 508*). „Въ Лондонѣ въ списокъ присяжныхъ заносится каждый собственникъ, каждое лицо, содержащее лавку, магазинъ, контору, торговый домъ въ Сити, и имѣющій 2500 фр. чистаго дохода“ (*Ibid., p. 511*).

давленіемъ норманнской администраціи побѣдители и побѣжденные слились и смѣшались. Образовалось государство. Его важнѣйшія учрежденія были достаточно прочны. Съ этихъ поръ народъ требовалъ въ степени, доступной эпохѣ, личной свободы, уничтоженія правительственнаго произвола, бѣльшаго порядка и правильности въ администраціи. Великая хартія 1215 года, — свидѣтельство побѣды бароновъ надъ Іоанномъ Безземельнымъ, — содержитъ въ себѣ постановленія, установленныя въ интересахъ всего народа. Въ теченіе борьбы, которую бароны выдерживали противъ Генриха III, слабохарактернаго и коварнаго наслѣдника короля Іоанна, они нуждались въ помощи свободнаго населенія, и эта помощь была имъ оказана. Въ 1265 году событіе, которое, безъ всякаго сомнѣнія, поразило современниковъ не болѣе, чѣмъ оно поражаетъ насъ теперь, которое предшествующія попытки заставляли уже предчувствовать, освѣтило внезапнымъ свѣтомъ истинное положеніе страны. Глава бароновъ, одержавшихъ на короткое время верхъ, Симонъ де-Монфоръ, графъ Лейчестерскій, понялъ, что необходимо обезпечить свое преобладаніе мѣропріятіями, предпринятыми въ общихъ интересахъ. Онъ не удовлетворился созывомъ вокругъ себя обычнаго королевскаго совѣта, парламента, состоявшаго изъ прелатовъ и бароновъ. Именемъ короля, котораго онъ держалъ въ плѣну, онъ предложилъ шерифамъ, чтобы отъ cadaго графства было послано по два рыцаря, и обратился къ жителямъ cadaго бурга съ просьбой прислать ему по два челоуѣка изъ своей среды; эти депутаты должны были обсудить положеніе дѣлъ страны вмѣстѣ съ королемъ и знатію. Въ особенности они должны были доставить правительству деньги, безъ которыхъ оно не могло обойтись. Возможно, что люди, адресовавшіе эти приглашенія шерифамъ графствъ и жителямъ городовъ, видѣли въ этомъ не болѣе, какъ случайную мѣру, простое средство, выдуманное въ виду преходящихъ обстоятельствъ. Въ дѣйствительности эта была цѣлая революція: возникъ парламентъ Англіи; у англійскаго народа развилось самосознаніе.

Теперь не время описывать усилія, цѣною которыхъ палата общинъ пріобрѣла свое право на существованіе, свою независимость и свои прерогативы. Обстоятельства ей чрезвычайно благопріятствовали, но еще болѣе, чѣмъ обстоятельства, ей благопріятствовали ея собственныя энергія и упорство. Восшествіе на престолъ Ланкастерскаго дома положило печать на ея успѣхъ. Вну-

треннюю и истинную причину подобного успѣха слѣдуетъ искать въ болѣе древнихъ учрежденіяхъ. Если палата общинъ, или, чтобы быть болѣе точнымъ, палата *communitatum* успѣла возникнуть и развиться, то это потому, что *communitates*, хорошо организованныя, существовали задолго до нея. Она была высшимъ выраженіемъ и свидѣтельницей расцвѣта графствъ и бурговъ. Фригольдеры и свободные люди, періодически собиравшіеся по случаю засѣданій *county-court*, горожане, которые принимали участіе въ муниципальномъ управленіи и составляли *court-leet*, — явились корпусомъ избирателей, уже организованнымъ, уже имѣвшимъ традиціи и повиновеніе общественныхъ дѣлъ. Такимъ образомъ мы видимъ, что судебныя учрежденія, вышедшія изъ самыхъ нѣдръ англо-саксонскаго шира, изъ того, что въ немъ было наиболѣе устойчиваго, наиболѣе живого, вошло элементомъ въ новую политическую организацію, будущая судьба которой была безпримѣрною; изъ нея выросло парламентарное государство.

Въ день, когда существованіе англійскаго парламента было признано, монархическій абсолютизмъ былъ окончательно осужденъ. Монархъ съ тѣхъ поръ долженъ былъ считаться съ націею. Эдуардъ I въ знаменитомъ подтвержденіи хартій (*confirmatio cartarum*) 1297 г. торжественно объявилъ, что «никакая подать, никакое вспоможеніе въ государствѣ не будетъ наложено ни имъ, ни его наслѣдниками, безъ общаго согласія архіепископовъ, епископовъ и другихъ прелатовъ, графовъ, бароновъ, рыцарей, горожанъ и другихъ свободныхъ людей».

Замѣтимъ эти послѣднія слова: «другихъ свободныхъ людей» — ими свобода признается, какъ самостоятельный фактъ, за источникъ политической власти. Человѣкъ свободный имѣетъ значеніе самъ по себѣ, каковы бы ни были узы, связующія его съ феодальнымъ міромъ. Возможно, даже вѣроятно, что онъ имѣетъ сюзерена, въ лицѣ барона. Во всякомъ случаѣ онъ — вассаль короля, который, благодаря изобрѣтательности легистовъ, признается сюзереномъ всего государства. Пускай: человѣкъ свободный въ качествѣ такового есть уже сила въ государствѣ и можетъ заставить почувствовать свою волю.

Однако будемъ остерегаться придавать словамъ, которыми пользуются средніе вѣка, тотъ смыслъ, какой они имѣютъ въ наше время. Средніе вѣка, по крайней мѣрѣ въ юридической области,

не возвысились до абстракцій. Для пониманія того времени весьма важно и существенно, что нѣтъ возможности отдѣлить челоуѣка отъ земли, на которой онъ живетъ, которая его питаетъ, обладаніе которой только и даетъ ему возможность исполнять вполне свое назначеніе. Свободный челоуѣкъ—это непременно свободный собственникъ, или, говоря точнѣе, это—собственникъ свободной земли, обладаніе которой не заключаетъ ничего временнаго и условнаго, хозяйствъ участка, не зависящаго отъ манора, который свободно переходитъ къ наслѣдникамъ, и который, какъ кажется, можетъ быть даримъ и продаваемъ. Однимъ словомъ, свободный челоуѣкъ есть свободный собственникъ, freeholder.

Съ точки зрѣнія избирательнаго права выраженіе freeholder пріобрѣтаетъ, начиная съ XV вѣка, болѣе точный смыслъ. Статутъ 1430 года, вынужденный, какъ говорится въ его предисловіи, истинной заботой объ общественномъ порядкѣ, — грустный образчикъ реакціонной политики, по словамъ современныхъ намъ историковъ¹⁾, установилъ довольно высокій цензъ. Съ тѣхъ поръ freehold не давалъ уже своему владѣтелю избирательнаго права, если только онъ не приносилъ 40 шил. ежегоднаго дохода. Трудно сказать въ настоящее время, заслуживаетъ ли этотъ статутъ похвалы или порицанія. Онъ оставался въ силѣ до 1832 года (не нужно только забывать огромнаго уменьшенія относительной цѣнности денегъ). Замѣчательно—и это можетъ служить объясненіемъ статута 1430 года, — что цензъ, дававшій фригольдеру право участія въ выборахъ, былъ тотъ же, что цензъ, дававшій право быть присяжнымъ. Итакъ, исполненіе двухъ важныхъ общественныхъ функцій, поставленныхъ нѣкоторымъ образомъ на одну доску, было обезпечено однѣми и тѣми же гарантіями²⁾.

Фригольдеры, имѣвшіе ежегодный доходъ не менѣе 40 шил., были во всякомъ случаѣ довольно многочисленны. Присутствіе въ графствахъ этихъ мелкихъ землевладѣльцевъ, этихъ yeomen, было для Англіи неопцнимымъ благоудьяніемъ. Они никогда не исчезали; число

¹⁾ Freeman, „The growth of the English Constitution“. Ch. II, прим. 58, [Фриманъ и Стеббсъ, Опыты по ист. англ. конституціи, пер. М. Ковалевскаго. М. 1880, стр. 91 и 287].

²⁾ Stubbs, t. III, p. 601—602.

ихъ съ XIII вѣка даже значительно увеличилось благодаря дробленію крупной сеньориальной собственности ¹⁾).

Къ свободнымъ собственникамъ графства слѣдуетъ прибавить также жителей городовъ, собственниковъ или комерсантовъ, имѣющихъ осѣдность и платящихъ подати; ихъ состояніе, размѣры котораго опредѣлить было гораздо труднѣе, чѣмъ доходъ сельскихъ жителей, тѣмъ не менѣе считалось представляющимъ одинаковыя гарантіи.

Горожане и свободные собственники образовали классъ, отличавшійся, съ одной стороны, отъ духовенства, съ другой—отъ дворянства (пэрства). Они представляли изъ себя истинное третье сословіе, члены котораго, употребляя англійское выраженіе, были членами политической *communitas* страны, *commoners*.

Среди нихъ не всѣ были равны. Тутъ встрѣчались значительныя различія, ранги; тутъ были высшіе и низшіе, управляющіе и управляемые. Всѣ коммонеры были представлены въ парламентъ, но не всѣ могли въ него входить. Тамъ засѣдали въ силу избранія согражданъ, конечно, лишь болѣе богатые, болѣе знатные, обладавшіе болѣе сильнымъ родствомъ, тѣ, авторитетъ которыхъ былъ неоспоримъ въ графствѣ или бургѣ, тѣ, которые имѣли вліяніе на остальныхъ и въ случаѣ нужды могли бы стать во главѣ движенія. Подъ давленіемъ необходимости этотъ классъ мало-по-малу образуется и достигаетъ самосознанія. Само правительство рано признало за нимъ своего рода официальное существованіе. Со времени перваго созыва собранія, которое должно было впоследствии обратиться въ палату общинъ, король требовалъ отъ шерифовъ, чтобы каждое графство прислало ему по два рыцаря (*knights*). Въ этомъ призывѣ, обращенномъ къ рыцарямъ, не трудно увидѣть какъ бы намекъ на политическую организацію, феодальную и военную въ одно и то же время, но въ дѣйствительности въ немъ нѣтъ ничего, кромѣ на-

¹⁾ Conrad B o r n h a k, „Die sozialen Grundlagen des öffentlichen Rechts in England“ (Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft, p. 652, 657, 658). „Число фригольдеровъ возросло еще во времена Тюдоровъ. Секуляризація значительной части церковныхъ имуществъ, дробленіе леновъ, право (съ Генриха VIII) свободно завѣщать имущество, привели къ этому результату. Въ XVIII вѣкѣ насчитывали 160.000 свободныхъ собственниковъ (*freeholders*), пользовавшихся доходомъ отъ 60 до 70 фунтовъ ст.“ Цифра эта можетъ быть преувеличена.

мека. Не слѣдуетъ представлять себѣ депутатовъ отъ англійскихъ графствъ рыцарями въ каскахъ и въ вооруженіи. Начиная съ XIII вѣка рыцарь есть не что иное, какъ собственникъ недвижимаго имущества, приносящаго извѣстный доходъ; это былъ просто крупный поземельный собственникъ ¹⁾. Правда, такой собственникъ былъ обязанъ получить посвященіе въ рыцари и надѣть шпоры. Эта церемонія доставляла фиску значительный доходъ и потому правительство многократно напоминало богатымъ фригольдерамъ объ обязанности, падающей на нихъ вслѣдствіе обладанія извѣстнымъ состояніемъ. Небрежность ли, или нежеланіе, но фригольдеры очень часто избавляли себя отъ исполненія предписанія законовъ. Результатомъ этого было то, что выраженіе: «рыцари графства» (Knights of the shire), когда имъ обозначались депутаты парламента, примѣнялось одинаково какъ къ настоящимъ рыцарямъ, такъ и къ простымъ gentlemen, социальное положеніе которыхъ было то же самое, но которые, удовлетворяясь титуломъ эсквайровъ, считали излишнимъ опоясываться шпагою и принимать посвященіе. Къ чему оно имъ? Эти эсквайры въ той же степени, какъ и настоящіе рыцари, были истинными уполномоченными представителями крупной поземельной собственности ²⁾.

¹⁾ Величина дохода, дававшего право (а также и обязанность) на рыцарское достоинство, мѣнялась смотря по времени. При Эдуардѣ I (1278) она равнялась 20 фунтамъ стерлинговъ; потомъ она была возвышена послѣдовательно до 30 и 40 ф.; эта послѣдняя цифра установлена въ царствованіе Елизаветы (Gneist, „Engl. Verfassungsgesch.“, p. 431) [русск. перев. стр. 494].

²⁾ Въ 1325 г. среди рыцарей графствъ едва насчитывали 27 членовъ, дѣйствительно получившихъ посвященіе въ рыцари (Gneist, „Engl. Verf.“, p. 388) [русск. пер. 437]. Статутъ 1435 г. (23 Henry VI) призналъ, что въ парламента можно посылать благородныхъ (gentlemen born) эсквайровъ, могущихъ стать рыцарями; но онъ исключаетъ всѣхъ vassal и стоящихъ на еще низшей ступени (Freeman, „Growth“, ch. II, прим. 58) [русск. пер. стр. 289]. Въ эту эпоху подъ vassal или yeoman понимали свободного собственника (freeholder), имущество котораго, принося ему доходъ ниже 20 ф. ст., не могло доставить ему рыцарскаго достоинства. Какъ кажется, статутъ 1445 г. имѣлось въ виду даровать нѣкоторыя привилегіи рожденію. Но эта тенденція не получила преобладанія. (Taswell—Langmead, English Constitutional History, p. 359—362). Въ 1445 г. 20 фунтовъ поземельнаго дохода соотвѣтствовали бы нынѣшнимъ 300 фунтамъ. Законъ 1710 г. (9 Anne, c. 5) возвысилъ цензъ для права быть избраннымъ до 600 ф. поземельнаго дохода въ графствахъ и до 300 въ городахъ. Впрочемъ эти законы, какъ кажется, съ самаго начала систематически

Богатые горожане, члены духовенства, люди, посвятившіе себя свободнымъ профессіямъ, въ особенности юристы, имѣли значеніе, которое уравнивало ихъ съ рыцарями графства. Они часто соприкасались съ ними; ихъ связывали семейныя узы; они принадлежали къ тому же соціальному классу и имъ также присвоивался почетный титулъ эсквайровъ. Всѣ вмѣстѣ, рыцари, джентльмены, духовные, богатые горожане, юристы образовывали тѣсный и богатый классъ, которому масса коммонеровъ охотно довѣряла представительство и защиту своихъ интересовъ, предоставляя имъ говорить и дѣйствовать во всѣхъ случаяхъ, когда этого требовали честь и благополучіе страны. Этотъ высшій слой третьяго сословія, этотъ классъ, который въ продолженіе 5-ти вѣковъ представлялъ одну изъ политическихъ силъ Англіи, можетъ быть наиболѣе энергичную и наиболѣе прогрессивную, вообще извѣстенъ подъ именемъ *gentry*; роль его въ исторіи была весьма велика, корни же его находились въ графствѣ и въ бургѣ. Эти учрежденія страны дозволили ему организоваться и развиваться; изъ нихъ извлекъ онъ тѣ соки, которыми жилъ.

III.

Съ конца среднихъ вѣковъ — и именно со второй половины XIV,—преобладающее значеніе аристократіи и джентри проявляется въ графствѣ съ особенною послѣдовательностью и съ наибольшимъ блескомъ. Съ этой точки зрѣнія заслуживаетъ особеннаго вниманія политическая эволюція той эпохи.

Дѣло идетъ о мировыхъ судьяхъ,—этихъ добровольныхъ чиновникахъ, которые еще и нынѣ имѣютъ такое крупное значеніе.

Сколько разъ въ теченіе среднихъ вѣковъ произносилось и писалось слово «миръ». Немногіе термины имѣютъ столь разнообразное значеніе. Въ основѣ всѣхъ ихъ лежитъ одна центральная идея, или, такъ сказать, одно господствующее чувство. Оно вытекаетъ изъ стремленія избавиться отъ постоянной небезпечности, отъ анархіи; это есть инстинктивное и глубокое стремленіе къ порядку, къ устойчивости. Оно проявляется съ особенною силою на конти-

обходились. Въ 1838 г. собственность движимая была уравнена съ недвижимой. Въ 1858 г. цензъ для пассивнаго избирательнаго права (*property qualification*) былъ уничтоженъ.

нентъ Европы, начиная съ XI вѣка, когда Европа, выходя изъ глубокой ночи, стремилась создать наконецъ правильныя учрежденія. Не менѣе сильнымъ оно было и въ XIV вѣкѣ, когда многочисленныя предзнаменованія указывали на близкое разложеніе средне-вѣковаго соціального строя.

Такъ именно дѣло происходило въ Англіи. Тамъ, какъ и повсюду, XIV вѣкъ является переходной эпохой къ чему-то новому. Постепенное уничтоженіе рабства, большее или меньшее уравниеніе въ правахъ жителей деревни, замѣна натуральныхъ повинностей денежными, развитіе торговли и промышленности, все это въ концѣ-концовъ глубоко измѣняетъ взаимныя отношенія собственности и труда. Отношенія дѣлаются болѣе подвижными, болѣе сложными, болѣе тонкими. Столь губительная черная смерть 1348 года, поднявъ въ громадной пропорціи заработную плату, серьезно задѣла интересы крупныхъ собственниковъ. Чтобы избавиться отъ ея вредныхъ послѣдствій, они пытались возстановить отмѣненныя повинности и требовали, чтобы заработная плата опредѣлялась закономъ. Съ другой стороны, жители деревень возставали противъ этихъ притязаній; у нихъ появилось стремленіе къ полной свободѣ, они стали организовываться въ сообщества. Повсюду распространился духъ безпокойства, и по временамъ можно было замѣчать симптомы грознаго движенія. Вотчинная власть, ослабленная и изуродованная королевскою властью, была очевидно неспособна противостоятъ долѣе этому движенію. Юрисдикція манора находилась въ полномъ упадкѣ. Съ 1290 г. учрежденіе новыхъ маноровъ было запрещено. Однимъ словомъ, ясно чувствовалась необходимость въ новыхъ учрежденіяхъ.

При такихъ обстоятельствахъ вмѣшательство государства можетъ рѣшить исходъ борьбы. Именно въ эту эпоху государство въ Англіи пріобрѣтаетъ неоспоримое значеніе. Сильное своею опытностью, оно уже опиралось на внушительное количество прецедентовъ и традицій. Оно естественно стремилось расширить свою компетенцію, регламентировать частныя отношенія, покровительствовать тѣмъ, которые казались ему нуждающимися въ защитѣ, сдерживать тѣхъ, которыми, по его мнѣнію, овладѣлъ духъ неповиновенія. Его честолюбіе направляло его къ осуществленію мечты среднихъ вѣковъ, именно къ установленію царства мира, т. е. къ

осуществленію того идеала, который, по закону контрастовъ, возникъ въ эпоху насилій и волненій.

Такія условія могутъ привести къ различнымъ послѣдствіямъ. Если государство могущественно и если рядомъ съ нимъ нѣтъ другой, хорошо организованной политической силы, нѣтъ класса гражданъ, стремящихся къ порядку и вмѣстѣ съ тѣмъ любящихъ независимость, то оно фатально придетъ къ административной централизациі, къ абсолютизму, къ просвѣщенному деспотизму; такъ было во Франціи. Напротивъ, если государство въ своихъ стремленіяхъ установить правильный порядокъ встрѣчаетъ категорію людей, имѣющихъ чувство собственного достоинства, привычку соединяться и организовываться ради общественныхъ интересовъ, то оно, естественно, должно будетъ считаться съ ними и опираться на нихъ. Оно само ихъ организуетъ, оно будетъ требовать у нихъ помощи и зато само будетъ готово даровать имъ многое; это мы видимъ въ Англіи.

Съ самыхъ среднихъ вѣковъ мы находимъ въ ней аристократію въ благородномъ смыслѣ этого слова: классъ свободныхъ людей, чувствующихъ себѣ цѣну, привыкшихъ къ веденію общественныхъ дѣлъ; они являются необходимыми помощниками власти, что бы она ни рѣшилась предпринять. Этотъ классъ есть джентри. Отправляя депутатовъ въ палату общинъ, онъ уже принимаетъ прямое участіе въ законодательствѣ и въ распредѣленіи налоговъ. Съ этихъ поръ онъ не менѣе рѣшительно заинтересованъ въ администраціи страны, въ поддержкѣ общественного порядка и въ сохраненіи внутренняго мира.

Въ 1360 г., послѣ нѣсколькихъ безуспѣшныхъ опытовъ, возникъ институтъ мировыхъ судей ¹⁾. Статутомъ было объявлено, что во всякомъ графствѣ ради сохраненія мира будетъ назначенъ лордъ и съ нимъ три или четыре человѣка изъ наиболѣе уважаемыхъ въ данной мѣстности, а также нѣсколько юрисконсультовъ. Они должны будутъ схватывать и арестовывать обвиняемыхъ и подозрѣваемыхъ и отправлять ихъ въ тюрьму; отъ всѣхъ людей съ дурною репутаціей требовать поручителей или залога, гарантирующаго ихъ доброе поведеніе въ отношеніи къ королю или народу, а въ случаѣ, если эти гарантіи окажутся недостаточными,

¹⁾ 34 Edward III, c. 1.

налагать на лицъ, подвергшихся обвиненію, подходящее наказаніе; наконецъ разбирать дѣла о фелоніяхъ и о преступленіяхъ, совершенныхъ въ графствѣ, вчиняя обвиненіе именемъ короля и сообразно съ законами и обычаями.

Четыре раза въ годъ эти чиновники должны были собираться на сессіи въ полномъ составѣ ¹⁾. Немного спустя къ нимъ уже стали прилагать почетное наименованіе судей, *justices*. Формула, которою корона назначала ихъ на должность, установилась съ первыхъ лѣтъ царствованія Ричарда II. Рыцари и горожане, собранные въ парламентъ, хотѣли бы большаго. Они требовали отъ короля, чтобы онъ разрѣшилъ имъ самимъ выбирать мировыхъ судей; они требовали также для судей права несмѣняемости. Эдуардъ III оказалъ рѣшительное сопротивленіе этимъ требованіямъ. Съ самаго возникновенія вплоть до нашего времени корона избираетъ и даетъ полномочіе мировымъ судьямъ. Болѣе, чѣмъ какое бы то ни было другое учрежденіе, они являются символомъ союза, который монархъ долженъ былъ заключить съ высшими классами общества.

Съ особенною очевидностью это явствуется изъ способа назначенія этой новой магистратуры. Сила вещей требовала, чтобы мировые судьи избирались главнымъ образомъ изъ среды крупныхъ землевладѣльцевъ,—и именно къ этому естественно стремилось дворянство и джентри. Спустя столѣтіе со времени Генриха II ²⁾, закономъ было предписано, что мировой судья долженъ обладать недвижимою собственностью, приносящею не менѣе 20-ти фунтовъ стерлинговъ годового дохода. Этою же цифрою въ ту эпоху опредѣлялось имущество рыцаря. Однако, кромѣ имущества, отъ мирового судьи требовалась и способность. Богатый землевладѣлецъ, какое бы довѣріе ни внушалъ онъ своимъ характеромъ, могъ оказаться весьма посредственнымъ судьей. Въ томъ случаѣ, когда между землевладѣльцами, удовлетворяющими требованію ценза, не находилось достаточнаго числа лицъ, знакомыхъ съ правомъ и опытныхъ въ дѣлахъ управленія, тогда лордъ-канцлеръ по предписанію только что указаннаго статута долженъ былъ назначать мировыми судьями извѣстное количество лицъ, знакомыхъ съ законами. Знаменитая оговорка, называемая *quorum*, произошла изъ

¹⁾ 36 Edw. III, c. 12.

²⁾ 18 Henr. VI, c. 11 (1440).

необходимости имѣть образованныхъ чиновниковъ. Въ актахъ, которыми назначались мировые судьи, говорилось, что двое или нѣсколько изъ нихъ должны были дѣйствовать въ согласіи, чтобы имѣть право разбирать извѣстныя дѣла. Къ этому обязательно прибавлялось: лишь бы только одно или нѣсколько лицъ, указанныхъ поименно, принимали участіе въ отправленіи этой функціи. *Quorum aliquem vestrum A. B. C. D. unum esse volumus*¹⁾. Лица, которыхъ подобное постановленіе называло поименно и согласіе которыхъ оно требовало, были какъ разъ юрисконсульты. Оговорка *quorum* примѣнялась до XVIII вѣка; начиная съ этого времени она теряетъ всякое значеніе. Безвозмездное исполненіе должности мирового судьи, которое, начиная съ XIV вѣка, было дѣломъ чести для знатныхъ лицъ, облеченныхъ ею, и которое все болѣе и болѣе распространялось, сыграло, можетъ быть, свою роль въ устраненіи юрисконсультовъ.

Выше мы только кратко указали на тѣ обязанности, которыя были сначала призваны исполнять мировые судьи. Нетрудно замѣтить, въ какой степени онѣ многочисленны и разнообразны. Насъ удивляетъ эта сложность не менѣе, чѣмъ та почти произвольная власть, которая заключается въ ней. Въ настоящее время мы привыкли во всемъ, что касается администраціи, къ большей точности, и мы требуемъ, чтобы компетенція всякаго чиновника была строго и точно ограничена. Власть англійскихъ мировыхъ судей, которая во многихъ существенныхъ пунктахъ осталась и донинѣ похожею на то, чѣмъ она была вначалѣ, кажется намъ неопредѣленною, смутною, произвольною. Она родилась въ средніе вѣка и соотвѣтствовала требованіямъ эпохи, когда все еще было перемѣшано, когда наши ясные методы классификаціи не имѣли мѣста.

Тогда все время господствовала необходимость обезпечить общественный миръ, хотя бы посредствомъ принужденія; мировые судьи были облечены правомъ прибѣгать въ случаѣ нужды къ силѣ. Терминъ: полицейская власть, благодаря своему неясному и неопредѣленному смыслу, довольно вѣрно опредѣляетъ характеръ ихъ власти. Мировой судья есть прежде всего чиновникъ, облеченный полицейскою властью, и это-то дѣлаетъ его обязанности такими

¹⁾ Выраженія, въ которыхъ составлялись королевскія предписанія, были слѣдующія: „*Assignavimus etiam vos et quoslibet duos vel plures vestrum (quorum aliquem vestrum A. B. C. et cetera unum esse volumus)*“.

сложными, его компетенцію почти универсальною. Позднѣе мы увидимъ, во что обратится эта компетенція; теперь для насъ достаточно указать въ нѣсколькихъ словахъ на разнообразіе функцій, которыя исполняли мировые судьи тотчасъ послѣ ихъ возникновенія или, по крайней мѣрѣ, черезъ столѣтіе. На нихъ было возложено предварительное слѣдствіе въ уголовныхъ дѣлахъ; они должны были слѣдить, чтобы подсудимые и свидѣтели являлись на судъ въ назначенное время. Въ большемъ числѣ случаевъ они наравнѣ съ объѣздными судьями предсѣдательствовали при разборѣ уголовныхъ дѣлъ въ судахъ. Въ дѣлахъ меньшей важности, соотвѣтствующихъ нашимъ проступкамъ и нарушеніямъ, они произносили приговоръ безъ участія жюри; они разбирали тяжбы между заказчиками и ремесленниками, между хозяевами и слугами; они принуждали къ труду людей незанятыхъ, опредѣляя условія ихъ труда; преслѣдовали бродяжничество и нищенство, разрѣшали открытіе тавернъ, слѣдили за исполненіемъ законовъ о промышленности. Наконецъ, они контролировали внутреннее управленіе приходовъ; эта послѣдняя функція приобрѣла особенное значеніе съ XVI вѣка, т. е. какъ разъ въ ту эпоху, когда въ Англіи возникала новая система общественной благотворительности.

Правда, что обязанности мировыхъ судей, если ихъ разсматривать самихъ по себѣ, не представляли ничего существенно новаго. Прежніе королевскіе чиновники, а именно шерифы, исполняли обязанности того же рода. Не будетъ большою неточностью сказать даже, что такого рода полицейская власть не заключаетъ въ себѣ ничего, специфически свойственнаго Англіи. Оригинальнаго тутъ было только одно, и это одно представляло по-истинѣ единственное зрѣлище въ средневѣковой Европѣ, въ Европѣ эпохи Возрожденія и новыхъ вѣковъ,— это было добровольное и въ концѣ концовъ безвозмездное исполненіе обязанностей, поглощающихъ все время человѣка, которыя брали на себя богатые и уважаемые джентльмены. Джентри, политически весьма развитой классъ, съ рѣдкою проницательностью понялъ, что его вліяніе въ парламентѣ, что его роль въ управленіи страной зависятъ въ значительной степени отъ того мѣста, которое онъ сумѣетъ завоевать въ администраціи графствъ и бурговъ. Только благодаря своему вліянію именно тамъ, въ графствахъ и бургахъ, онъ могъ заслуженно сдѣлаться одною изъ важныхъ политическихъ силъ страны.

IV.

Въ этомъ отношеніи нельзя совершенно изолировать джентри отъ настоящей знати, nobility. Съ точки зрѣнія публичнаго права, nobility образовала по-истинѣ отдѣльный классъ, члены котораго съ полнымъ правомъ составляли верхнюю палату парламента. Несмотря на эту привилегію, трудно было бы провести между nobility и gentry рѣзкую разграничительную черту. Разъединенныя, онѣ все-таки образуютъ одинъ классъ, одинъ соціальный строй; онѣ являются аристократіею королевства. Это зависитъ въ особенности отъ того, что переходъ изъ одной въ другую былъ всегда сравнительно легокъ; пэрство никогда не переставало рекрутироваться изъ среды наиболѣе богатыхъ семей джентри, а право первородства, отсылая младшихъ членовъ семей пэровъ въ среду коммунеровъ, предупредило образованіе аристократической касты, подобной аристократіи континента.

Преобладающее вліяніе этой аристократіи сохранилось въ Англіи до начала XIX вѣка. Оно пережило религіозную реформу, гражданскую войну, революцію, изгнавшую династію Стюартовъ. Всего больше сказалось оно въ концѣ XVIII вѣка. Этому благопріятствовали особыя обстоятельства, которыя могутъ намъ объяснить тотъ фактъ, что люди, распоряжавшіеся какъ хозяева въ графствахъ, могли легко приобрѣсти столь глубокое вліяніе и на дѣла всего государства. До первыхъ годовъ нашего вѣка, Англія оставалась страной земледѣльческою. Правда, въ ней уже давно процвѣтала торговля и развивалась промышленность; тѣмъ не менѣе, деревенское населеніе замѣтно превосходило численностью городское, и поземельная собственность составляла главное богатство страны и важнѣйшій источникъ доходовъ государства. Вотъ отчасти поэтому-то крупные поземельные собственники могли въ теченіе вѣковъ сохранить свое значеніе. Возникновеніе крупныхъ помѣстій—экономическое явленіе, которое проявляется въ особенности послѣ революціи 1688 г.—утвердило ихъ вліяніе. Честолюбіе каждаго богатаго человѣка состояло въ томъ, чтобы обезпечить за своею семьею, за своимъ потомствомъ или, лучше сказать, за старшимъ въ каждомъ поколѣніи, владѣніе обширнымъ неотчуждаемымъ имѣніемъ, которое позволило бы ему занимать мѣсто среди аристократіи страны. Замѣчательная система наслѣдованія давала этому честолюбію воз-

мoжнoсть удoвлетвoренiя. Этa тендeнцiя замѣчается не только въ семьяхъ поземельныхъ собственниковъ, которыхъ долгая традицiя привязала къ графству. Разбогатѣвшiй негoцiантъ,—а развитiе торговли породило на свѣтъ большiя движимыя имущества,—стремился съ своей стороны сдѣлаться членомъ джентри, а если возможно—то и nobility. Достичь этого было возможно только прiобрѣтя въ графствѣ земельное имущество; ради этого онъ тратилъ значительную часть своего состоянiя. Все въ эту эпоху содѣйствовало развитiю земельной аристократiи, все съ тѣхъ поръ, какъ власть короны начала падать, вело къ тому, чтобы эта аристократiя сдѣлалась носительницей политической власти.

Въ самомъ дѣлѣ, съ какой стороны она могла бы встрѣтить сопротивленiе? Оказать его сельскому населенiю было не по силамъ. Мелкiе землевладѣльцы, все равно, были-ли они собственниками скромнаго фригольда, владѣтелями манора или фермерами въ крупномъ имѣнiи,—еще не доросли до того, чтобы оспаривать у аристократiи ея влiянiе. Однако прогрессъ этого класса не подлежалъ сомнѣнiю. Англiйскiй народъ, взятый въ цѣломъ, пользовался съ XIV вѣка полною личною свободою. Въ эту эпоху рабство исчезло въ деревняхъ, или было наканунѣ исчезновенiя. Въ XVII вѣкѣ оно было лишь воспоминанiемъ, на которомъ лежала печать древности¹⁾. Отношенiя человѣка къ землѣ измѣнились. Мѣсто vilanus'a, который сидѣлъ на землѣ сеньора, не имѣя права съ нея удалиться, обязаннаго личною службой или обложеннаго разнообразными болѣе или менѣе произвольными податями, занимаетъ copyholder и фермеръ (tenant farmer). Первый вмѣсто прежнихъ приношенiй платитъ земельную ренту, исчисленную въ деньгахъ. Несмотря на обязательства, которыя тяготѣютъ на немъ и которыя опредѣляются обычаями манора, онъ въ концѣ концовъ добываетъ своего рода право собственности на занимаемую имъ землю. Что

¹⁾ „Тѣмъ вре енемъ личное рабство готово было исчезнуть. Въ концѣ XIV в. отъ него сѣтались только нѣкоторые слѣды, кромѣ церковныхъ земель,—о чемъ мы узнаемъ изъ „Республики Англіи“ сэра Томаса Смита,—и нѣкоторыхъ коронныхъ земель. Позднѣе, къ началу XVII в., о немъ не можетъ быть и рѣчи“. (E. Poll o s k, „Introduction à l'étude de la science politique“, p. 422). О видоизмѣненiяхъ и постепенномъ исчезновенiи рабства см. замѣчательный этюдъ J. S. L a e d a m'a въ Law Quarterly Review, 1893, p. 348.

касается до фермера, то съ господиномъ имѣнія его связываетъ чисто договорное отношеніе.

Мелкій свободный собственникъ, фригольдеръ, пользуется политическими преимуществами, которыхъ лишень soryholder и фермеръ. Если онъ удовлетворялъ требуемому цензу, онъ былъ избирателемъ на парламентскихъ выборахъ. Однако социальное положеніе фермеровъ сильно приближалось къ социальному положенію фригольдеровъ. Начиная съ первыхъ годовъ XV вѣка, тѣ и другіе образуютъ классъ yeomen, yeomanry ¹⁾. Этотъ сельскій классъ, здоровый, не испорченный, сильный, принялъ значительное участіе въ религіозной и политической борьбѣ XVII вѣка и, можетъ быть, рѣшилъ борьбу.

Въ XVIII вѣкѣ, благодаря развитію крупнаго землевладѣнія, благодаря прогрессу культуры, число независимыхъ сельскихъ хозяевъ, будь то собственники или фермеры, вмѣсто того чтобы увеличиваться, пошло на убыль. Всѣ эти земледѣльцы средняго состоянія, фригольдеры, фермеры, soryholders, во внутреннемъ управленіи страны играли роль, которая была слишкомъ подчиненною, чтобы быть значительною. Слишкомъ ясная граница отдѣляла ихъ отъ нобльменовъ и джентльменовъ.

Съ другой стороны, вліяніе этихъ нобльменовъ и джентльменовъ не могло встрѣтить противодѣйствія и со стороны городского населенія. Не будемъ забывать, что если не считать Лондона, то въ Англіи не было крупныхъ городовъ. Промышленные центры, вліяніе которыхъ неоспоримо въ наши дни, еще не существовали. Нѣтъ сомнѣнія, что въ странѣ было достаточное число бурговъ, которые по большей части посылали въ парламентъ своихъ депутатовъ. Позднѣе мы увидимъ, что такое были эти бурги, насколько они были слабы, какъ многого оставляла желать ихъ внутренняя организація. Теперь намъ достаточно констатировать, что бѣольшая часть этихъ центровъ была незначительными поселеніями съ полудеревенскимъ характеромъ жителей, цѣликомъ зависящихъ отъ знатныхъ семей. Далекіе отъ того, чтобы представлять противодѣйствіе могуществу аристократіи, они являлись для нея новой опорой, увеличивавшей ея силу.

Такимъ образомъ, можно утверждать, что приблизительно сто-

¹⁾ Stubbs, III, 595—602.

лѣтіе тому назадъ, Англія управлялась немногочисленною земельною аристократіей. Теперь все измѣнилось. Произошелъ глубокій переворотъ, и уже никто не подвергаетъ сомнѣнію всемогущества демократіи. Этотъ фактъ, столь общій, столь неизбѣжный по своему характеру, происходитъ отъ многихъ разнообразныхъ причинъ. Между ними есть двѣ, которыя въ глазахъ всякаго наблюдателя представляютъ исключительную важность: первая — это неожиданный, почти чудесный ростъ промышленности и съ его послѣдствіемъ — громаднымъ и быстрымъ ростомъ большихъ городовъ. Въ настоящую минуту городское населеніе въ Англіи гораздо многочисленнѣе, чѣмъ сельское, и процессъ обезлюденія деревень въ пользу городовъ, какъ кажется, не скоро еще остановится. Вторая причина, связь которой съ первою во всякомъ случаѣ очевидна, это распространеніе, имѣвшее мѣсто со времени французской революціи, — чувства равенства, все большее и большее увлеченіе политическимъ и соціальнымъ идеаломъ, противоположнымъ идеаламъ древняго режима.

Развитіе въ демократическомъ духѣ есть явленіе всеобщее и неизбѣжное. Результаты этой эволюціи замѣтны въ Англіи повсюду: въ избирательномъ законѣ, въ парламентѣ, въ правительствѣ, въ администраціи городовъ и приходовъ, въ управленіи графствъ. Разбирая современное устройство англійскаго графства, мы будемъ имѣть случай подтвердить нѣкоторыя изъ проявленій этого историческаго закона.

ГЛАВА II.

Графство (мировые судьи).

I.

Въ нынѣшнемъ англійскомъ графствѣ на первомъ планѣ вырисовывается почтенное учрежденіе, насчитывающее уже 10 вѣковъ существованія, но являющееся въ наши дни лишь жалкимъ обломкомъ старины; это—должность шерифа. Шерифъ есть пришедшій въ упадокъ наслѣдникъ англо-саксонскаго *scir-gerefa* и норманнскаго виконта. Въ началѣ норманнскаго періода онъ сосредоточивалъ въ своихъ рукахъ самыя разнообразныя функціи; онъ олицетворялъ въ своей особѣ власть монарха; правосудіе, финансы, полиція, вооруженная сила,—все это входило въ предѣлы его компетенціи. Его паденіе, которое совершилось весьма быстро, начинается съ Великой хартіи; учрежденіе мировыхъ судей въ 1360 г. ускорило его, а теперь прошло уже много лѣтъ съ тѣхъ поръ, какъ оно можетъ считаться законченнымъ.

Въ настоящее время шерифъ имѣетъ только временную власть. Ежегодно, послѣ довольно сложныхъ подготовительныхъ работъ ¹⁾, королевѣ представляютъ листъ пергамента, на которомъ написаны для каждаго графства имена трехъ лицъ. Рука монархини рядомъ съ именемъ будущаго шерифа ставитъ золотую точку. Въ дѣйстви-тельности выборъ королевы всегда падаетъ на имя, стоящее во

¹⁾ Для подробностей этой процедуры см. C-te de Franqueville, «L'organisation judiciaire de la Grande-Bretagne», I, p. 601—605.

главѣ списка ¹⁾. На это выраженіе довѣрія никоимъ образомъ однако нельзя смотрѣть какъ на милость для того, кто является его объектомъ. Богатые землевладѣльцы графства, которыхъ въ свою очередь намѣчаетъ воля монарха, подѣ страхомъ судебного преслѣдованія бываютъ принуждены взять на себя эту, не особенно завидную честь, являющуюся для нихъ обыкновенно лишь не приносящимъ вознагражденія бременемъ.

По закону никто не можетъ быть назначенъ шерифомъ, если онъ не владѣетъ въ графствѣ собственностью, достаточною, чтобы служить гарантіею для короны и для народа ²⁾; другихъ условий законъ не указываетъ. Исключенія весьма не многочисленны и касаются только офицеровъ и адвокатовъ ³⁾.

Шерифъ официально считается первымъ лицомъ графства. Въ дѣйствительности чиновники новѣйшаго происхожденія лишили его постепенно всей сущности его правъ и обратили его власть въ пустой символъ. Если такимъ образомъ его власть стала въ нѣкоторомъ родѣ призрачной, то его обязанности, напротивъ, сохранились почти цѣликомъ. Прежній представитель короля въ графствѣ, онъ кончилъ тѣмъ, что обратился въ довольно подчиненнаго чиновника, роль котораго состоитъ въ исполненіи предписаній чиновниковъ, которымъ нынѣ принадлежитъ та власть, которою прежде былъ надѣленъ онъ. Нельзя составить себѣ яснаго понятія о функціяхъ, которыя онъ исполняетъ, не зная особенностей англійской судебной процедуры. Лучше всего можно было бы сравнить шерифа съ судебнымъ приставомъ высшаго ранга, на котораго падаетъ обязанность то представлять въ судъ, то арестовывать и задерживать въ тюрьмѣ упрямыхъ должниковъ, то приводить въ исполненіе судебныхъ рѣшеній посредствомъ наложенія запрещенія или ареста. Если прибавить къ этому нѣкоторыя другія мелкія обязанности, именно обязанность составлять списокъ при-

¹⁾ «Въ каждомъ графствѣ Англіи и Вельса есть шерифъ, за исключеніемъ графствъ Кембриджа и Гентингдона, управляемыхъ однимъ и тѣмъ же шерифомъ. Изъ этихъ 51 шерифа одинъ, именно для пфальцграфства Корнуэльса, назначается принцемъ Вельскимъ въ качествѣ герцога Корнуэльскаго, другой, для графства Ланкастерскаго, назначается канцлеромъ графства». (Franqueville, I, 601).

²⁾ 13 и 14 Charles II., с. 21.

³⁾ Franqueville, I, 604.

сяжныхъ для ассизовъ и обязанность присутствовать при исполненіи смертной казни, то станетъ вполне понятнымъ, что должность шерифа не заключаетъ въ себѣ ничего такого, что бы могло привлекать честолюбіе богатаго землевладѣльца. Поэтому уклоненія подъ всевозможными предлогами со стороны тѣхъ, кто могъ бы быть привлеченъ къ несенію этой обязанности, весьма часты; это тѣмъ понятнѣе, чѣмъ разорительнѣе исполненіе обязанностей шерифа. Законъ назначаетъ, правда, шерифу извѣстныя субсидіи и гарантируетъ ему нѣкоторые доходы, однако падающіе на него и налагаемые на него обычаемъ расходы значительно превосходятъ цифру его доходовъ ¹⁾).

Назначенный шерифомъ заботливо воздерживается,—за исключеніемъ двухъ случаевъ,—отъ личнаго исполненія возложенныхъ на него обязанностей. Съ незапамятныхъ временъ онъ назначаетъ,—и законъ даже предписываетъ ему это дѣлать, — помощника шерифа (*under-sheriff*), который вмѣсто него исполняетъ его обязанности. Такимъ помощникомъ шерифа обыкновенно является адвокатъ (*solicitor*), который за опредѣленную по договору сумму беретъ на себя исполненіе всѣхъ обязанностей, связанныхъ съ должностью шерифа ²⁾). Точно также шерифъ долженъ назначать низшихъ министерскихъ чиновниковъ, простыхъ судебныхъ приставовъ или балли, которые присутствуютъ въ судахъ и содѣйствуютъ отправленію правосудія. Помощникъ шерифа и балли назначаются только на время службы шерифа и дѣйствуютъ подъ его отвѣтственностью. Эта отвѣтственность является одною изъ причинъ, дѣлающей положеніе шерифа мало пріятнымъ для частнаго лица, принужденнаго его занимать.

¹⁾ «Считаютъ, что его издержки превосходятъ опредѣленные ему государствомъ доходы на сумму, колеблющуюся отъ 7500 франк. (гр. Эссексъ) до 56000 фр. (гр. Ланкастеръ). Въ этомъ послѣднемъ шерифъ по обычаю даетъ обѣдъ на 900 лицъ». (*Franqueville*, I, 607, прим. 3). 17 ноября 1893 г. магистраты Йоркшира представили президенту Тайнаго Совѣта, лорду Кимберлею, петицію, протестующую противъ издержекъ, связанныхъ съ должностью *high sheriff*. Эти издержки, достигавшія прежде 1800 фунтовъ, колеблются нынѣ между 1000 и 1600 фунтами въ годъ. Петиція обращаетъ вниманіе на то, что эти издержки ни къ чему не нужны.

²⁾ «Помощники шерифовъ исполняютъ достаточно важныя обязанности; тѣмъ не менѣе ихъ вознагражденіе относительно ничтожно; въ среднемъ для нихъ остается, какъ думаютъ, около 5000 фр. ежегодно» (*Franqueville*, I, 613).

Однако мы зашли бы слишком далеко, если бы представили себѣ шерифа, какъ существо совершенно не дѣятельное, какъ своего рода административную величину безъ всякаго соприкосновенія съ реальною жизнью. Мы уже сказали, что въ двухъ случаяхъ онъ дѣйствуетъ, и жители графства въ этихъ двухъ случаяхъ имѣютъ возможность видѣть его за дѣломъ. Во-первыхъ, онъ принимаетъ съ извѣстной торжественностью въ главномъ пунктѣ графства членовъ Верховнаго Суда, когда тотъ дѣлаетъ свои періодическіе объѣзды для сессій. Издержки, связанные съ этимъ приемомъ, нынѣ впрочемъ менѣе пышнымъ и менѣе шумнымъ, чѣмъ прежде, составляютъ для шерифа особенно тягостную обязанность ¹⁾).

Сверхъ того онъ является,—и эта его функція пользуется всеобщю извѣстностью,—returning officer графства во время выборовъ членовъ палаты общинъ. Предписанія или writs, которыми назначается время созыва избирателей, адресуются именно ему. Тогда онъ послѣдовательно объѣзжаетъ различные округа своего графства, предсѣдательствуетъ при совершеніи всѣхъ подготовительныхъ работъ для выборовъ, а по ихъ окончаніи вписываетъ имена избранныхъ кандидатовъ на обратной сторонѣ writ, который онъ отсылаетъ обратно клерку короны. Отсюда происходитъ его старинное наименованіе returning officer.

Рядомъ съ шерифомъ въ графствѣ мы находимъ другое должностное лицо, происхожденіе котораго восходитъ, вѣроятно, къ XII вѣку ²⁾), но обязанности котораго всегда сохраняли характеръ по преимуществу судебный. Это coroner. Онъ долженъ при участіи жюри назначать слѣдствіе въ случаѣ внезапной смерти, когда можно подозрѣвать убійство, или когда она произошла въ тюрьмѣ или въ домѣ для сумасшедшихъ. Онъ долженъ также констатировать смерть преступниковъ, повѣшенныхъ на основаніи судебныхъ приговоровъ.

¹⁾ Еще и теперь присутствіе шерифа требуется очень строго. 6 декабря 1892 сэръ Генри Тичборнъ былъ наказанъ штрафомъ въ 600 гиней за то, что не присутствовалъ на ассизахъ въ Винчестерѣ, не получивъ на то разрѣшенія, не приславъ объясненія или оправданія. (Law Journal, 1892, p. 789).

²⁾ Должность коронера графства возникла въ 1194 г., во время Ричарда Львиное Сердце: «In quolibet comitatu elegantur tres milites et unus clericus custodes placitorum coronae». Функція коронера были детальнымъ образомъ опредѣлены статутомъ Эдуарда I въ 1276 г. Въ настоящее время отправленіе обязанностей коронера регулируется закономъ 1887 г. (50 и 51 Vict., c. 71).

Слѣдствіе можетъ имѣть мѣсто не иначе, какъ по свѣжимъ слѣдамъ,—около трупа или на мѣстѣ, гдѣ онъ найденъ (*super visum corporis*). Жюри составляется не менѣе, чѣмъ изъ 12 членовъ, и не болѣе, чѣмъ изъ 23. Требуется, чтобы присяжные были добрыми и вѣрными людьми (*good and lawful men*). «Въ дѣйствительности коронеръ и его агенты берутъ почти всякаго, кто имъ попадется, и такъ какъ слѣдствіе должно быть производимо быстро, такъ какъ необходимо созывать присяжныхъ въ короткій срокъ, то они даютъ предпочтеніе людямъ, живущимъ по близости отъ того мѣста, гдѣ происходитъ слѣдствіе» ¹⁾. Вердиктъ присяжныхъ, чтобы имѣть силу, долженъ соединить по крайней мѣрѣ 12 голосовъ. Слѣдствіе имѣетъ цѣлью найти причины смерти, а въ случаѣ необходимости указать правосудію на виновныхъ. Если присяжные укажутъ на кого-нибудь, какъ на предумышленнаго убійцу, то коронеръ предписываетъ задержаніе заподозрѣннаго лица въ тюрьмѣ вплоть до представленія его на судъ (*to commit for trial*) ассизовъ или центрального уголовного суда. Въ случаѣ простого убійства, онъ освобождаетъ его подъ залогъ, но можетъ также и въ этомъ случаѣ предписать арестъ. Вмѣшательство коронера не составляетъ однако препятствія тому, чтобы уголовное производство шло своимъ ходомъ, параллельно съ производимымъ имъ слѣдствіемъ. Обыкновенно нынѣ дѣла лицъ, обвиненныхъ коронеромъ, ведутся въ сокращенномъ порядкѣ ²⁾.

Коронеръ былъ всегда лицомъ избираемымъ. Прежде его избирали фригольдеры графства, съ 1888 года онъ назначается совѣтомъ графства. Функціи его пожизненны и ихъ исполненіе оплачивается жалованьемъ. Онъ можетъ быть лишенъ своего мѣста лордомъ канцлеромъ по серьезнымъ мотивамъ. Коронеръ или коронеры графства (въ случаѣ нужды ихъ можетъ быть нѣсколько ³⁾) выбираются обыкновенно изъ юристовъ и врачей, но естественно не изъ пользующихся особенною извѣстностью. По закону коронеръ долженъ владѣть въ графствѣ недвижимымъ имуществомъ.

¹⁾ Franqueville, I, 528.

²⁾ Franqueville, I, 528. Число слѣдствій, произведенныхъ коронерами, въ 1891 г. доходитъ до 32815 (*ibid.* II, 272).

³⁾ Въ этомъ случаѣ каждому коронеру опредѣляется особенный округъ, хотя каждый изъ нихъ назначается для цѣлаго графства. Число округовъ въ настоящее время простирается приблизительно до 250.

Намъ казалось необходимымъ сказать нѣсколько словъ о шерифѣ и коронерѣ, наиболѣе древнихъ должностныхъ лицахъ графства, бывшихъ когда-то истинными представителями общественной власти; теперь ихъ роль сдѣлалась относительно второстепенной и не въ нихъ, конечно, слѣдуетъ искать жизненный нервъ политическаго организма, который мы изучаемъ. Поэтому мы можемъ, не останавливаясь внимательно на ихъ функціяхъ, перейти къ болѣе тщательному разсмотрѣнію положенія мировыхъ судей.

II.

Въ теченіе многихъ вѣковъ мировые судьи были душою англійскаго графства, и еще нынѣ въ ихъ рукахъ сосредоточивается значительная часть той автономной власти, обладаніе которой доставляетъ графству всѣ выгоды selfgovernment.

Учрежденіе мировыхъ судей въ средніе вѣка служитъ наиболѣе яркимъ доказательствомъ того господства, которое пріобрѣли крупные собственники. Устойчивость этого учрежденія ясно показываетъ, что ихъ господство далеко еще до окончательнаго исчезновенія, хотя теперь оно значительно ослаблено и стѣснено.

Списокъ мировыхъ судей въ каждомъ графствѣ содержитъ въ себѣ еще и нынѣ цвѣтъ мѣстнаго населенія. Джентльмены, эсквайры которые только могутъ претендовать по своему положенію на этотъ постъ, дѣйствительно въ большемъ числѣ добиваются этой чести. Единственное условіе, требуемое для того, чтобы имѣть право быть представленнымъ на утвержденіе лорда канцлера, есть имущественный цензъ. Мировой судья долженъ получать не менѣе 100 фунт. стерл. чистаго дохода, получаемаго съ земли, будь то съ фригольда или съ copyhold'a ¹⁾, или даже съ имѣнія, взятаго въ аренду на срокъ свыше 21 года. Такія же права даетъ право на полученіе въ наслѣдство (remainder reversion) поземельнаго дохода въ 300 фунт. стерл. ²⁾. Мировой судья, удовлетворяющій этимъ

¹⁾ Copyhold называется имѣніе, зависящее отъ манора, передача котораго влечетъ за собою извѣстные обязательства сенъериальнаго характера. Различіе между фригольдомъ и copyhold, когда то очень существенное, теперь уже совершенно номинально.

²⁾ 5 Geo II., с. 18; 18 Geo. II., с. 39. Обладаніе землею или право на ея наслѣдованіе называется estate qualification.

условіямъ, не имѣетъ нужды жить въ графствѣ, гдѣ онъ отправляетъ свою должность. На основаніи закона 1875 года, право на занятіе должности мирового судьи даетъ также наемъ въ предѣлахъ графства въ теченіе двухъ лѣтъ дома, доходъ съ котораго оцѣненъ въ 100 фунт. ¹⁾ Для магистратовъ этой категоріи жительство въ графствѣ конечно обязательно. Пэры королевства, ихъ старшіе сыновья и наслѣдники (*heir apparent*), не нуждаются въ другомъ цензѣ, какъ не нуждаются въ немъ извѣстные чиновники и должностныя лица. Нѣкоторымъ высокопоставленнымъ чиновникамъ званіе мирового судьи дается *ex officio*. Что касается духовныхъ лицъ, то за ними признается право поземельныхъ владѣльцевъ, причемъ бенефиціи, съ которыхъ они получаютъ доходъ, приравниваются къ фригольду ²⁾. Занятіе нѣкоторыхъ должностей на государственной и на частной службѣ, а именно тѣхъ, которыя требуютъ извѣстной подчиненности ³⁾, не совмѣстимы съ обязанностями мирового судьи. Эти ограниченія и особенности въ общемъ только ярче выставляютъ тотъ основной принципъ, что персоналъ мировыхъ судей графства долженъ состоять исключительно изъ поземельной аристократіи королевства.

Это положеніе, справедливость котораго всего нѣсколько лѣтъ тому назадъ не могла бы быть подвергнута сомнѣнію, теперь нуждается въ нѣкоторой оговоркѣ. Законъ 5 марта 1894 г. предоставилъ званіе мировыхъ судей предсѣдателямъ совѣтовъ округовъ (*district*) на все время, въ теченіе котораго они занимаютъ эту должность, а по закону 5 апрѣля 1888 г. оно принадлежитъ также предсѣдателямъ графскихъ совѣтовъ. Эти предсѣдатели выборовъ собраній, въ свою очередь выбранные своими сочленами, не обязаны удовлетворять какому бы то ни было цензу. Существуетъ 62 графскихъ совѣта и болѣе 1300 совѣтовъ округовъ. Такимъ образомъ въ англійскихъ графствахъ можно насчитать въ настоящее время около 1400 мировыхъ судей, обязанныхъ своимъ

¹⁾ 38 и 39 Vict., с. 54. Цензъ этой категоріи обозначается терминомъ *occupation qualification*.

²⁾ Въ дѣйствительности нѣтъ обычая назначать духовныхъ лицъ мировыми судьями, если только не трудно найти свѣтскаго кандидата, удовлетворяющаго требуемымъ условіямъ.

³⁾ Адвокаты (*solicitors*) не могутъ быть мировыми судьями въ графствахъ, гдѣ они ведутъ дѣла.

званіемъ народному избранію и не принадлежащихъ непременно къ поземельной аристократіи страны.

Въ теченіе болѣе чѣмъ трехъ вѣковъ существуетъ правило, что монархъ можетъ назначить въ графство столько мировыхъ судей, сколько находитъ нужнымъ. Въ настоящее время ихъ число опредѣляется въ 20 тыс. человекъ; но между различными графствами въ этомъ отношеніи замѣчаются крупныя различія. Лишь въ очень немногихъ графствахъ находится менѣе, чѣмъ по 50 мировыхъ судей; весьма часто ихъ насчитываютъ отъ 200—300. Кое гдѣ ихъ число достигаетъ семи или восьмисотъ человекъ.

Указанная цифра въ 20 тыс. никоимъ образомъ не можетъ считаться преувеличенною. Возможно, что номинально число мировыхъ судей еще больше. Но въ дѣйствительности не всѣ они исполняютъ свои обязанности, и даже тѣ, которые ихъ исполняютъ, не всѣ одинаково заняты ихъ исполненіемъ. Важные лорды, политическіе дѣятели, богатые промышленники стремятся къ титулу мирового судьи лишь затѣмъ, чтобы носить почетный титулъ, если не затѣмъ, чтобы возвысить блескъ списка, въ который такимъ образомъ вносятся ихъ имя. Члены Апелляціоннаго Суда и Верховнаго Суда, а также всѣ члены Тайнаго Совѣта *ex officio* упоминаются въ каждомъ списокѣ мировыхъ судей ¹⁾.

На сотню мировыхъ судей половина является ими только по имени. Тѣмъ не менѣе число людей, которые болѣе или менѣе ревностно исполняютъ обязанности, связанныя съ этимъ званіемъ, весьма велико. Его опредѣляютъ нынѣ въ 9 тыс.; а если прибавить къ персоналу мировыхъ судей тѣхъ лицъ, которыя обязаны этимъ званіемъ должности председателя выборнаго собранія, то число ихъ естественно увеличится еще болѣе ²⁾.

¹⁾ Всякій актъ назначенія мировыхъ судей упоминаетъ Лорда Президента Тайнаго Совѣта, Лорда Хранителя Тайной Печати, и другихъ членовъ Тайнаго Совѣта, *keeper of the rolls* даннаго графства, *lord chief justice* Англии, *lords justices* Апелляціоннаго Суда, судей Верховнаго Суда, *attorney general* и *solicitor general*.

²⁾ Гнейстъ, основываясь на официальныхъ данныхъ, насчитываетъ въ Англии и Вэльсѣ въ 1869 г. 8019 дѣйствующихъ судей и 10365 номинальныхъ, итого вмѣстѣ 18384. Къ этому числу Гнейстъ прибавляетъ 165 судей, назначенныхъ въ 1854—1858 г. въ Ланкастерское графство и приблизительно 2000 судей, дѣйствующихъ въ городахъ (*«Selfgovernment in England»*, p. 205—207). Майтлендъ въ трудѣ, опубликованномъ въ 1885 г. (*«Justice and po-*

Актъ назначенія мировыхъ судей графства есть дѣло лорда канцлера. Всѣ они поименно называются въ приложеніи къ этому акту, детально опредѣляющему предѣлы ихъ компетенціи ¹⁾. Актъ можетъ время отъ времени возобновляться, и это дѣлается именно тогда, когда является надобность включить или вычеркнуть нѣкоторыя имена. Въ дѣйствительности однако при назначеніи новаго судьи довольствуются включеніемъ его имени въ приложеніе къ акту, о которомъ мы только что упомянули. Всякая неопороченная личность, къ какой бы политической партіи она ни принадлежала, разъ она удовлетворяетъ требованіямъ ценза, можетъ требовать включенія своего имени въ списокъ мировыхъ судей. Лордъ канцлеръ по рекомендаціи лорда лейтенанта графства возводитъ ее въ достоинство, къ которому она стремится ²⁾.

Рекомендація лорда лейтенанта однако не обязательна; по закону лордъ канцлеръ имѣетъ полное право обойтись безъ нея. Тѣмъ не менѣе на практикѣ его вліяніе почти всегда оказывается рѣшающимъ. Въ общемъ въ рекомендаціи не отказываютъ никому, разъ

lice»), считаетъ, что въ это время въ West riding графства Йоркъ (въ которомъ въ 1891 г. было 2.175.293 жит.) было 422 дѣйствующихъ мировыхъ судей, и 800 такихъ же судей въ Ланкастерѣ (въ которомъ въ 1891 г. насчитывалось 3.926.798 жителей). Эта послѣдняя цифра должна быть вѣрной, потому что она вытекаетъ также изъ тѣхъ данныхъ, которыя сообщилъ Брайсъ, канцлеръ Ланкастерскаго герцогства, въ засѣданіи палаты общинъ 25 апр. 1893; по его словамъ, въ Ланкаширѣ въ 1892 г. было 1270 мировыхъ судей (въ графствѣ и городахъ вмѣстѣ). Нужно однако оговориться, что одно и то же имя можетъ фигурировать въ актахъ о назначеніи судей въ нѣсколькихъ разныхъ графствахъ.—Одинъ парламентскій документъ 1878 г. опредѣляетъ число мировыхъ судей, которые живутъ постоянно въ своихъ участкахъ, въ 8606. (Franqueville, I, 267, прим. 4).

¹⁾ Со времени закона 1877 г. (40 и 41 Vict., с. 41) актъ назначенія утверждается королевскимъ приказомъ (order in council).

²⁾ Въ Йоркширѣ и Линкольнширѣ актъ назначенія бываетъ особый для cadaго изъ ridings. Въ Ланкаширѣ на актѣ ставится печать «герцогства Ланкастерскаго» и назначеніе мировыхъ судей есть дѣло «Канцлера Ланкастерскаго герцогства», засѣдающаго обыкновенно въ кабинетѣ министровъ и имѣющаго характеръ министра безъ портфеля; эта особенность происходитъ отъ того, что пфальцграфство (позднѣе герцогство) Ланкастеръ сдѣлалось во времена Эдуарда III удѣломъ одной линіи королевской семьи и сохранило въ извѣстныхъ отношеніяхъ особую организацію даже тогда, когда представители этой линіи взобрались на англійскій престолъ.

лицо не представляет къ этому поводовъ ¹⁾. Во всякомъ случаѣ борьба послѣднихъ лѣтъ привела къ тому, что политическія страсти оказываются не совершенно чуждыми и не остаются безъ вліянія на назначеніе мировыхъ судей. Либералы постоянно жалуются, что лорды лейтенанты рекомендуютъ кандидатовъ, принадлежащихъ къ консервативной партіи, и требуютъ, чтобы обѣ политическія партіи были представлены равнымъ образомъ въ списокъ магистратовъ графства.

Мировой судья вступаетъ въ отправленіе своей должности и дѣлается *acting magistrate* не раньше, чѣмъ по принесеніи присяги на вѣрность монарху. *De jure* мировые судьи подлежатъ смѣщенію по произволу короны; *de facto* они отправляютъ свои обязанности въ теченіе всей жизни, или по меньшей мѣрѣ до тѣхъ поръ, пока удовлетворяютъ условіямъ, требуемымъ закономъ.

Вотъ уже много лѣтъ, что мировые судьи исполняютъ свои обязанности безвозмездно. Въ настоящее время эта безвозмездность предписана закономъ ²⁾.

Къ мировому судѣ, — по англійски *justice of the peace*, — примѣняется по преимуществу почетное наименованіе магистрата (*magistrate*).

Во главѣ мировыхъ судей графства стоитъ ихъ архивариусъ (*Keeper of the rolls, custos rotulorum*). Лицо, занимающее эту должность, назначается въ томъ актѣ, даруемомъ графству, о которомъ мы говорили выше. Едва ли нужно упоминать, что скромный титулъ архивариуса весьма плохо соотвѣтствуетъ значенію лица, обладающаго имъ. Въ дѣйствительности *custos rotulorum* бываетъ нобльменомъ и джентльменомъ высшаго ранга, почти всегда даже пэромъ королевства; онъ одновременно занимаетъ должность лорда лейтенанта, — послѣдній же есть начальникъ милиціи графства. Возникновеніе этой послѣдней должности относится къ 1557 г., и мы имѣемъ нѣкоторое основаніе видѣть въ ней современное воспроизведеніе должностей *earl's* или *ealdorman's*. Назначеніе на постъ архивариуса происходитъ одновременно съ назначеніемъ на постъ лорда лейтенанта; тѣмъ на менѣе эти два назначенія, производи-

¹⁾ «Въ дѣйствительности всѣ крупные собственники, всѣ люди, занимающіе извѣстное общественное положеніе, получаютъ титулъ магистрата графства». (Franqueville, I, 248).

²⁾ 18 и 19 Vict., с. 126. Сначала судьи получали извѣстное вознагражденіе. Мало по малу они отказались отъ него (Gneist, «Selfgovernment», p. 197).

мая королевой, требуютъ двухъ отдѣльныхъ актовъ. *Custos rotulorum*, который въ дѣйствительности, если не по закону, пользуется несмѣняемостью, имѣетъ весьма крупное вліяніе, благодаря своему титулу лорда лейтенанта; онъ въ нѣкоторомъ родѣ является официальнымъ представителемъ nobility и джентри. Мы только что видѣли, что мировые судьи обыкновенно выбираются лордомъ канцлеромъ по его рекомендаціи.

Что касается до его спеціальныхъ обязанностей, какъ архиваріуса, то само собою разумѣется, что не онъ лично ихъ исполняетъ. Его замѣщаетъ въ этомъ случаѣ генеральный секретарь графства, клеркъ мирового суда (*clerk of the peace*). Этотъ секретарь есть постоянный чиновникъ, находящійся на жалованьи, чело-вѣкъ съ образованіемъ. Именно на немъ лежитъ ежедневная администрація графства. Онъ исполняетъ многочисленныя обязанности и потому пользуется значительнымъ вліяніемъ. Съ 1888 г. право назначенія и утвержденія этихъ секретарей принадлежитъ смѣшанному комитету, состоящему изъ мировыхъ судей и делегатовъ отъ графскаго совѣта.

Клеркъ мирового суда назначается на неопредѣленный срокъ. Онъ не можетъ быть лишенъ своего мѣста, «пока онъ ведетъ себя хорошо» (*during good behaviour*) ¹⁾.

Нужно замѣтить, что отъ чело-вѣка, претендующаго на должность мирового судьи, не требуется никакого образовательнаго ценза; вполне достаточно, если онъ — англійскій джентльменъ. Оговорка о *quorum*, происхожденіе которой мы объяснили раньше и которая имѣла цѣлью обезпечить наличность юристовъ по профессіи при рѣшеніи извѣстныхъ тяжбъ, уже давно потеряла всякое значеніе. Около полутора вѣковъ тому назадъ исчезла необходимость въ содѣйствіи юриста ²⁾. Поэтому въ настоящее время мы не встрѣчаемъ болѣе въ актахъ назначенія мировыхъ судей оговорки о *quorum*. Каждый мировой судья признается компетентнымъ, чтобы исполнять всѣ безъ исключенія обязанности, связанныя съ его должностью. Эта презумпція оправдывается въ дѣйствительности; немного вниманія, и мы легко поймемъ почему. Не забу-

¹⁾ Съ этимъ постояннымъ комитетомъ (*standing committee*) мы встрѣтимся позднѣе. До закона 1888 г. право назначенія *clerk of the peace* принадлежало *custos rotulorum*, но утверждался онъ рѣшеніемъ *quarter sessions*.

²⁾ 26 Geo. II., с. 27; 7 Geo. III. с. 21.

демъ, что эти добровольныя должностныя лица пользуются услугами помощниковъ и секретарей, хорошо знакомыхъ съ подробностями судопроизводства и съ административными традиціями; что они имѣютъ въ своемъ распоряженіи методическія руководства, спеціальныя трактаты, гдѣ безчисленные прецеденты собраны самымъ тщательнымъ образомъ и каталогизированы съ замѣчательной заботливостью; прибавимъ къ этому, что дѣла, по которымъ имъ приходится произносить приговоры, какъ бы важны они ни были съ практической точки зрѣнія, требуютъ гораздо болѣе такта, здраваго смысла, чувства справедливости, чѣмъ знакомства съ юриспруденціей; замѣтимъ также, что джентльмены, стремящіеся исполнять обязанности мировыхъ судей, обыкновенно получили въ университетѣ достаточно хорошее образованіе, что они считаютъ дѣломъ чести добросовѣстно и со стараніемъ исполнять свои обязанности, что они пользуются опытностью болѣе опытныхъ своихъ коллегъ; примемъ наконецъ во вниманіе, что они—англичане, другими словами, что они отъ рожденія имѣютъ ясный и точный умъ, призваніе къ общественной дѣятельности и полную увѣренность въ своихъ силахъ. Сопоставивъ всѣ эти данныя, мы поймемъ, что ежедневное веденіе значительной части дѣлъ великой страны можетъ быть довѣрено корпусу въ 10 тыс. землевладѣльцевъ, который добровольно и безвозмездно судить, контролируетъ и управляетъ своими гражданами.

III.

Хотя грамота, назначающая мирового судью, даетъ ему право исполнять свои обязанности на протяженіи всего графства, однако не трудно понять, что эта маленькая армія должностныхъ лицъ не въ состояніи разбирать дѣла *in corpore*, переѣзжая съ мѣста на мѣсто въ предѣлахъ территоріи, которою она управляетъ. Въ этомъ отношеніи необходимо различать разные акты, исполняемые мировыми судьями.

Существуютъ случаи,—и это конечно наиболѣе важныя,—въ которыхъ мировые судьи должны дѣйствовать коллективно. Для этой цѣли они собираются 4 раза въ годъ въ одномъ изъ городовъ графства. Такія собранія называются четвертными сессіями (*quarter sessions*) Позднѣе мы рассмотримъ компетенцію этихъ четвертныхъ

сессій, и мы тогда увидимъ, что нужно понимать подъ совмѣстнымъ дѣйствіемъ мировыхъ судей.

Въ дѣлахъ менѣе важныхъ,—и это, конечно, наиболѣе многочисленныя,—мировые судьи отправляютъ свои обязанности въ предѣлахъ округа гораздо болѣе тѣснаго. Ихъ компетенція не простирается за границы «division», въ которомъ они живутъ.

Мы уже указали выше, что каждое графство дѣлится на извѣстное число округовъ, называемыхъ division. На обязанности общихъ сѣздовъ мировыхъ судей, т. е. quarter sessions, лежитъ установленіе или, въ случаѣ нужды измѣненіе, послѣ довольно сложныхъ подготовительныхъ работъ, границъ округовъ, на которые дѣлится территорія графства. Совокупность судей, связанныхъ съ такимъ округомъ, образуетъ «скамью» (bench) округа. Каждый изъ округовъ обозначается именемъ своего главнаго пункта. Въ немъ есть мѣсто для собранія мировыхъ судей и помѣщеніе для суда (court-house). Въ случаѣ нужды, такихъ мѣстъ собранія бываетъ нѣсколько. Мировые судьи округа выбираютъ изъ своей среды председателя или chairman'a.

По статистическимъ даннымъ 1878 г., въ Англіи насчитывалось 715 округовъ. По всей вѣроятности, эта цифра съ тѣхъ поръ измѣнилась, но врядъ ли значительно.

Не будемъ забывать, что divisions суть округа съ характеромъ чисто сельскимъ. Мѣстности, входящія въ нихъ, въ общемъ имѣютъ лишь второстепенное значеніе. Наиболѣе населенные центры съ болѣе интенсивною городской жизнью, расположенные внутри графства, подчинены особому режиму, о которомъ мы будемъ говорить позднѣе.

Округъ, о которомъ мы говоримъ въ настоящее время, обозначается иногда техническимъ терминомъ special sessional division или petty sessional division, т. е. «округъ специальныхъ сессій или округъ малыхъ сессій». Вотъ какъ объясняются эти термины.

Въ числѣ вопросовъ, разрѣшеніе которыхъ зависитъ отъ мировыхъ судей округа, есть такіе, рѣшеніе которыхъ требуетъ согласія всѣхъ этихъ должностныхъ лицъ, или по меньшей мѣрѣ такіе, которыхъ нельзя обсуждать, если не созваны и не ознакомлены съ ними всѣ судьи. Они и собираются на сессіи или случайно, когда этого требуютъ обстоятельства, или періодически, чтобы заниматься опредѣленными дѣлами,—такими бываютъ обыкновенно дѣла

административныя, почти всегда имѣющія большое практическое значеніе. Полныя собранія мировыхъ судей округа называются спеціальными сессіями (special sessions). Впрочемъ по закону достаточно, чтобы и на нихъ было констатировано присутствіе двухъ судей, и въ самомъ дѣлѣ ихъ рѣдко тамъ бываетъ болѣе 5—6.

Есть другія дѣла, разсмотрѣніе которыхъ напротивъ не требуетъ созыва всѣхъ судей округа и которыя могутъ быть отданы на рѣшеніе двухъ мировыхъ судей, дѣйствующихъ согласно. Такія засѣданія носятъ названіе «малыхъ сессій» (petty sessions), и судъ, составляемый такимъ образомъ, называется petty sessional court. Если двухъ судей достаточно, чтобы образовать полный составъ суда (full bench), то ничто, конечно, не мѣшаетъ засѣдать судьямъ и въ большемъ числѣ. На практикѣ малыя и спеціальныя сессіи сливаются другъ съ другомъ. Судьи, регулярно созываемые на спеціальныя сессіи, могутъ рѣшать и рѣшаютъ дѣла, для которыхъ компетентна малая сессія.

Изъ этого однако не слѣдуетъ заключать, чтобы судья не могъ дѣйствовать одинъ и чтобы онъ во всякомъ случаѣ имѣлъ надобность въ помощи товарища. Во множествѣ случаевъ онъ одинъ можетъ постановить рѣшеніе. Это имѣетъ мѣсто, когда дѣло идетъ о подготовительной мѣрѣ, или о приведеніи въ исполненіе судебныхъ рѣшеній. Случаи, въ которыхъ требуется согласіе двухъ судей, опредѣляются частью обычаемъ, традиціей, частью закономъ.

Новѣйшее законодательство стремится однако къ тому, чтобы сдѣлать присутствіе по крайней мѣрѣ двухъ мировыхъ судей необходимымъ въ уголовныхъ дѣлахъ, чтобы процессъ могъ состояться и приговоръ могъ быть произнесенъ. Законъ 1879 г.¹⁾ постановляетъ, что всякій проступокъ, который по этому, или иному, имѣющему выйти, закону требуетъ преслѣдованія въ порядкѣ сокращеннаго судопроизводства, можетъ быть разбираемъ судомъ, состоящимъ по меньшей мѣрѣ изъ двухъ судей. Согласно съ тѣмъ же закономъ въ случаяхъ, въ которыхъ можетъ дѣйствовать одинъ судья, онъ не можетъ постановить тюремнаго заключенія свыше 15 дней и штрафа свыше одного соверена.

Состоитъ ли судъ сокращеннаго судопроизводства изъ одного судьи, изъ двухъ или нѣсколькихъ судей, онъ не можетъ дѣйствовать иначе,

¹⁾ The Summary Jurisdiction Act. 1879 (42 и 43 Vict., с. 49).

какъ публично; онъ засѣдаетъ обязательно въ помѣщеніи, гдѣ мировые судьи собираются на свои сессіи (petty sessional court house), или по крайней мѣрѣ въ помѣщеніи, которымъ судьи уже пользовались для какой-либо общественной цѣли (occasional court house). Въ послѣднемъ случаѣ судъ, хотя бы онъ состоялъ изъ двухъ членовъ, не можетъ приговаривать болѣе, чѣмъ къ 15 днямъ тюрьмы или къ одному соверену штрафа. Всѣ эти постановленія основываются также на законѣ 1879 г.; до тѣхъ поръ ничто не мѣшало судьямъ засѣдать у себя на дому,

Въ каждомъ округѣ полагается по постоянному секретарю, называемому clerk of the justices¹⁾. Онъ выбирается на специальной сессіи. Съ 1888 г. цифра содержанія, назначаемого ему, опредѣляется смѣшаннымъ комитетомъ (standing committee), въ которомъ делегаты отъ мировыхъ судей графства засѣдаютъ рядомъ съ делегатами, представляющими совѣтъ графства. Clerk of the justices долженъ удовлетворять извѣстнымъ требованіямъ. На это мѣсто можетъ быть назначенъ barrister, имѣющій 14 лѣтъ практики, или solicitor при Верховномъ Судѣ, или же наконецъ лицо, исполняющее въ теченіе опредѣленнаго числа лѣтъ обязанности того же рода.

На обязанности того же комитета лежитъ позаботиться объ устройствѣ на счетъ графства помѣщеній, предназначенныхъ для малыхъ сессій мировыхъ судей (petty sessional court house), причемъ не считается необходимымъ, чтобы эти зданія находились въ предѣлахъ соотвѣтственныхъ округовъ. Судьи округа кромѣ того должны выбрать, — и оповѣстить объ этомъ публику, — извѣстное число помѣщеній (которые впрочемъ могутъ мѣняться), гдѣ они будутъ исполнять свои обязанности (occasional court house).

Мы сначала быстро разсмотримъ предѣлы компетенціи, какъ отдѣльнаго судьи, такъ и двухъ судей, дѣйствующихъ совмѣстно. Для насъ будетъ совершенно достаточно отмѣтить мимоходомъ тѣ случаи, когда требуется присутствіе двухъ судей, такъ какъ дѣла, предоставленныя разсмотрѣнію одного судьи или малой сессіи, въ сущности тѣ же самыя.

¹⁾ 40 и 41 Vict., с. 43. — Законъ называетъ его иногда salaried clerk of the petty sessional division.

IV.

Приступая къ разсмотрѣнію функцій мировыхъ судей, необходимо освободиться отъ вліянія предвзятыхъ идей, намъ близкихъ, и потому кажущихся намъ безусловно истинными. Для француза, также какъ и для бельгійца, отдѣленіе администраціи отъ правосудія есть догматъ. Французское законодательство стремится предупредить всякое соприкосновеніе между чиновникомъ, который исполняетъ предписаніе власти, и судьей, который разбираетъ тяжбы, происходящія вслѣдствіе примѣненія закона¹⁾. Каждый изъ нихъ ведетъ свою линію, не заботясь о томъ, что дѣлаетъ другой, и нашъ глазъ, любящій симметрію, радуется тому, что разстояніе между этими двумя параллельными линіями остается постоянно однимъ и тѣмъ же. Намъ показалось бы страннымъ, если-бы судья позволилъ себѣ сдѣлать предписаніе или запретить что-либо администратору, и чудовищнымъ, если бы въ одномъ и томъ же лицѣ слилась власть правителя съ властью судьи. Въ странѣ, гдѣ государство всемогуще, гдѣ его компетенція универсальна, въ такой странѣ, кажется намъ, только раздѣленіе властей представляетъ достаточную гарантію личной свободы.

Раздѣленіе правосудія и администраціи осуществилось въ Англіи далеко не съ тою же силою; это вѣрно и въ примѣненіи къ мировымъ судьямъ. Не трудно понять, почему богатые землевладельцы, которые повсемѣстно исполняютъ ихъ обязанности, и которые представляютъ сливки населенія, никогда не имѣли ни малѣйшаго желанія сдѣлаться послушными орудіями въ рукахъ власти. Хотя они являются органами и представителями государства, но правительство не можетъ вліять на ихъ рѣшенія. Благодаря ихъ независимости, чувство страха и другіе личные интересы не оказываютъ воздѣйствія на ихъ поведеніе. Поэтому у закона не было поводовъ раздѣлить эту, нѣсколько спутанную, массу функцій, которую мировые судьи получили по традиціи, и въ которыхъ еще нынѣ сказывается духъ прошлаго.

Принципъ, на которомъ покоится компетенція мировыхъ судей,

¹⁾ Публичное право Бельгіи тоже проводитъ границу между административной властью и властью судебной, хотя и не столь рѣзкую, какъ во Франціи.

теперь, какъ и 5 вѣковъ тому назадъ, есть необходимость обезпечить общественный миръ. Охрана мира требуетъ иногда мѣръ исполненія, иногда разрѣшенія тяжбы, и потому мировые судьи должны являться то администраторами, то судьями. Между этими двумя родами обязанностей нельзя провести ясной и точной демаркаціонной линіи; мы скоро увидимъ, что у мирового судьи тѣ и другія нѣкоторымъ образомъ покрываютъ другъ друга. Однако принято группировать ихъ рѣшенія по двумъ главнымъ категоріямъ. Во-первыхъ,—это *orders*, имѣющіе административный характеръ; во-вторыхъ, это приговоры, *convictions* или *summary convictions*, имѣющіе юридическій характеръ.

Однако Англія слишкомъ боится строгихъ классификацій, и поэтому нужно замѣтить, что нѣкоторые *orders* имѣютъ предметомъ уплату извѣстной суммы денегъ, которую англійское право называетъ *civil debt*. Смыслъ этой особенности въ томъ, что *civil debts* затрагиваютъ съ очень многихъ точекъ зрѣнія административное право и отличаются въ нѣкоторомъ родѣ смѣшаннымъ характеромъ.

Хотя можно дать довольно рѣзкое, взаимно противоположное юридическое опредѣленіе понятій *order* и *conviction*, однако мало вѣроятно, чтобы профаны могли ясно схватить смыслъ этого различія. Приказъ и приговоръ выражаются почти въ одинаковыхъ формахъ; тотъ и другой являются въ результатѣ публичнаго и состязательнаго разбора дѣла; тотъ и другой имѣютъ письменную форму. Однимъ словомъ, оба говорятъ о власти истолкованія права, которою облечены судьи.

Довѣріе, которое внушаютъ подобные процессы, предпочтеніе публичной и состязательной ихъ формы, глубоко вкоренились въ душу англійскаго народа. Постоянное и всеобщее примѣненіе формъ судебного производства объясняетъ для насъ въ извѣстной степени это смѣшеніе правосудія и администраціи, которое постоянно изумляетъ юристовъ континента.

На мировыхъ судей возлагается предварительное слѣдствіе по уголовнымъ дѣламъ, какова бы ни была ихъ важность (*indictable offences*). Въ этомъ отношеніи ихъ роль можно было бы сравнить съ ролью нашихъ слѣдственныхъ судей (*juges d'instruction*); сходство однако далеко не полное. Предварительное слѣдствіе въ Англіи совершенно публично и отъ начала до конца ведется состязательнымъ образомъ. Англичане рѣшительно не могли бы себѣ пред-

ставить, чтобы слѣдователь могъ находиться съ глазу на глазъ съ подсудимымъ. Едва началось слѣдствіе, какъ начинаются пренія въ обычной формѣ, — это обыкновенный судебный процессъ, только исходъ его бываетъ иной. Если мировой судья находитъ, что противъ обвиняемаго нѣтъ достаточныхъ уликъ, онъ прекращаетъ слѣдствіе (to discharge). Если, напротивъ, онъ находитъ, что противъ него существуютъ серьезныя улики, онъ приказываетъ задержать его въ тюрьмѣ до представленія на судъ (to commit)¹⁾, или же оставляетъ его на свободѣ подъ залогъ (to admit to bail). Мировой судъ конечно можетъ требовать, чтобы подсудимый явился къ нему, а въ случаѣ нужды приказываетъ привести его силой (to issue a summons, a warrant). Онъ можетъ также его арестовать и длить заключеніе со дня на день, пока дѣло не выяснится окончательно. Однимъ словомъ, онъ вооруженъ такой совокупностью различныхъ правъ, при отсутствіи которыхъ слѣдствіе могло бы оказаться призрачнымъ. Всѣ дѣйствія, связанныя съ этою подготовительной процедурой, могутъ быть совершены судьей; однако бываетъ, что судьи совершаютъ ихъ вдвоемъ.

Во-вторыхъ, на мировыхъ судей возложена судейская обязанность. Они должны налагать наказанія за очень многія преступленія. Когда они засѣдаютъ для исполненія этой обязанности, то они составляютъ судъ сокращеннаго производства (court of summary jurisdiction); для этого по общему правилу они, въ силу закона 1879 г.²⁾, должны засѣдать въ числѣ не менѣе двухъ и составлять такимъ образомъ малую сессию³⁾. Въ случаяхъ, когда судья засѣдаетъ одинъ, его приговоры не могутъ превышать 14 дней тюрьмы и 20 шиллинговъ штрафа. Рѣшенія, постановленныя на этихъ засѣданіяхъ, суть приговоры, convictions.

Область, на которую простирается ихъ репрессивная дѣятельность, весьма обширна; ея границы опредѣлены закономъ. Она обнимаетъ множество мелкихъ преступленій, которыя мы назы-

¹⁾ Явка въ судъ должна имѣть мѣсто либо въ ближайшую четвертную сессию, либо въ ассизы.

²⁾ 42 и 43 Vict., с. 49.

³⁾ Если судьи засѣдаютъ въ четномъ числѣ, то раздѣленіе голосовъ ведетъ за собой отказъ въ просьбѣ; однако судьи могутъ отложить разборъ дѣла, если они полагаютъ, что они придутъ къ болѣе удовлетворительному рѣшенію, когда въ немъ примутъ участіе и другіе судьи.

ваемъ полицейскими нарушеніями (contraventions), и кромѣ того она захватываетъ также значительное количество другихъ, которыя наши законы рассматриваютъ какъ проступки (délits).

Слѣдствіе возбуждается по жалобѣ потерпѣвшей стороны, а въ извѣстныхъ случаяхъ—по жалобѣ всякаго лица. Эта жалоба называется information; по общему правилу, она должна быть письменная; въ болѣе важныхъ случаяхъ она должна быть скрѣплена присягой. Судья, если только information не кажется ему вздорной или лживой, предписываетъ явку обвиняемаго въ судъ сокращеннаго производства (court of summary jurisdiction), посылая ему вызовъ (summon) черезъ посредство констебля, или, рѣже, предписывая его арестъ посредствомъ warrant.

Слѣдственное производство, всегда публичное и состязательное, ведется сообразно съ правилами, принятыми въ англійскомъ уголовномъ правѣ. Законъ опредѣляетъ наказанія, которыя могутъ быть наложены. Они не могутъ превышать 6 мѣсяцевъ тюрьмы и 25 фунт. стерл. штрафа. Въ извѣстныхъ случаяхъ въ приговорѣ къ тюремному заключенію прибавляются обязательныя работы, hard labour. Если штрафъ не выплачивается добровольно, то онъ можетъ быть взысканъ по предписанію судей посредствомъ ареста имущества приговореннаго (warrant of distress). Въ случаяхъ, когда этимъ путемъ нельзя ничего добиться, остается прибѣгать къ добавочному тюремному заключенію.

Въ случаяхъ наиболѣе важныхъ (напр., когда дѣло идетъ о проступкѣ, караемомъ тюремнымъ заключеніемъ свыше трехъ мѣсяцевъ), подсудимый въ правѣ не признать компетенцію суда сокращеннаго производства и требовать суда присяжныхъ. Въ такомъ случаѣ роль мировыхъ судей ограничивается предварительнымъ слѣдствіемъ ¹⁾.

¹⁾ Существуетъ извѣстное количество дѣлъ, въ принципѣ подсудныхъ суду присяжныхъ; но въ случаѣ согласія на то подсудимаго, мировые судьи могутъ рассмотреть его въ порядкѣ сокращеннаго производства. Въ эту категорію дѣлъ входятъ: правонарушенія, совершенныя малолѣтними до 12 лѣтъ, за исключеніемъ убійства; тутъ согласіе самого подсудимаго замѣняется согласіемъ родителей или опекуна; извѣстные проступки (délits), совершенные малолѣтними въ возрастѣ между 12 и 16 годами (напр. простая кража); нѣкоторые изъ этихъ проступковъ (въ томъ числѣ кража), совершенные взрослыми, если дѣло идетъ о вещи, стоимость которой не превышаетъ 40 шил-

Предписаніе (order), собственно говоря, не относится къ области уголовного права и не предполагает виновности въ лицѣ, котораго оно касается; просьба, вслѣдствіе которой начинается дѣло, называется въ такомъ случаѣ искомъ, complaint. По общему правилу нѣтъ необходимости, чтобы она была письменною. Отвѣчикъ въ такомъ случаѣ никогда сразу не подвергается аресту. Если просьба имѣетъ въ виду исключительно требованіе уплаты нѣкоторой суммы денегъ, такъ называемаго гражданскаго долга (civil debt), то мировой судья не можетъ предписать явку отвѣчика посредствомъ warrant. Оставляя въ сторонѣ эти, въ общемъ не важныя различія, order даетъ мѣсто той же самой процедурѣ, тѣмъ же самымъ формальностямъ, какъ и conviction. Въ этой области мировые судьи пользуются властью всегда въ качествѣ «суда сокращеннаго производства»¹⁾. Только вмѣсто того, чтобы налагать на обвиняемаго наказаніе, они дѣлаютъ «предписаніе». Неповиновеніе такому предписанію влечетъ за собою для виновнаго штрафъ не свыше 20 фунт стерл., или арестъ не свыше двухъ мѣсяцевъ. Когда order имѣетъ своимъ предметомъ уплату гражданскаго долга, тогда исполненіе приговора не можетъ быть по общему правилу обезпечиваемо тюремнымъ заключеніемъ. Это возможно лишь въ случаѣ, если отвѣчикъ, обладатель достаточнаго имущества, отказывается или не желаетъ уплатить долгъ; тогда, какъ мѣра понужденія къ уплатѣ, можетъ быть назначено для него тюремное заключеніе не свыше 6 недѣль.

Прежде всего между orders мировыхъ судей слѣдуетъ отмѣтить ихъ требованія гарантій отъ извѣстныхъ лицъ въ добромъ поведеніи и въ сохраненіи общественнаго мира (surety of the peace и surety for good behaviour). Этого рода постановленія даютъ намъ возможность вникнуть въ самую сущность власти мировыхъ судей, какою она возникла въ средніе вѣка и какою она осталась, не-

лингвовъ; тѣ же самые проступки, какова бы ни была стоимость предмета, въ случаѣ признанія подсудимаго. Приговоръ не можетъ превышать 6 мѣсяцевъ тюрьмы.

¹⁾ Законы 1848 г. (11 и 12 Vict., с. 43), 1879 (42 и 43 Vict., с. 49), 1884 (47 и 48 Vict., с. 43) примѣняются какъ къ summary conviction, такъ и къ orders. Предписанія о выселеніи нищаго (order of removal), о сумасшедшихъ, либо вызванныя тяжбами по поводу незаконныхъ рожденій, подчинены особымъ правиламъ.

смотря на неизбежныя измѣненія, даже въ наше время. Нигдѣ въ другомъ мѣстѣ мы не увидимъ столь явственно отпечатка старинной традиции, какъ въ этой категоріи постановленій мировыхъ судей.

Когда кто-нибудь имѣетъ основаніе бояться, что другое лицо причинитъ ему тѣлесное поврежденіе само или черезъ посредство кого-нибудь другого, онъ можетъ требовать гарантіи своего спокойствія. Требованіе это можетъ быть сдѣлано также въ интересахъ жены или дѣтей требователя. Каждый мировой судья долженъ дать эту гарантію послѣ состязательнаго производства, во время котораго заподозрѣнное лицо можетъ защищаться ¹⁾. Само собою разумѣется, что угроза, дающая поводъ къ подобному требованію, должна быть серьезною, т. е. способною внушить страхъ разсудительному человѣку ²⁾.

Вотъ въ чемъ состоитъ гарантія. Заподозрѣнное лицо обязуется (order upon complaint) взять на себя обязательство (recognizance), что не нарушитъ общественнаго или чьего-либо личнаго спокойствія подъ страхомъ, въ случаѣ неисполненія, уплаты суммы денегъ, размѣръ которой мировой судья назначаетъ по своему усмотрѣнію; кромѣ того,—и это всего важнѣе,—заподозрѣнное лицо должно доставить одного или двухъ поручителей, которые отвѣчали бы за его поведеніе опредѣленною суммою денегъ. Если это лицо отказывается дать обязательство, которое отъ него требуютъ, или же не находитъ поручителей, оно можетъ быть приговорено мировымъ судьей къ заключенію на 15 дней, или двумя мировыми судьями къ заключенію до 6 мѣсяцевъ. Въ тюрьмѣ оно будетъ подвергнуто тому режиму, которому подвергаются заключенные за долги.

¹⁾ Такъ дѣлается со времени Summary Jurisdiction Act 1879 г.; до тѣхъ поръ заявленіе просителя подъ присягой признавалось достаточнымъ.

²⁾ Актъ назначенія мировыхъ судей въ слѣдующихъ выраженіяхъ характеризуетъ эту ихъ обязанность: „Знайте, что мы поручаемъ вамъ предписывать явку къ вамъ всѣмъ тѣмъ, которые кому либо изъ нашего народа угрожали нанести тѣлесное поврежденіе или имущественное поврежденіе посредствомъ поджога, дабы они представили достаточную гарантію мира и добраго поведенія по отношенію къ намъ и нашему народу; если же они откажутся представить такую гарантію, то заключите ихъ въ тюрьму подъ достаточную стражу, пока они не найдутъ подобной гарантіи“.

Лицу, осужденному такимъ способомъ, а также и всякому постороннему лицу позволяется въ такомъ случаѣ обратиться къ малой сессіи суда того же графства съ требованіемъ вторичнаго разбора дѣла. Если будутъ представлены новыя доказательства, или если будетъ доказано, что обстоятельства измѣнились, то судъ можетъ уменьшить размѣръ требуемой гарантіи, или даже, если находитъ возможнымъ, совершенно освободить обвиняемаго отъ всякихъ обязательствъ.

Предположимъ, что обязательство было дано; если, несмотря на него, лицо окажется виновнымъ въ совершеніи поступка, отъ котораго оно должно было воздержаться, и если оно будетъ за это осуждено, то очевидно, что обстоятельство, ненаступление котораго было гарантировано залогомъ, наступило. Главный виновникъ и его поручители должны будутъ выплатить фиску графства суммы, которыми они обязались; при этомъ поручители будутъ имѣть право на искъ объ уплатѣ денегъ къ главному виновнику.

Мировые судьи могутъ опредѣлять продолжительность срока для наложенныхъ такимъ образомъ обязательствъ.

Гарантія добраго поведенія (*surety for good behaviour*) происходитъ изъ того же самаго источника, какъ и гарантія мира. Правильнѣе сказать—гарантія добраго поведенія осуществляетъ въ болѣе широкомъ видѣ тотъ же общій принципъ, который гарантія мира осуществляетъ въ болѣе частномъ примѣненіи. Доброе поведеніе очевидно предполагаетъ сохраненіе мира. Въ дѣйствительности обязательства сохранять миръ даются въ такой формѣ, что въ ней уже заключается обязательство добраго поведенія.

Право требовать отъ частнаго лица гарантію добраго поведенія связано со статутомъ Эдуарда III 1360 г. О немъ упоминается въ предписаніи, данномъ чиновникамъ графства о приведеніи въ исполненіе этого статута. Довольно трудно дать точное опредѣленіе или перечислить исчерпывающимъ образомъ всѣ тѣ случаи, въ которыхъ можно требовать подобной гарантіи. Отъ усмотрѣнія судьи въ большей или меньшей степени зависитъ опредѣлить въ каждомъ частномъ случаѣ, дѣйствительно ли общественный порядокъ подвергается риску быть нарушеннымъ. Оскорбленіе, нанесенное представителямъ власти, участіе въ мятежническомъ собраніи (*riot*), призывъ къ нарушенію законовъ, вызовъ на дуэль, распространеніе клеветническихъ слуховъ, покушеніе на самоубійство, — таковы

обстоятельства, которыя даютъ право мировому судѣ потребовать отъ виновнаго, чтобы онъ нашелъ поручителей, которые взяли бы на себя отвѣтственность за его доброе поведеніе и за сохраненіе имъ мира (to find sureties to keep the peace and be of good behaviour).

Понятно, что порядокъ требованія гарантій добраго поведенія совершенно тотъ же, что и порядокъ требованія гарантій мира, да и самыя гарантіи тѣ же самыя, и неисполненіе обязательствъ ведетъ къ тѣмъ же послѣдствіямъ. Было бы очень трудно провести сколько-нибудь ясную разграничительную линію между двумя производствами; въ дѣйствительности они однородны. Въ обоихъ случаяхъ имѣетъ мѣсто публичное и состязательное производство, настоящая тяжба между тѣмъ, который требуетъ гарантіи, и тѣмъ, отъ котораго ее требуютъ.

Можетъ случиться, что обязательство дать гарантію мира и добраго поведенія занимаетъ мѣсто настоящаго осужденія. Это бываетъ особенно часто въ случаяхъ обвиненія за самоуправство (assault). Точно также подобное обязательство можетъ быть наложено въ видѣ дополнительнаго наказанія за весьма многіе проступки, часто весьма серьезные; наказаніе такого рода можетъ быть произнесено въ случаѣ надобности трибуналомъ высшимъ, чѣмъ мировые судьи.

Когда мировой судъ, произнося приговоръ, убѣжденъ, что проступокъ, хотя и доказанный, недостаточно серьезенъ, чтобы требовать дѣйствительнаго наказанія, онъ можетъ условно освободить отъ него обвиняемаго, если тотъ гарантируетъ свое доброе поведеніе въ будущемъ; въ такихъ случаяхъ не всегда требуются поручители ¹⁾.

Вся эта процедура можетъ показаться намъ нѣсколько странной. Вмѣшательство поручителей, дискреціонная власть судей, этотъ особенный взглядъ на общественный порядокъ,—таковы черты, которыя позволяютъ намъ удивляться административному и уголовному праву Англіи, столь оригинальному, столь античному. Не слѣдуетъ думать, что въ немъ господствуютъ по преимуществу традиціи, уже не имѣющія практическаго значенія. Гарантія мира,

¹⁾ Это имѣетъ мѣсто на основаніи закона 1879 г. о «сокращенномъ судопроизводствѣ», и называется «условнымъ осужденіемъ».

гарантія добраго поведенія еще и сегодня являются институтами съ несомнѣннымъ значеніемъ ¹⁾.

Пойдемъ дальше въ разсмотрѣніи административныхъ предписаній мирового судьи. Мировой судья можетъ предписать толпѣ разойтись, когда онъ признаетъ собраніе мятежническимъ. Онъ можетъ предписать заключеніе сумасшедшаго въ заведеніе для умалишенныхъ ²⁾. Предписаніе двухъ мировыхъ судей можетъ принудить родителей послать ребенка въ школу. Предписаніе, данное по просьбѣ всякаго лица, можетъ имѣть своею цѣлю помѣщеніе молодого бродяги, или молодого преступника въ профессиональную школу или въ исправительное заведеніе. Другое предписаніе можетъ возложить обязательство содержать ребенка на тѣхъ, которые это обязаны дѣлать. Къ той же категоріи предписаній относится предписаніе родителямъ помочь ихъ сыну, впадшему въ бѣдность, и предписаніе переселить нищаго въ тотъ приходъ, который обязанъ ему помогать. Компетенція мировыхъ судей весьма обширна, когда нужно принять мѣры противъ дѣяній, вредныхъ для общественнаго здоровья. Они имѣютъ, напримѣръ, право предписать закрытіе колодца, вода котораго отравлена, запретить жить въ жилищѣ, вредномъ для здоровья, предписать вывозъ или уничтоженіе нечистотъ.

¹⁾ Въ теченіе 1892—1893 судебного года въ 15.149 случаяхъ общественный миръ былъ нарушенъ и требуемая гарантія не были представлены (breach of the peace and want of sureties). «Однимъ изъ наиболѣе употребительныхъ судебныхъ актовъ является въ настоящее время предписаніе дать обязательство хранить общественный миръ. Въ сельскихъ мѣстностяхъ къ нему прибѣгаютъ вѣроятно чаще, чѣмъ ко всякому другому институту». (Сэръ Pollock. «La paix du roi», въ l'Introduction à l'étude de la science politique, стр. 379).

²⁾ Предписаніе о помѣщеніи сумасшедшаго въ заведеніе для умалишенныхъ должно исходить отъ мирового судьи, облеченнаго для этого спеціальными правами (judicial authority); эти права даются судьямъ четвертными сессіями въ графствахъ и городахъ, въ которыхъ собираются четвертныя сессіи, и лордомъ-канцлеромъ въ городахъ, въ которыхъ четвертныхъ сессій не бываетъ. Подобное уполномочіе дѣлается ежегодно. Помѣщеніе сумасшедшаго въ заведеніе предписывается въ тѣхъ случаяхъ, когда сумасшедшій не пользуется достаточнымъ уходомъ или когда съ нимъ дурно обращаются. Но когда дѣло идетъ о сумасшедшемъ, не имѣющемъ средствъ къ жизни (pauper lunatic), или о сумасшедшемъ, бродящемъ на свободѣ (wandering at large), то его заключеніе въ домъ для умалишенныхъ можетъ предписать всякій мировой судья.

Замѣтимъ, что въ этихъ дѣлахъ внутренняя связь между юстиціею и администраціею является съ особенною ясностью. Очень часто случается, что подобное предписаніе и назначенное закономъ наказаніе за несоблюденіе обязательной чистоты, издаются вмѣстѣ, взаимно поддерживая другъ друга, причемъ исполненіе предписанія обеспечивается угрозою штрафа.

Тамъ, гдѣ этого безусловно требуютъ обстоятельства, напр., когда дѣло идетъ о распусcenіи мятежническаго собранія или объ арестѣ на мѣстѣ преступленія, тамъ достаточно словеснаго распоряженія мирового судьи. Однако требованіе вооруженной силы, на которое имѣетъ право мировой судья, должно быть всегда письменнымъ. Эти случаи имѣютъ характеръ исключительный, и вызванныя ими предписанія не входятъ въ кругъ обычныхъ рѣшеній судьи. Обыкновенно мировой судья постановляетъ письменное рѣшеніе вслѣдствіе просьбы заинтересованнаго лица (каковымъ часто бываетъ представитель общественной власти), и, если это только возможно, послѣ состязательнаго процесса.

Публичное право Франціи и Бельгіи предусматриваетъ извѣстное число рѣшеній, во многихъ отношеніяхъ сходныхъ съ orders англійскихъ судей. Мэръ или бургомистръ, который предписываетъ разсѣять толпу, срыть домъ, готовый разрушиться, задержать сумасшедшаго ¹⁾, или отобрать испортившіеся съѣстные припасы, проявляетъ власть, родственную съ властью англійскаго мирового судьи; впрочемъ и различіе между ними весьма велико. Мэръ, административный чиновникъ, не имѣетъ права обезпечить наказаніемъ исполненіе своего предписанія. Еще важнѣе то, что это рѣшеніе не обусловлено точными и законными формами и что оно не является результатомъ состязательнаго процесса.

Кажущееся смѣшеніе между администраціею и уголовной юстиціею, которое мы готовы видѣть въ Англіи, не стоитъ изолированно. Подобнаго же рода смѣшеніе въ нѣкоторыхъ случаяхъ замѣчается между администраціею и гражданской юстиціею. Нѣкоторыя явленія, которыя у насъ относятся цѣликомъ къ области частнаго права, когда-то относились исключительно къ области права публичнаго, чѣмъ и объясняется, что они даже теперь входятъ въ

¹⁾ Въ Бельгіи помѣщеніе сумасшедшаго въ домъ для умалишенныхъ требуетъ рѣшенія коллегіи, состоящей изъ бургомистра и échevin.

компетенцію мировыхъ судей; это мы видимъ въ области наемнаго труда и семейныхъ отношеній.

Отношенія, которыя наемный трудъ создаетъ между хозяиномъ и работникомъ, или мастеромъ и подмастерьемъ, часто даютъ мѣсто спорамъ, подлежащимъ разрѣшенію мировыхъ судей; ихъ юрисдикція въ этой области осталась намъ по наслѣдству отъ среднихъ вѣковъ. Съ XIV вѣка производство понемногу освобождается отъ тѣхъ узъ, которыя его стѣсняли раньше. Съ этого времени на отношенія между хозяиномъ и работникомъ, какъ въ области земледѣльческаго, такъ и въ области промышленнаго производства, начинаютъ смотрѣть, какъ на отношенія, проистекающія изъ договора между нанимателемъ и нанимаемымъ. Не сразу возвысились до понятія о контрактѣ, заключенномъ съ полной свободой какъ той, такъ и другой стороной. Общественный порядокъ, какъ думали, требовалъ, чтобы извѣстныя работы были исполнены обязательно, чтобы размѣръ заработной платы не превосходилъ извѣстнаго уровня; наконецъ, казалось необходимымъ предупреждать опасности, проистекающія отъ праздности. Отсюда происходитъ законодательство, стѣсняющее свободу этихъ отношеній; отсюда происходитъ значительная власть, дарованная въ этихъ отношеніяхъ естественнымъ хранителямъ общественного порядка, т. е. мировымъ судьямъ. Они могли приказать незанятому ремесленнику взять работу у хозяина за опредѣленную плату; они могли требовать, чтобы хозяинъ взялъ себѣ въ ученики молодого бѣдняка; своею властью они могли установить условія договора и страхомъ штрафа или тюрьмы обезпечить уваженіе къ этимъ вынужденнымъ обязательствамъ.

Все это, конечно, нынче сильно измѣнилось. Юрисдикція мировыхъ судей въ этой области есть не болѣе, чѣмъ обломокъ того, чѣмъ она была прежде. Разбираемая ими тяжбы между хозяевами и рабочими представляютъ изъ себя чисто гражданскія дѣла. Таковы напр. споры, возникающіе между ремесленными рабочими (workmen) и ихъ хозяевами относительно вознагражденія за трудъ, если только спорная сумма не превышаетъ 10 фунт. стерл.¹⁾ Таковы споры, которые происходятъ по поводу договоровъ объ ученичествѣ, если только дѣло идетъ о ремесленномъ трудѣ, если

¹⁾ Employers and workmen act 1875 (38 и 39 Vict., с. 90).

ученичество является безвозмезднымъ, или если плата, уплачиваемая ученикомъ, не превышаетъ 25 фунт. стерл.¹⁾. Тѣмъ не менѣе уголовный характеръ не окончательно исчезъ изъ этой области. Еще и нынѣ ученикъ, который отказался бы подчиниться предписанію (order) мирового судьи, требующаго отъ него исполненія обязательства, можетъ быть наказанъ тюремнымъ заключеніемъ до 14 дней. Два мировыхъ судьи имѣютъ право осудить хозяина на 6 недѣль заключенія, если тотъ по небрежности или по нежеланію не уплачиваетъ рабочему должной ему платы.

Интересы общественнаго призрѣнія, какъ оно организовано въ Англіи, вызываютъ вмѣшательство судей въ тѣ недоразумѣнія, которыя затрогиваютъ частную жизнь человѣка съ ея наиболее интимной стороны. Въ случаяхъ незаконной связи, мать предъявляетъ искъ къ отцу своего ребенка въ мировомъ судѣ, и мировые судьи посредствомъ order in bastardy предписываютъ тому, котораго они на состоятельномъ процессѣ признаютъ отцомъ, взять на себя содержаніе и воспитаніе ребенка; цѣль такого приговора — избавить приходъ отъ обязанности воспитывать незаконнаго ребенка. Требованіе о содержаніи ребенка можетъ быть направлено и противъ женатаго человѣка; его можетъ также предъявить замужняя женщина, если она не живетъ со своимъ мужемъ. За отсутствіемъ матери, взять на себя заботу о ребенкѣ и предъявить искъ къ предполагаемому отцу могутъ «попечители о бѣдныхъ». Обязанности отца кончаются самое позднее, когда ребенокъ достигаетъ 16 лѣтъ; размѣръ требуемаго отъ отца пособія не долженъ превосходить 5 шилл. въ недѣлю. Неисполненіе предписанія мирового судьи можетъ стоить человѣку, котораго судъ призналъ за отца, трехмѣсячнаго тюремнаго заключенія²⁾.

Есть и другіе случаи, когда рѣшенія мировыхъ судей прямо касаются семейственнаго права. Когда женщина подверглась истязанію со стороны своего мужа и когда ея личность находится въ опасности, мировые судьи могутъ освободить ее отъ обязательства сожителства съ мужемъ; это рѣшеніе влечетъ за собою, какъ послѣдствіе, судебное разлученіе; содержаніе женщины можетъ быть

¹⁾ 38 и 39 Vict., с. 90.

²⁾ 35 и 36 Vict., с. 65.

возложено на мужа ¹⁾. Подобное же обязательство можетъ быть возложено на мужа, добровольно покинувшего свою жену ²⁾. Наконецъ, покинутая женщина можетъ получить отъ суда order, который защититъ ея имущество, пріобрѣтенное или полученное ею послѣ разлуки, противъ посягательствъ какъ со стороны мужа, такъ и со стороны его кредиторовъ ³⁾.

Чтобы полнѣе охарактеризовать предѣлы компетенціи мировыхъ судей въ области гражданскаго правосудія, необходимо упомянуть о нѣкоторыхъ другихъ случаяхъ, имѣющихъ сравнительно второ-степенное значеніе.

Они разбираютъ нѣкоторыя тяжбы между собственниками и нанимателями. Споры, возникающіе вслѣдствіе захвата домохозяиномъ движимаго имущества жильца, требованіе объ изгнаніи, когда наемная плата не превышаетъ 20 фунт. стерл. въ годъ и когда контрактъ заключенъ не болѣе чѣмъ на 7 лѣтъ, недоразумѣнія между землевладѣльцемъ и мелкимъ арендаторомъ,—вотъ вопросы, которые подлежатъ ихъ разрѣшенію. Ихъ юрисдикціи подлежатъ также столкновенія между обществами взаимопомощи (friendly societies), ихъ членами и лицами, услугами которыхъ они пользуются, а также споры, возникающіе между разными отдѣленіями той же самой ассоціаціи. Въ случаяхъ экспропріаціи имущества ради общественныхъ цѣлей, мировые судьи опредѣляютъ размѣръ вознагражденія собственнику, когда полученный убытокъ не превышаетъ 50 фунт. стерл.

Въ этомъ бѣгломъ обзорѣ мы не можемъ, конечно, перечислить всѣ акты, совершать которые имѣютъ право мировые судьи ⁴⁾. Отмѣтивъ только тѣ, которые они совершаютъ всего чаще, мы надѣемся, что мы достаточно вѣрно очертили предѣлы той власти, которая имъ предоставлена. Эта власть проявляется въ разнообразныхъ формахъ; тѣмъ не менѣе нельзя сомнѣваться въ томъ, что всѣ

¹⁾ 41 и 42 Vict., с. 19. Размѣръ содержанія не долженъ превосходить 2 фунт. ст. въ недѣлю.

²⁾ Married women act. 1886. (49 и 50 Vict., с. 53).

³⁾ Divorce and matrimonial causes act 1857 (20 и 21 Vict., с. 85).

⁴⁾ Въ присутствіи и подъ контролемъ мирового судьи, рекруты подписываютъ обязательство, которое они даютъ при поступленіи въ армію, и онъ отбираетъ отъ нихъ присягу. — Мировые судьи, специально выбранные для этого своими коллегами, инспектируютъ въ качествѣ visitors дома для умалишенныхъ. Они могутъ осматривать тюрьмы и проч.

ихъ многочисленныя рѣшенія, приговоры, предписанія, касаются ли они уголовного права, права административнаго или права гражданскаго, связаны узами болѣе или менѣе тѣсными, болѣе или менѣе явственными съ одною главною идеею. Эта идея есть идея общественнаго порядка. Именно въ качествѣ хранителей мира мировые судьи графства исполняютъ свою двойную миссію администраторовъ и судей.

V.

Организація графства допускала сначала только засѣданія отдѣльныхъ мировыхъ судей, малыя сессіи и четвертныя сессіи. Начиная съ XVIII вѣка, все увеличивающееся число дѣлъ вызвало новое учрежденіе: спеціальныя сессіи (*special sessions*).

Спеціальная сессія соединяла всѣхъ мировыхъ судей, живущихъ и обыкновенно исполняющихъ свои обязанности въ предѣлахъ сотни. Сотня, рассматриваемая какъ административная единица, во многихъ отношеніяхъ была явленіемъ уродливымъ. Между различными сотнями страны замѣчалось крайнее неравенство; поэтому въ теченіе нынѣшняго вѣка древнія сотни мало-по-малу замѣнились новыми единицами болѣе правильными, болѣе симметрическими, болѣе приноровленными къ требованіямъ администраціи. Мы знаемъ уже, что эти единицы носятъ наименованіе округовъ (*sessional divisions*). Замѣна сотни округами была произведена мало-по-малу, постановленіями четвертныхъ сессій. Спеціальныя сессіи, само собою разумѣется, пережили эту реформу. На нихъ засѣдаютъ судьи, живущіе и дѣйствующіе въ округѣ.

Особенно характерно для спеціальной сессіи то, что судьи округа, каждый въ отдѣльности, должны быть приглашены спеціально на нее. Призывъ, исходящій отъ одного или двухъ судей, долженъ называть цѣль, ради которой она созывается. Компетенція спеціальной сессіи простирается только на дѣла, прямо указанная въ законѣ.

Спеціальныя сессіи происходятъ часто. Время для нихъ въ извѣстныхъ случаяхъ указано закономъ. Въ населенныхъ мѣстностяхъ сессіи бываютъ почти еженедѣльно. Для извѣстныхъ категорій вопросовъ законъ опредѣляетъ минимальное число сессій. Хотя позваны на нее должны быть всѣ судьи округа, но чтобы

сессія могла состояться, достаточно присутствія, за исключеніемъ наиболѣе важныхъ случаевъ, двухъ членовъ. Въ дѣйствительности спеціальныя сессіи происходятъ въ тѣ самые сроки, въ какіе и малыя сессіи¹⁾; одни и тѣ же судьи рѣшаютъ дѣла, входящіе въ предѣлы компетенціи какъ той, такъ и другой сессіи. Поэтому публика не имѣетъ яснаго понятія о различіи, существующемъ между ними. Функціи спеціальной сессіи имѣютъ характеръ исключительно административный. На ней назначаются нѣкоторые должностныя лица, занимающія мѣста въ округѣ; на ней составляются списки присяжныхъ; на ней рѣшаются вопросы относительно дорогъ, и судьи предписываютъ исполненіе работъ, необходимыхъ для ихъ исправленія.

Особенно важное значеніе имѣетъ одна функція спеціальной сессіи,—это право контролировать мелкую торговлю крѣпкими напитками (*intoxicating liquors*)²⁾.

Торговля напитками подчинена контролю мировыхъ судей. Судьи каждого *petty sessional division* собираются дважды въ годъ, чтобы исполнять въ этомъ отношеніи тѣ обязанности, которыя наложилъ на нихъ законъ. Первый изъ этихъ сѣздовъ называется *general annual licensing meeting*. Второй сѣздъ есть какъ бы продолженіе перваго. По принципу, мѣсто продажи въ розницу спиртныхъ на-

¹⁾ Употребляется также выраженіе: *Special petty sessions*.

²⁾ Право разрѣшать и надзирать за извѣстными отраслями торговли и промышленности когда-то было одной изъ существенныхъ функцій спеціальныхъ сессій. Ихъ разрѣшеніе было необходимо, чтобы организовать артель сельскихъ рабочихъ (*agricultural gang*), чтобы открыть кассу ссудъ, чтобы продавать дичь, чтобы быть агентомъ по переселеніямъ. Онѣ могли запретить ярмарку или перемѣнить день ея открытія. Эти ихъ права отняты у нихъ закономъ 5 марта 1894 г. и переданы совѣтамъ округовъ. Съ этихъ поръ мировые судьи совѣмъ почти не имѣютъ случая пользоваться своимъ правомъ давать разрѣшенія, если не считать тавернъ и патентовъ на право торговли спиртными напитками. Можно отмѣтить, однако, что билльярдъ не можетъ быть открытъ безъ ихъ разрѣшенія; болѣе того: въ мѣстностяхъ, городскихъ или сельскихъ, находящихся подъ дѣйствіемъ закона 1890 г. (53 и 54 Vict., с. 59), концертная или танцевальная зала не можетъ быть открыта безъ разрѣшенія мировыхъ судей (*music and dancing licenses*). Это правило не примѣняется къ столицѣ; въ мѣстностяхъ, лежащихъ на разстояніи не свыше 20 миль отъ Лондонскаго Сити и отъ Вестминстера, подобныя разрѣшенія даются совѣтами графствъ. Позднѣе мы увидимъ также, что тотъ же законъ 1894 г. отнялъ у спеціальныхъ сессій право назначать «попечителей о бѣдныхъ».

питковъ, вина, пива, сидра не можетъ открыться безъ разрѣшенія мировыхъ судей; продаются ли напитки на выносъ или распивочно, содержатель погреба, кабака или трактира обязанъ получить при его открытіи разрѣшеніе отъ мировыхъ судей. Оно сохраняетъ силу въ теченіе года и потому должно періодически возобновляться.

Хотя право мирового судьи рѣшать, слѣдуетъ-ли дать или отказать въ просимомъ разрѣшеніи, почти неограничено, но все-таки они не пользуются въ этомъ отношеніи совершенно дискреціонною властью. Отъ нихъ зависитъ принять или отвергнуть просьбу о позволеніи открыть или содержать далѣе таверну, гдѣ спиртные напитки продаются распивочно (*on the premises*). Однако, если просьба касается продленія разрѣшенія, то мировые судьи обязаны въ объясненіе своего отказа привести достаточные мотивы. Когда дѣло идетъ о торговлѣ пивомъ, сидромъ или виномъ, тогда они не могутъ отказать въ возобновленіи разрѣшенія безъ специальныхъ къ тому оснований, если только торговля возникла раньше 1-го мая 1869 г.

Въ случаяхъ просьбъ о разрѣшеніи торговли крѣпкими напитками на выносъ (*off the premises*), мировые судьи, по общему правилу, не могутъ въ немъ отказать; торговля пивомъ составляетъ исключеніе.

Въ нѣкоторыхъ случаяхъ они не могутъ отказать въ просьбѣ, обращенной къ нимъ, иначе, какъ по мотивамъ, предусмотрѣннымъ закономъ ¹⁾. Нельзя отказать въ разрѣшеніи лицу, которое по своему поведенію, по своей нравственности не заслужило порицанія. По общему правилу подобное учрежденіе не можетъ быть разрѣшено, если оно не удовлетворяетъ извѣстнымъ условіямъ, предусмотрѣннымъ закономъ. Домъ, въ которомъ оно помѣщается, долженъ имѣть извѣстную цѣнность, различную сообразно съ мѣстными условіями. Каждое лицо имѣетъ право протестовать противъ открытія новой торговли крѣпкими напитками, а въ извѣстныхъ

¹⁾ Законъ указываетъ четыре основанія для отказа: 1) Проситель не доказалъ своей доброй нравственности. 2) Помѣщеніе (или даже какое-либо сосѣднее мѣсто) посѣщается людьми дурной нравственности. 3) Проситель за дурное поведеніе былъ лишенъ разрѣшенія, которое ему было дано раньше, или судебнымъ приговоромъ лишенъ права вести подобное предпріятіе. 4) Проситель (или помѣщеніе) не удовлетворяетъ предписаннымъ закономъ условіямъ.

случаяхъ—и противъ возобновленія прежняго разрѣшенія¹⁾. Передача разрѣшенія другому лицу, или перенесеніе торговли въ другое помѣщеніе даютъ мѣсто примѣненію аналогичныхъ правилъ.

Когда постановленіе мировыхъ судей относится къ возобновленію стараго разрѣшенія, то оно можетъ быть предметомъ апелляціи въ четвертную сессію. Съ другой стороны, въ интересахъ общественнаго порядка законъ установилъ въ этомъ отношеніи серьезную гарантію. Всякое новое разрѣшеніе на открытіе торговли расписочно имѣетъ силу только послѣ утвержденія со стороны комитета, состоящаго изъ 3—12 членовъ, избираемыхъ ежегодно на четвертной сессіи. Это county licensing committee²⁾.

VI.

Всѣ мировые судьи графства собираются на четвертныя сессіи (quarter sessions)³⁾, имѣющія мѣсто въ октябрѣ, январѣ, въ мартѣ (или въ апрѣлѣ) и въ іюнѣ⁴⁾. Онѣ собираются въ одномъ изъ главныхъ городовъ графства, свободно выбранномъ судьями, но нѣтъ необходимости, чтобы мѣсто собранія постоянно оставалось однимъ и тѣмъ же. Есть графства, гдѣ четвертныя сессіи происходятъ въ двухъ или трехъ различныхъ городахъ⁵⁾: случается даже, что судьи въ полномъ составѣ во время одной сессіи

¹⁾ Законнымъ препятствіемъ можетъ служить, напр., тотъ фактъ, что число существующихъ мѣстъ продажи крѣпкихъ напитковъ вполне удовлетворяетъ потребность въ нихъ публики.

²⁾ 39 и 40 Vict. с. 61. Четвертная сессія можетъ учредить нѣсколько licensing committees и распространить предѣлы компетенціи cadaго на опредѣленную территорію.

³⁾ Въ каждомъ графствѣ есть свои четвертныя сессіи. Въ силу старинныхъ традицій, извѣстныя территоріи изъяты изъ обычной юрисдикціи графства; это такъ называемыя liberties. Въ нѣкоторыхъ изъ нихъ есть свои собственные четвертныя сессіи. Это: Кавудъ, Ели, Гаверфордвестъ, Петерборо, Рипонъ, С. Албансъ, Вестминстеръ, пять портовъ и Товеръ (F r a n c e ville, I, 257).

⁴⁾ Сессіи засѣдаютъ каждый разъ въ продолженіе двухъ недѣль, открываясь 11 октября, 28 декабря, 31 марта, 24 іюня. Однако, по закону 1894 г. (57 Vict., с. 6), четвертная сессія имѣетъ право переносить время своего открытія такъ, чтобы ея засѣданія не совпали съ ассизами, но не болѣе, чѣмъ на двѣ недѣли впередъ или назадъ.

⁵⁾ Въ зап. riding Йоркскаго графства четвертныя сессіи созываются послѣдовательно въ 5-ти разныхъ пунктахъ.

переѣзжаютъ съ мѣста на мѣсто и засѣдаютъ послѣдовательно въ разныхъ пунктахъ графства ¹⁾).

Внѣ четвертныхъ обычныхъ сессій мировые судьи собираются иногда на чрезвычайныя или общія сессіи (general sessions). Ихъ компетенція почти та же, что и компетенція четвертныхъ сессій ²⁾. По требованію двухъ мировыхъ судей шерифъ графства обязанъ созвать чрезвычайную сессію ³⁾.

Мировые судьи обязаны являться на четвертныя сессіи, и дѣйствительно тѣ, которые исполняютъ свои обязанности въ sessional divisions, рѣдко уклоняются отъ исполненія этого требованія.

Если мировые судьи составляютъ главный элементъ четвертныхъ сессій, то нельзя сказать, чтобы они были ихъ единственнымъ элементомъ. На нихъ должны присутствовать по разнымъ основаніямъ и нѣкоторыя другія лица. Это, прежде всего, custos rotulorum, представляемый клеркомъ мирового суда (clerk of the peace); затѣмъ, это — шерифъ, представляемый помощникомъ шерифа, коронеры, chiefs constables, высшіе офицеры жандармеріи, директора тюремъ и исправительныхъ домовъ, являющіеся вмѣстѣ съ тѣми изъ ихъ арестантовъ, дѣла которыхъ разбираются. Наконецъ, это — граждане, которые могутъ быть призваны засѣдать въ качествѣ большого или малаго жури, и граждане, являющіеся на судъ какъ истцы, отвѣтчики или свидѣтели.

Со времени Эдуарда III четвертныя сессіи обязательны. Стоить только вникнуть въ организацію и роль нынѣшнихъ четвертныхъ сессій, чтобы открыть тамъ черты глубокой древности, которыми это учрежденіе связывается съ учрежденіями англо-саксонскаго періода. Это собраніе, гдѣ наиболѣе знатныя лица графства занимаютъ наиболѣе видное мѣсто, но на которомъ присутствуютъ также всѣ тѣ, которыхъ касается отправленіе правосудія, не есть-ли это древній county court въ обновленной формѣ? Конечно, аналогію

¹⁾ Четвертная сессія, отсрочивая свои засѣданія, можетъ такимъ образомъ продлить ихъ. Отсрочка допускается до послѣдняго дня, предшествующаго дню открытія слѣдующей сессіи. Но законъ допускаетъ фикцію, что всякое засѣданіе, хотя бы оно было отсрочено, продолжалось одинъ день.

²⁾ Нѣкоторыя дѣла по закону входятъ въ предѣлы компетенціи только четвертныхъ сессій. Ихъ официальное названіе: General Quarter Sessions of the peace.

³⁾ De facto сессія созывается клеркомъ мирового суда посредствомъ объявленій въ газетахъ графства.

эту нельзя проводить съ полною строгостью. Съ XI вѣка судебная организація, право, тысяча другихъ вещей сильно измѣнились. Однако, несмотря на всѣ измѣненія, старая традиція никогда не порывалась.

Послѣ совершенія обычныхъ формальностей, послѣ прочтенія повѣстокъ, послѣ принесенія необходимыхъ присягъ, послѣ составленія большого жури, приступаютъ къ разбору дѣлъ. Четвертная сессія есть прежде всего собраніе мировыхъ судей графства подъ предсѣдательствомъ chairman'a, выбраннаго изъ его среды и исполняющаго многочисленныя и разнообразныя обязанности, возложенныя на него закономъ. Мировые судьи дѣйствуютъ коллективно на своихъ общихъ собраніяхъ. Всѣ они могутъ принимать участіе въ рѣшеніяхъ коллегіи, къ которой принадлежатъ; но для законности рѣшенія достаточно двухъ судей. Въ судебныхъ дѣлахъ они предоставляютъ своему президенту веденіе преній, а сами довольствуются скромной ролью засѣдателей. Если дѣлъ много, то коллегія судей дѣлится на секціи; изъ среды четвертной сессіи выделяется два или болѣе судей, образующихъ второй судъ, засѣдающій подъ предсѣдательствомъ deputy chairman'a ¹⁾. Черменомъ является всегда одинъ изъ наиболѣе опытныхъ и образованныхъ судей графства; это обыкновенно юристъ, напр. адвокатъ. Въ двухъ графствахъ (въ Миддльсексѣ и въ одномъ изъ подраздѣленій Ланкашира, именно въ Сальфордѣ) функціи чермена возлагаются на юрисъ-консульта по профессіи, который получаетъ даже вознагражденіе.

Хотя вопросы, входящіе въ предѣлы компетенціи четвертныхъ сессій, изумляютъ насъ своимъ числомъ и своимъ разнообразіемъ, однако, возможно свести ихъ къ тремъ главнымъ группамъ. Во-первыхъ, четвертная сессія есть апелляціонная инстанція для нѣкоторыхъ рѣшеній, принятыхъ мировыми судьями въ ихъ sessional divisions. Затѣмъ она составляетъ исправительный судъ для дѣлъ, разбираемыхъ ею въ качествѣ первой инстанціи. Наконецъ, она является административнымъ органомъ, занимающимся внутренними дѣлами графства. Но необходимо сказать, что ея власть претерпѣла недавно въ этой области весьма глубокія измѣненія и что

¹⁾ Необъяснимая особенность: deputy chairman можетъ засѣдать въ этомъ второмъ судѣ одинъ.

именно здѣсь демократическія стремленія нашего времени восторжествовали надъ традиціями и воспоминаніями прошлаго.

Апелляціонная юрисдикція четвертныхъ сессій существуетъ только со второй половины XVII вѣка. Она простирается и на уголовные приговоры (*summary convictions*), и на полицейскія предписанія (*orders*), въ случаяхъ, специально предусмотрѣнныхъ закономъ. Для уголовныхъ дѣлъ она допускается только на наиболѣе важные приговоры. На основаніи *summary Jurisdiction-Act 1879 г.*, апелляция дозволяется осужденному въ тѣхъ случаяхъ, когда законъ запрещаетъ замѣну тюремнаго заключенія штрафомъ, при томъ не иначе, какъ въ пользу подсудимаго; по общему правилу на нее не имѣетъ права жалобщикъ. Необходимо замѣтить,—и это дѣлаетъ честь справедливости мировыхъ судей,—что апелляціонныя жалобы противъ ихъ приговоровъ относительно весьма рѣдки. Что касается до ихъ предписаній (*orders*), то они могутъ быть предметомъ обжалованія въ четвертную сессию, все равно, постановлены-ли они отдѣльнымъ мировымъ судьей, малою или спеціальною сессією. Предписаніе поправить общественную дорогу, или разрушить нездоровое зданіе; предписаніе, разрѣшающее споръ между хозяиномъ и работникомъ, мастеромъ и подмастерьемъ; административное предписаніе, обращенное къ низшимъ должностнымъ лицамъ графства; предписаніе, которое назначаетъ нищему приходъ, обязанный его поддерживать, или возлагающее на незаконнаго отца обязанность содержанія сына; предписаніе, которымъ мировой судья отказываетъ въ возобновленіи разрѣшенія на веденіе торговли крѣпкими напитками, — всѣ эти предписанія и многія другія подлежатъ обжалованію въ четвертную сессию. Трудно было бы слишкомъ настаивать на значеніи этой апелляции и процедуры, которую она вызываетъ. Мы обратили вниманіе на объемъ права, предоставленнаго мировымъ судьямъ въ области тѣхъ отношеній, гдѣ частные интересы сопрягаются или даже сталкиваются съ необходимостью сохранять общественный миръ. Нигдѣ опасность произвола не является болѣе очевидной, нигдѣ тысяча мелкихъ несправедливостей не могутъ сильнѣе задѣть или оскорбить отдѣльныхъ лицъ и подорвать у нихъ всякое довѣріе къ власти и суду. Поэтому право обжалованія въ четвертную сессию является чрезвычайно драгоцѣннымъ. Здѣсь дѣло идетъ не о простой жалобѣ по начальству, дающей мѣсто нескон-

чаемому обмѣну бумагъ между анонимными и безотвѣтственными канцеляріями и приводящей къ таинственному рѣшенію, мотивы котораго покрыты непроницаемой тайной; нѣтъ, дѣло рѣшается настоящимъ процессомъ въ обычныхъ судебныхъ формахъ на основаніи принципа публичности и состязательности ¹⁾. Не трудно понять, какія гарантіи даетъ заинтересованнымъ лицамъ это примѣненіе формъ судопроизводства, обычнаго при разборѣ дѣлъ, имѣющихъ характеръ чисто административный. Въ этомъ состоитъ не малая выгода отъ того сліянія юстиціи и администраціи, которымъ отличается англійское право и которое вполне соответствуетъ характеру жизни, но видъ котораго оскорбляетъ вѣроятно людей, питающихъ склонность къ точнымъ классификаціямъ ²⁾.

По поводу апелляціонной юрисдикціи четвертныхъ сессій слѣдуетъ упомянуть о небольшомъ числѣ специальныхъ дѣлъ, касающихся внутренней полиціи графства, которыя онѣ, въ силу власти, называемой англійскими юристами *original jurisdiction*, разрѣшаютъ въ качествѣ первой инстанціи. Въ эту категорію входятъ дѣла о разбойникахъ по ремеслу, о неисправимыхъ мошенникахъ (*incorrigible rogues*). Сюда же слѣдуетъ отнести рѣшенія, которыми предписывается частному лицу доставить гарантіи мира и добраго поведенія. Право требовать гарантій и поручителей отъ лицъ, подозрѣваемыхъ въ томъ, что они готовы нарушить общественный миръ, принадлежитъ малымъ сессіямъ. Четвертная сессія облечена подобнымъ же правомъ; кромѣ того случается, что четвертная сессія

¹⁾ Само собою разумѣется, что судьи, постановившіе рѣшеніе въ первой инстанціи, не принимаютъ участія при разборѣ того же дѣла въ апелляціонной инстанціи.

²⁾ „Четвертныя сессіи облечены всею полнотою власти по отношенію къ дѣламъ, разбираемымъ ими въ качествѣ апелляціонной инстанціи; онѣ могутъ утвердить, отмѣнить, измѣнить приговоръ, или передать его на разсмотрѣніе другого суда съ объясненіемъ мотивовъ. Въ дѣлахъ, разбираемыхъ четвертными сессіями, онѣ пользуются всѣми правами, принадлежащими суду of summary jurisdiction, какъ по отношенію къ наказаніямъ, такъ и по отношенію къ опредѣленію размѣра убытковъ. Если приговоръ кассированъ, то объ этомъ увѣдомляется регистраторъ суда, его постановившаго, и свѣдѣніе о томъ заносится въ реестры“ (*Fr a n q u e v i l l e*, I, 256). „На 602.573 приговоровъ, постановленныхъ въ 1893 г. судами of summary jurisdiction, только 233 дали поводъ къ обжалованію. Изъ нихъ четвертныя сессіи отмѣнили 64 приговора, видоизмѣнили 40 и утвердили 129“ (*Ibid.* II, 306).

проявляетъ свою власть по отношенію къ требованіямъ гарантій, предъявленнымъ мировыми судьями въ малой сессіи. Въ прежнее время было въ обычаѣ, чтобы мировой судья ограничивался предписаніемъ заподозрѣнному лицу доставить поручителей къ слѣдующей четвертной сессіи и обязаться вести себя хорошо до нея; четвертная же сессія окончательно опредѣляла размѣръ гарантіи. Обязательства заподозрѣннаго лица и его поручителей сохраняли свою силу до ближайшей четвертной сессіи, хотя они могли быть продолжаемы отъ сессіи до сессіи, если бы оказалось, что поводы, приведшіе къ этой мѣрѣ, не исчезли. Эта процедура вышла изъ употребленія и къ ней прибѣгаютъ теперь только въ особо важныхъ случаяхъ.

Разсмотримъ теперь, при какихъ условіяхъ четвертная сессія исполняетъ свою роль исправительнаго суда. Четвертная сессія есть въ самомъ дѣлѣ обычный исправительный судъ графства. Разборъ дѣлъ о наиболѣе важныхъ преступленіяхъ входитъ въ его компетенцію. Правда, что англійское уголовное право не знаетъ дѣленія преступленій на категоріи, извѣстныя французскому праву (преступленія, проступки, нарушенія, crimes, délits, contraventions), границы между которыми у насъ проведены съ полною точностью. Но это дѣленіе, основанное на относительной важности преступленій, должно неизбѣжно находить свои аналогіи въ классификаціяхъ, принятыхъ другими законодательствами. Единственная классификація, которая представляетъ въ Англіи серьезное значеніе, есть дѣленіе преступленій на *indictable offences*, судимыя жюри, и на *offences punishable upon summary conviction*, судимыя мировыми судьями безъ участія присяжныхъ. Классификація преступленій перваго рода, дѣлящая ихъ на *treason*, *felony* и *misdemeanour*, имѣетъ характеръ совершенно архаическій и совершенно не соотвѣтствуетъ требованіямъ раціональной классификаціи. Между *indictable offences* есть большое число такихъ, которыя входятъ въ предѣлы компетенціи четвертныхъ сессій. Англійскій законъ, перечисляя случаи, которые должны быть разбираемы въ ассизахъ и которые такимъ образомъ ускользаютъ изъ области компетенціи четвертныхъ сессій, въ силу ли ихъ значенія, ихъ политическаго характера, въ силу чисто юридическихъ трудностей, которыя они представляютъ, или наконецъ въ силу особенныхъ обстоятельствъ, подчиняетъ юрисдикціи четвертныхъ сессій рядъ преступленій, которыя приблизительно

соотвѣтствуютъ наиболѣе важнымъ проступкамъ (délits) и нѣкоторымъ преступленіямъ (crimes) французскаго уголовного кодекса. Прибавимъ къ этому, что достоинство англійскаго процесса хорошо чувствуется въ этой категоріи дѣлъ. Формальности тѣ же, что и во всякомъ уголовномъ процессѣ. Обвинительный актъ (bill of indictment) представляется на разсмотрѣніе большого жури изъ 12—23 лицъ, которыя, выслушавъ при закрытыхъ дверяхъ свидѣтелей обвиненія, разрѣшаютъ преслѣдованіе, если находятъ для этого достаточныя основанія. Это рѣшеніе принимается простымъ большинствомъ голосовъ, но за него должно быть подано по меньшей мѣрѣ 12 голосовъ. На основаніи этого рѣшенія начинается процессъ въ обычныхъ формахъ передъ жури изъ 12 лицъ, вердиктъ которыхъ долженъ быть единогласнымъ. Преніями руководить судья, т. е. чермень, выбранный мировыми судьями, или deputy chairman, если дѣло разбирается въ секціи. Президентъ исполняетъ всѣ тѣ обязанности, которыя въ уголовномъ процессѣ возлагаются на англійскаго судью. Другіе мировые судьи, когда они засѣдаютъ рядомъ съ президентомъ, довольствуются обыкновенно ролью пассивныхъ засѣдателей. Они имѣютъ право вмѣшиваться, когда дѣло идетъ объ опредѣленіи размѣровъ наказанія.

Теперь намъ остается разсмотрѣть третью функцію четвертныхъ сессій, хотя ихъ власть въ этой области есть только обломокъ того, чѣмъ она была прежде. Четвертная сессія долгое время исполняла обязанности провинціального совѣта, завѣдующаго внутренними дѣлами графства. Его власть была можетъ быть шире, чѣмъ та, которую законы континента Европы соглашались предоставлять собраніямъ подобнаго рода. Одна черта, въ нашихъ глазахъ, почти чудовищная, придаетъ ихъ власти особенный характеръ; это то, что власть здѣсь принадлежитъ людямъ, которые, будучи номинально назначены короной, въ дѣйствительности обязаны своими полномочіями рожденію и богатству и вовсе не отвѣтственны передъ тѣми, къ которымъ они управляютъ. Позднѣе, разсматривая значеніе закона 1888 г., учредившаго графскіе совѣты, мы должны будемъ вернуться къ этой сторонѣ дѣятельности четвертныхъ сессій. Въ настоящее время намъ достаточно коротко упомянуть о важнѣйшихъ изъ тѣхъ дѣлъ, которыя входили въ кругъ дѣлъ, обыкновенно называемыхъ county business. Четвертная сессія утверждала бюджетъ графства и распредѣляла провинціальныя налоги (county rate). Она

управляла движимыми и недвижимыми имуществами графства. Она завѣдывала общественными зданіями графства (суды, тюрьмы, мосты и т. д.). Ея усмотрѣнію подлежало перераспредѣленіе границъ между округами и иными территоріальными дѣленіями графства. Она назначала мѣстныхъ должностныхъ лицъ и она же назначала имъ жалованье. Она разрѣшала открытіе сберегательныхъ кассъ и обществъ взаимопомощи, учрежденіе скотобоенъ, открытіе домовъ для сумасшедшихъ. Веденіе этихъ домовъ, управленіе тюремъ и исправительныхъ заведеній подлежало ея контролю. Наконецъ, въ опредѣленныхъ случаяхъ она издавала различныя полицейскія правила, долженствующія обезпечить исполненіе закона.

Въ настоящее время законодательство значительную часть этихъ дѣлъ изъяло изъ вѣдомства четвертныхъ сессій и передало въ вѣдомство выборнаго собранія, именно, графскаго совѣта.

Законъ 1888 г. не ограничился тѣмъ, что значительно сѣзвилъ предѣлы власти четвертныхъ сессій. Онъ сократилъ также власть, которою были облечены мировые судьи по отношенію къ провинціальной жандармеріи (*constabulary*). Власть эта не совершенно исчезла, но она значительно сократилась и измѣнилась. Впослѣдствіи мы должны будемъ разсмотрѣть то отношеніе, которое установилось въ этой области между административными традиціями Англіи и требованіями демократическаго общественнаго мнѣнія.

VI.

Судьи, которые такимъ образомъ рѣшаютъ столь важные и столь разнообразныя вопросы, сами подчинены контролю верховной власти. Заинтересованные лица имѣютъ право апеллировать на ихъ рѣшенія. Однако нужно сознаться, что этотъ контроль налагаетъ довольно слабыя стѣсненія на дискреціонную власть, которою облечены судьи. Правда, что мировой судья въ теоріи смѣщается по произволу короны, что онъ можетъ быть призванъ къ суду по обвиненію въ преступленіи должности или вымогательствѣ, что онъ подлежитъ денежной отвѣтственности въ случаяхъ, когда его рѣшенія обнаруживаютъ превышеніе власти или грубую непредусмотрительность. Въ дѣйствительности къ этимъ гарантіямъ, безъ сомнѣнія предупреждающимъ грубыя несправедливости, прибѣгаютъ рѣдко. Всего болѣе насъ можетъ интересовать вопросъ: доставляетъ ли за-

конъ жителямъ графства способъ протестовать противъ рѣшеній мировыхъ судей, постановленныхъ съ соблюденіемъ предписанныхъ закономъ формъ? Главная гарантія, предоставленная для заинтересованныхъ лицъ, заключается въ подчиненіи мировыхъ судей верховному суду королевства. На членовъ этого суда, или, говоря точнѣе, на членовъ суда королевской скамьи всегда смотрѣли, какъ на лицъ, стоящихъ непосредственно надъ судьями графства, и потому они всегда были облечены правомъ контролировать дѣйствія мировыхъ судей.

Смѣшеніе администраціи и правосудія, которое характеризуетъ англійскихъ мировыхъ судей, проходитъ и черезъ тотъ процессъ, посредствомъ котораго ихъ рѣшенія доводятся до свѣдѣнія верховнаго суда. Между способами обжалованія, предоставленными частнымъ лицамъ, есть три, которые представляютъ особенную важность и которыми намъ нужно заняться. Это декретъ или writ of mandamus, writ of certiorari, и stating of a special case. Writs, которые встрѣчаются въ англійскомъ процессѣ (mandamus и certiorari далеко не единственные ихъ примѣры)—суть декреты, имѣющіе цѣлью исправленіе вредныхъ послѣдствій, происходящихъ изъ ошибокъ, злой воли или бездѣйствія чиновниковъ. Это формулы, составленныя когда-то на латинскомъ языкѣ, содержаніе которыхъ предназначено для юридической практики.

Writ of mandamus есть предписаніе, даваемое во имя королевы мировымъ судьямъ или другимъ какимъ-либо властямъ, судьями королевской скамьи о приведеніи въ исполненіе чего-либо, входящаго въ кругъ ихъ обязанностей, но что они, вслѣдствіе ли злой воли, небрежности или невѣрнаго пониманія предѣловъ своей компетенціи, отказались исполнить. Writ of mandamus можетъ предписать мировому судѣ разобрать уголовное дѣло, выслушать жалобщика, принять жалобу, провѣрить притязанія лица, обложеннаго слишкомъ высокой податью, принять присягу, выслушать показаніе. Mandamus въ общемъ итогѣ предназначено къ тому, чтобы предупредить отказъ въ правосудіи. Инстанція, которая даетъ этотъ декретъ, рассматриваетъ исключительно вопросъ права. Судъ королевской скамьи ограничивается тѣмъ, что рассматриваетъ, превысили ли, или не превысили при данныхъ обстоятельствахъ мировые судьи свою власть, отказавшись произвести требуемое дѣйствіе. Вопросы разбираются обыкновенно въ сессіи верховнаго суда, состоящей изъ

двухъ членовъ. Мировые судьи, противъ которыхъ оскорбленное лицо требуетъ writ of mandamus, призываются на судъ лично. Они могутъ приводить основанія, которыя по ихъ мнѣнію воспрепятствовали имъ принять мѣру, требуемую отъ нихъ.

Посредствомъ writ of certiorari судъ королевской скамьи беретъ на свое разсмотрѣніе дѣло, рѣшенное мировыми судьями. Декретъ этотъ именемъ королевы предписываетъ мировымъ судьямъ сообщить верховному суду объ обстоятельствахъ разобраннаго ими дѣла, чтобы верховный судъ могъ такимъ образомъ вновь разобрать его сообразно съ законами и обычаями Англіи. Такое требованіе можетъ имѣть мѣсто, каковы бы ни были этапы, уже пройденные дѣломъ. Если рѣшеніе еще не постановлено, то верховный судъ замѣняетъ низшую инстанцію, если приговоръ уже постановленъ, то судъ королевской скамьи можетъ кассировать рѣшеніе низшей инстанціи. Конечно, certiorari допускается не во всѣхъ случаяхъ и подчинено очень строгимъ правиламъ ¹⁾. Къ нему можно прибѣгать только тогда, когда имѣло мѣсто нарушеніе закона. Въ дѣйствительности заинтересованное лицо можетъ требовать certiorari лишь въ случаяхъ превышенія мировыми судьями своей власти.

Наиболѣе удобный и наиболѣе употребительный способъ обжалованія дается посредствомъ stating of a special case. Когда сторона думаетъ, что рѣшеніе малой или четвертной сессіи представляетъ нарушеніе закона или превышеніе власти, она можетъ требовать, чтобы судъ, въ которомъ разбирается ея дѣло, установилъ то, что называется special case. Это есть изложеніе обстоятельствъ дѣла и мотивовъ, на основаніи которыхъ оспаривается рѣшеніе суда ²⁾. Тогда special case передается на разсмотрѣніе суда королевской скамьи, который уже и постановляетъ окончательное рѣшеніе по поводу спорнаго дѣла. Онъ можетъ либо самъ постановить это рѣшеніе, либо отослать его къ мировымъ судьямъ. Если мировые судьи убѣждены, что просьба объ установленіи special case про-

¹⁾ Въ большомъ числѣ случаевъ законъ запрещаетъ пользованіе certiorari. Однако writ of certiorari можетъ быть данъ всегда, когда низшій судъ явно превысилъ свои полномочія или когда онъ сдѣлалъ грубую неправильность.

²⁾ Special case устанавливается судьями. На практикѣ это дѣлаетъ клеркъ, когда спорное дѣло просто и ясно; въ болѣе важныхъ и сложныхъ случаяхъ—адвокаты сторонъ. Текстъ подписывается судьями, которые однако могутъ внести въ него свои измѣненія.

извольна, если дѣло уже раньше было на разсмотрѣніи верховнаго суда, то они могутъ отказать въ просьбѣ. Но въ такомъ случаѣ они должны будутъ явиться лично на засѣданіе верховнаго суда одновременно съ противною стороною и объяснить мотивы, которые заставили ихъ поступить такъ. Сторона, которая проситъ установленія *special case*, этимъ самымъ отказывается отъ права апеллировать къ четвертной сессіи; но она можетъ просить объ этомъ даже тогда, когда апелляціонная жалоба уже подана. Въ такомъ случаѣ отъ четвертной сессіи требуется приведеніе въ исполненіе рѣшенія высшаго суда.

Въ нашу задачу не входитъ излагать со всѣми подробностями эту сложную процедуру кажущуюся французскому юристу столь странной. Единственный пунктъ, на которомъ намъ кажется нужнымъ настаивать, это что контроль со стороны верховнаго суда, способный предупредить злоупотребленія, превышеніе власти и нарушенія закона, не ложится особенно тяжело на мировыхъ судей. Они остаются совершенно свободными въ оцѣнкѣ обстоятельствъ дѣла, которое требуетъ ихъ разрѣшенія. Въ общемъ итогѣ наиболѣе серьезная гарантія правосудія лежитъ въ личномъ достоинствѣ этихъ добровольныхъ судей, въ томъ самоотверженіи и честности, съ которыми они исполняютъ сложныя обязанности, возложенныя на нихъ закономъ.

VIII.

Хотя мировые судьи были недавно лишены значительной части своей власти, но она все таки остается весьма значительной. Рассматривая кругъ ихъ обязанностей, мы далеко не исчерпали всего предмета. Мы могли бы вспомнить, что мировые судьи носятъ титулъ *deputy lieutenant* (представителя лорда лейтенанта) и что они въ этой должности завѣдуютъ милиціей своего округа. Правда, ихъ обязанности этого рода теперь почти совершенно номинальны. Гораздо больше заслуживаетъ упоминанія тотъ фактъ, что составъ большого жюри и жюри обвиненія, который засѣдаетъ во время четвертныхъ сессій, набирается почти исключительно изъ среды мировыхъ судей. Этою привилегіею они обязаны тому уваженію, той репутациі, которой они пользуются (*men of the best figure*).

Все это носить на себѣ чисто аристократическій отпечатокъ.

Безъ всякаго сомнѣнія въ институтѣ мировыхъ судей не одна черта оскорбляетъ наши демократическія чувства. Не слѣдуетъ думать однако, чтобы этотъ режимъ не вызывалъ протеста въ самой Англіи. Позднѣе мы укажемъ на то, что какъ разъ въ настоящее время онъ является предметомъ живого обсужденія. Однако было бы неблагоразумно осуждать его на основаніи поверхностныхъ соображеній. Безъ всякаго сомнѣнія, если стать на точку зрѣнія строгой логики, найдется очень многое, заслуживающее порицанія въ организаціи, которая обязана своимъ происхожденіемъ особеннымъ условіямъ политической жизни въ средніе вѣка. Несмотря на это, организація пережила испытаніе столѣтій; она находится въ цвѣтущемъ состояніи и нѣтъ основанія думать, чтобы она была близка къ исчезновенію. Безпристрастная критика должна объяснить намъ эту упорную жизненность. Если власть мировыхъ судей сохранилась до нашего времени, хотя и въ нѣсколько измѣненномъ видѣ, если она осталась сильною и уважаемою, то это потому, что страна болѣе или менѣе ясно сознаетъ услуги, оказанныя ей этимъ древнимъ учрежденіемъ. Отрицать эти услуги невозможно. Въ значительной степени Англія обязана своей политической свободой мировымъ судьямъ; не мало послужили они дѣлу мирнаго развитія, не мало они сдѣлали для удивительнаго, почти чудеснаго торжества парламентарнаго правленія.

Въ то время, когда абсолютизмъ монарховъ крѣпкъ, когда на континентѣ Европы государство боролось съ обветшалыми и ненавистными привилегіями, направляя на нихъ армію чиновниковъ, въ то время особеннымъ счастіемъ Англіи было то, что она сохранила юрисдикцію уважаемыхъ людей, которые, хотя и были назначены короной, но вслѣдствіе своего богатства и своего соціального положенія не подвергались опасности сдѣлаться послушными орудіями власти. Еще въ настоящее время акты о назначеніи мировыхъ судей заключаютъ въ себѣ имена людей, принадлежащихъ къ различнымъ политическимъ партіямъ; политическія убѣжденія не могутъ послужить причиною исключенія кого-либо изъ этихъ списковъ. Совершенное безпристрастіе всегда отличало мировыхъ судей и никогда, говорятъ, не нарушалось. Такимъ образомъ среди политической борьбы, обыкновенно крайне ожесточенной, тысячи членовъ магистратуры оставались вѣрными стариннымъ традиціямъ независимости и безпристрастія. Нельзя оцѣнить достаточно высоко

значеніе того факта, что полицейская власть, которая въ безконечномъ числѣ случаевъ затрогиваетъ жизнь гражданъ, довѣрена въ Англіи людямъ, отличающимся выдающеюся нравственностью, независимымъ какъ отъ мѣстныхъ политиковъ, такъ и отъ давленія центральной власти.

Тѣмъ не менѣе самую значительную услугу, оказанную странѣ институтомъ мировыхъ судей, слѣдуетъ искать не въ этомъ, а въ томъ, что онъ, можно сказать, создалъ политическій классъ. Пусть читатель подумаетъ о томъ значеніи, который имѣетъ этотъ фактъ для всякаго свободнаго государства. Тамъ, гдѣ онъ не имѣетъ мѣста, тамъ наилучшая конституція, законы, всего глубже отмѣченные печатью прогресса, имѣютъ только призракное значеніе. Что значитъ провозглашеніе наиболѣе возвышенныхъ принциповъ, если нѣтъ достаточнаго числа людей, которые могли бы осуществить ихъ? Исполненіе обязанностей мирового судьи совершенно естественно приводило къ политической дѣятельности. Благодаря продолжительной дѣятельности въ сотняхъ, въ спеціальныхъ и четвертныхъ сессіяхъ, эти добровольные судьи пріобрѣтали привычку разбираться въ вопросахъ права и управленія; они знакомились съ ними въ тысячахъ случаевъ повседневной жизни. Такое превосходное воспитаніе доставило Англіи драгоцѣнное и единственное преимущество. Политическій геній сталъ чертою національнаго характера; громадное число гражданъ пріобрѣло способность видѣть факты такими, каковы они есть въ ихъ безконечной сложности, въ ихъ постоянной измѣнчивости, въ ихъ внутренней связи,—а это стоитъ больше, чѣмъ права личности, доказываемыя посредствомъ тонкаго анализа отвлеченныхъ принциповъ.

Работа, исполненная въ теченіе вѣковъ мировыми судьями, была несравненною школою для высшихъ классовъ, для аристократіи. Въ этой школѣ выработались принципы англійскаго selfgovernment. Есть, безъ сомнѣнія, и нѣкоторое преувеличеніе въ мнѣніи, что институтъ мировыхъ судей былъ наиболѣе прочнымъ основаніемъ англійскаго парламента. Однако не слѣдуетъ забывать, что съ самаго начала палата общинъ составлялась въ значительной части изъ мировыхъ судей; этому институту она обязана своими наиболѣе дѣятельными, наиболѣе энергичными элементами. Мировые судьи вносили въ нее свои способности, свою опытность, свои традиціи. Для большей части депутатовъ, роль, которую они играли въ па-

латѣ общинѣ, была лишь продолженіемъ и увѣнчаніемъ карьеры въ администраціи графства. Въ значительной степени такъ дѣло обстоитъ еще и нынѣ. Представительное правленіе развилось въ Англіи, и въ такой степени—только въ Англіи; чтобы понять этотъ фактъ, нельзя оставить безъ вниманія ни одной изъ причинъ, содѣйствующихъ такому безпримѣрному явленію.

Но въ настоящее время политическій строй подвергается значительному преобразованію. Новыя идеи увлекли континентальную Европу и Америку; онѣ съ каждымъ днемъ все болѣе и болѣе завоевываютъ почву въ Англіи. Было бы странно, если бы исключительное положеніе мировыхъ судей избѣгло критики. Идеалъ представительнаго правленія, какимъ онѣ представляется строгимъ теоретикамъ, плохо согласуется съ тѣмъ, что хоть сколько-нибудь напоминаетъ привилегію. Нѣтъ ничего удивительнаго поэтому, что власть мировыхъ судей уже давно возбуждаетъ негодованіе англійскихъ радикаловъ. Стюартъ Милль выразилъ мнѣніе демократовъ, написавъ слѣдующія слова въ своемъ трактатѣ о представительномъ правленіи ¹⁾.

«Такой похвалы ²⁾ нельзя приложить къ единственному роду провинціальныхъ совѣтовъ, какой мы имѣемъ, т. е. къ четвертнымъ сессіямъ (Quarter sessions), гдѣ въ составъ входятъ одни мировые судьи, отъ которыхъ зависитъ рѣшеніе не только судебныхъ дѣлъ, но и большей части вопросовъ, касающихся дѣлъ мѣстной администраціи. Способъ образованія этихъ корпорацій страненъ въ высшей степени: ихъ членовъ никто не выбираетъ, и даже никто не назначаетъ въ собственномъ смыслѣ слова; но они получаютъ свои важныя должности, подобно феодальнымъ лордамъ, которымъ они наслѣдовали по праву числа своихъ акровъ. Право назначенія принадлежитъ коронѣ (или, говоря какъ оно существуетъ на дѣлѣ, одному изъ ихъ собратовъ—лорду-лейтенанту), и прилагается къ дѣлу только тогда, когда нужно исключить кого-

¹⁾ Le gouvernement représentative, франц. пер., стр. 318 [Дж. Ст. Милль «Размышленія о представительномъ правленіи». Изд. Яковлева. СПб. 1863, стр. 283].

²⁾ Авторъ только что говорилъ о совѣтѣ попечителей (board of guardians), избираемомъ органѣ, завѣдующемъ общественною благотворительностью. Не трудно замѣтить, что критика Стюарта Милля направляется преимущественно противъ административной компетенціи мировыхъ судей. Эта компетенція въ силу закона 1888 г. большею частью перешла въ руки выборныхъ собраній.

либо изъ кандидатовъ, кто могъ бы дискредитовать совѣтъ, или, по временамъ, кто принадлежитъ не къ той политической партіи, къ какой бы слѣдовало. По принципу, это учрежденіе—самое аристократическое изъ всѣхъ существующихъ въ Англіи; гораздо болѣе аристократическое, чѣмъ палата лордовъ, потому что оно располагаетъ общественными деньгами и общественными интересами не въ совокупности съ народнымъ собраніемъ, а своею одною властью. За него держатся съ надлежащимъ упорствомъ наши аристократическіе классы, но, очевидно, что это учрежденіе въ разладѣ съ тѣми началами, которыя составляютъ основаніе представительнаго правленія».

Несмотря на рѣшительность нападеній, институтъ мировыхъ судей уцѣлѣлъ. До нынѣ мировыми судьями являются значительныя лица графства; теперь, какъ и пять вѣковъ тому назадъ, они остаются уполномоченными защитниками общественнаго порядка. Въ этомъ состоитъ ихъ главная функція, съ исчезновеніемъ которой самое ихъ существованіе потеряло бы всякій смыслъ. Законъ 1888 г., столь сильно сѣзвившій предѣлы ихъ компетенціи, прямо говоритъ однако, что онъ совершенно не затрагиваетъ функцій мировыхъ судей, какъ хранителей мира въ графствѣ ¹⁾. Этого достаточно, по крайней мѣрѣ въ нашихъ глазахъ, чтобы придать административной организаціи Англіи аристократическій характеръ. Тѣмъ не менѣе нельзя отрицать, что власть англійскихъ судей уже во многомъ не то, чѣмъ она была прежде. Въ нихъ выразилось преобладаніе джентри, а это-то преобладаніе въ послѣднія 60 лѣтъ подверглось значительному ущербу. Укладокъ института, сталъ несомнѣннымъ. Не лишнимъ будетъ указать вкратцѣ на главныя причины этого явленія.

Прежде всего нужно отмѣтить обстоятельство, на которое воля государственныхъ людей очевидно не имѣла никакого вліянія. Громадный и быстрый ростъ городского населенія, прогрессъ промышленности, увеличеніе движимаго богатства произвели рѣшительное вліяніе на соціальный строй Англіи. Значеніе земельной собственности пало. Центръ тяжести англійской политики изъ графства перешелъ въ городъ, или, лучше сказать, въ большой городъ ²⁾.

¹⁾ «Nothing in this act shall affect the powers, duties and liabilities of justices of the peace as conservators of the peace».

²⁾ Вотъ нѣсколько цифръ, говорящихъ объ огромномъ значеніи, приобрѣтен-

Между тѣмъ города, какъ мы это скоро объяснимъ, всегда управлялись болѣе демократически, чѣмъ деревни. Власть джэнтри была въ нихъ меньше. Въ городахъ, въ которыхъ были отдѣльные мировые судьи, для занятія этой должности не требовалось ценза. Прибавьте къ этому, что въ населенныхъ центрахъ исполненіе этой должности нерѣдко поручалось юристамъ по профессіи. Преобладаніе, приобрѣтенное большими городами, понизило мировыхъ судей графства на лѣстницѣ соціальныхъ силъ, которымъ принадлежитъ политическое и нравственное руководство въ странѣ.

Все увеличивающаяся сложность жизни, законныя требованія народа все чаще и чаще вызывали съ другой стороны вмѣшательство общественныхъ властей. Были созданы новые органы администраціи. Эти органы, обязанные своимъ происхожденіемъ притязаніямъ демократіи, были устроены на выборномъ началѣ. Мировые судьи, хотя и не были совершенно исключены изъ этихъ новыхъ учрежденій, отмѣченныхъ печатью нашего времени, однако занимаютъ въ нихъ лишь второстепенное мѣсто. Совсѣмъ недавно это мѣсто было еще сужено. Къ обширной области, почти совершенно ускользающей изъ-подъ ихъ контроля, присоединились новыя области, гдѣ донинѣ они являлись господами, гдѣ ихъ интересы смѣшивались иногда съ интересами страны.

Однако и теперь они не остались мирными обладателями области, которую они занимаютъ и понынѣ въ силу старинныхъ традицій. Законъ 1888 г., глубоко измѣняя компетенцію четвертныхъ сессій, лишилъ мировыхъ судей нѣкоторыхъ изъ важнѣйшихъ ихъ прерогативъ. Совсѣмъ уже недавній законъ 1894 г. вновь лишилъ спеціальныя сессіи значительнаго числа административныхъ функцій. Конечъ ли это? Имѣемъ ли мы основаніе думать, что джэнтри будетъ отнынѣ спокойно пользоваться тою долею власти, на которую демократія не успѣла еще занести руки? Нужно сознаться, что подобная надежда оказалась бы иллюзіей. Не одинъ симптомъ го-

номъ городами. По переписи 1891 г. въ Англіи и въ Вельсѣ считается 29001018 жителей. 22% этого населенія живетъ въ 6 большихъ городахъ свыше 250000 жителей каждый; 31, 6% въ 24 городахъ свыше 100000 душъ, 40, 6% въ 62 городахъ свыше 50000 жителей каждый; 53, 2% въ 182 городахъ свыше 20000 жителей. 17826347, т. е. 61, 5% всего населенія живетъ въ 358 городахъ свыше 10000 жителей каждый.—Съ 1881—1891 г. городское населеніе увеличилось на 15, 3%, а населеніе сельское только на 3, 4%.

ворить намъ о приближеніи новаго нападенія, которое представитъ намъ своеобразное зрѣлище. Демократія не думаетъ уничтожать самого института мировыхъ судей, но она хотѣла бы измѣнить личный составъ его, лишивъ его аристократическаго характера. Политическія страсти, партійное соперничество здѣсь, какъ и повсюду, прокладываютъ дорогу народнымъ требованіямъ. Въ силу вещей мировые судьи по большей части принадлежатъ къ консервативной партіи и къ англиканской церкви. Либеральное общественное мнѣніе чувствуетъ себя оскорбленнымъ такимъ преобладаніемъ и требуетъ съ значительной суровостью установленія равновѣсія ¹⁾. Право представленія мировыхъ судей лордомъ-лейтенантомъ переживаетъ серьезную опасность. Возможно, что лорды лейтенанты дѣйствительно обнаруживали чрезмѣрное предпочтеніе къ кандидатамъ консервативныхъ убѣжденій. Дарованіе званія мирового судьи президентамъ графскихъ совѣтовъ и окружныхъ совѣтовъ на все время исполненія ими этихъ обязанностей знаменуетъ уже частью отказъ отъ старинныхъ идей, именно отъ идеи о необходимости для мирового судьи земельного ценза. На основаніи закона 5 марта 1894 г. народное избраніе, хотя и двухстепенное, вліяетъ довольно серьезнымъ образомъ на образованіе корпуса мировыхъ судей графства.

Эта борьба, эти уступки не говорятъ ли намъ, что самый институтъ находится наканунѣ радикальной реформы? Не будемъ забывать, что программа демократіи идетъ гораздо дальше требованія болѣе правильнаго распредѣленія мѣстъ мировыхъ судей между партіями, спорящими изъ-за руководства государственными дѣлами. Демократія требуетъ полной отмены ценза; она не желаетъ, чтобы мировые судьи были обязательно поземельными собственниками; это званіе по ея убѣжденію должно быть доступнымъ для

¹⁾ Министръ внутреннихъ дѣлъ Асквиль заявилъ въ палатѣ общинъ 5 мая 1894 г., что среди мировыхъ судей въ 10 разъ больше консерваторовъ, чѣмъ либераловъ. Лордъ канцлеръ (лордъ Гершель) заявилъ въ засѣданіи палаты лордовъ 5 іюня 1893 г., что подобное положеніе вызываетъ у тяжущихся чувство недовѣрія и недовольства; онъ находилъ въ высшей степени предосудительнымъ, что большинство судей принадлежитъ къ одному политическому направленію, а большинство народа—къ другому. Либералы, съ тѣхъ поръ, какъ они находятся во власти, стараются возстановить равновѣсіе. Менѣе чѣмъ въ годъ лордъ канцлеръ назначилъ на 433 судей 401 глэдстоунианца (Law Journal 1893, стр. 205).

простыхъ рабочихъ ¹⁾; за этимъ видится въ будущемъ новое требованіе, чтобы мировые судьи были избираемы народомъ ²⁾. День, когда эта реформа осуществится, если только она когда-нибудь осуществится, поставитъ крестъ надъ традиціоннымъ характеромъ почтеннаго учрежденія и Англія смѣло вступитъ на эту невѣрную дорогу, по которой идетъ Америка въ теченіе вотъ уже цѣлаго вѣка.

¹⁾ На этотъ счетъ въ Англіи вотъ уже нѣсколько лѣтъ ведется горячая полемика. Въ видѣ примѣра для характеристики демократическихъ тенденцій мы приведемъ слѣдующее мѣсто изъ статьи знаменитаго публициста Стѣда: «чрезмѣрное преобладаніе въ мировыхъ судахъ одной партіи, одной секты, одной социальной группы не только ослабило довѣріе общества къ отправленію правосудія, но и послужило препятствіемъ къ развитію чувства ответственности, которое является оплотомъ демократическихъ учреждений. Очевидно, что цензъ, требуемый для занятія должности мирового судьи, долженъ быть отмѣненъ, такъ чтобы мировые судьи набирались между всѣми классами населенія». (Review of Reviews 1893, стр. 586).

²⁾ Въ англійской демократіи раздаются нерѣдко голоса, которые, не доходя еще до требованія избранія судей непосредственно народомъ, требуютъ, чтобы судьи назначались совѣтами графствъ. Былъ уже предложенъ билль, предоставляющій этимъ совѣтамъ право представленія кандидатовъ.

ГЛАВА III.

Графство (графскіе совѣты).

I.

Законъ 13-го августа 1888 года ¹⁾ глубоко измѣнилъ старинную организацію графства; это была безъ сомнѣнія самая важная перемѣна изъ всѣхъ, произведенныхъ въ провинціальной администраціи за послѣднія пять столѣтій. Аристократическія традиціи не могли устоять противъ давленія общественнаго мнѣнія. Представительное начало, какъ его понимаетъ и какимъ его желаетъ современная демократія, одержало важную побѣду. Мировые судьи лишились не малой части своего вліянія. Отнынѣ рядомъ съ ними засѣдаетъ выборное собраніе, пользующееся отнятою у нихъ частью власти, выбранное, правда, не всеобщимъ голосованіемъ, но все таки при участіи почти всего населенія.

Въ каждомъ графствѣ, называемомъ оффиціально «административнымъ графствомъ» (administrative county), существуетъ выборный совѣтъ (county council), который служитъ его представителемъ и ведетъ его дѣла ²⁾. Намъ предстоитъ ознакомиться съ устройствомъ и дѣятельностью этого новаго органа.

¹⁾ 51 и 52 Vict., c. 41.

²⁾ Оффиціальное названіе графства, представителемъ котораго служитъ графскій совѣтъ,—administrative county. Мы уже говорили, что нѣкоторые графства дѣлятся на округа различныхъ наименованій. Такъ напр. Йоркское графство раздѣляется на три ridings. Линкольнское графство распадается на три divisions, Суффолькское и Суссекское графства дѣлятся каждое на два divisions—восточное и западное (eastern and western division). Небольшая часть Кембриджскаго графства отдѣлена отъ остальнаго подъ именемъ Isle of Ely,

Прежде чѣмъ приступить къ изученію этого предмета, намъ слѣдуетъ условиться насчетъ значенія слова графство. Намъ уже извѣстно, что въ предѣлахъ cadaго графства находится извѣстное число муниципальных бурговъ, т. е. городскихъ поселеній, снабженныхъ такъ называемою хартіею инкорпораціи. Говоря точнѣе, эти города не составляютъ части графства и ихъ населеніе не смѣшивается съ населеніемъ даннаго округа; они являются самостоятельными единицами. Однако здѣсь не слѣдуетъ заходить слишкомъ далеко. Бурги никогда вполне не изолировались отъ графствъ; ихъ всегда связывали многочисленныя, болѣе или менѣе тѣсныя узы. Вотъ въ этой именно области законъ 1888 года произвелъ довольно важныя перемѣны. Онъ опредѣлилъ положеніе графскихъ совѣтовъ по отношенію къ городамъ, входящимъ въ составъ графствъ. Настоящій характеръ того, что этотъ законъ сдѣлалъ въ этомъ отношеніи, лучше выяснится впоследствии, когда мы перейдемъ къ разсмотрѣнію особенностей муниципального строя. Теперь достаточно будетъ отмѣтить, что законъ 1888 года совершенно освободилъ отъ власти графскихъ совѣтовъ города съ населеніемъ болѣе 50000 душъ ¹⁾. Что же ка-

часть Нортгэмптонскаго графства отдѣлена подъ именемъ Soke of Peterborough. Когда географическое графство раздѣляется такимъ образомъ на два или нѣсколько округовъ, то каждый изъ нихъ образуетъ отдѣльное административное графство. Тѣмъ не менѣе нѣкоторыя дѣла, общія для всего графства (entire county), напр. милиція, избраніе коронеровъ, содержаніе нѣкоторыхъ зданій, расквартированіе судей, совершающихъ объѣзды страны, вѣдаются смѣшаннымъ комитетомъ (joint committee), состоящимъ изъ делегатовъ, выбранныхъ совѣтами данныхъ административныхъ графствъ. Этотъ смѣшанный комитетъ можетъ въ случаѣ надобности быть соединенъ съ другимъ такимъ же комитетомъ, члены котораго выбираются четвертными сессіями округовъ даннаго графства.—Но вольные округа, по-англійски liberties или franchises, за исключеніемъ Isle of Ely и Soke of Peterborough, подчинены совѣтамъ тѣхъ графствъ, въ предѣлахъ которыхъ они находятся. Къ этому можно прибавить еще и то, что „вольный Вестминстерскій округъ“ и „вольный округъ Товеръ“ совершенно поглощены „лондонскимъ административнымъ графствомъ“. Это графство было создано закономъ 1888 года и объ немъ будетъ рѣчь въ главѣ, относящейся къ организаціи столицы.

Со времени появленія закона 1888 года островъ Уайтъ (составлявшій часть Гэмпшайра) возведенъ на степень особаго административнаго графства.

¹⁾ Слѣдуетъ прибавить къ этимъ городамъ мѣстечки съ меньшимъ населеніемъ (числомъ 17), которыя въ силу древнихъ привилегій были уравнены съ графствами и которыя называются counties of themselves.

сается городовъ, населеніе которыхъ не достигаетъ этой цифры, то они считаются частью графствъ, но только по отношенію къ извѣстной группѣ вопросовъ; они посылаютъ своихъ уполномоченныхъ въ графскіе совѣты, но съ тѣмъ, чтобы они принимали участіе въ обсужденіи только этихъ вопросовъ. Если населеніе мѣстечка ниже 10000 душъ, то его автономія ограничена особымъ образомъ и его поглощеніе графствомъ еще полнѣе.

По отношенію къ графскимъ совѣтамъ являются три вопроса: какъ устроено это собраніе; какимъ образомъ оно исполняетъ свои функціи, и на какой территоріи оно имѣетъ право проявлять свою дѣятельность.

Что касается способа образованія графскихъ совѣтовъ, то задача законодателя 1888 года оказалась весьма упрощенной¹⁾. Актъ о муниципальномъ управленіи 1882 года послужилъ ему образцомъ, которому онъ и слѣдовалъ въ точности. Это болѣе чѣмъ подражаніе, это слѣпокъ; только въ нѣсколькихъ пунктахъ копія отступаетъ отъ оригинала. Законъ 1888 года, прямо сославшись на узаконенія, на основаніи которыхъ управляются города, перечислил пункты, —весьма впрочемъ немногочисленные,—къ которымъ онъ счелъ нужнымъ примѣнить особые правила.

Установленная имъ система сводится къ слѣдующимъ постановленіямъ. Условія избирательнаго права²⁾ тѣ же (кромѣ двухъ или трехъ незначительныхъ исключеній), что и для городовъ. Это сходство тѣмъ понятнѣе, что города съ населеніемъ менѣе 50000 человекъ, и особенно тѣ, населеніе которыхъ ниже 10000,—по значительному числу вопросовъ поглощены графствами. Тѣ изъ ихъ жителей, которые состоятъ въ спискахъ «гражданъ» (burgesses), пользуются въ своемъ графствѣ полными избирательными правами (county electors). Лица, не живущія въ городѣ, пользуются этими правами, если только удовлетворяютъ тѣмъ же самымъ условіямъ, что и «граждане».

¹⁾ Въ 1888 году были изданы два закона: это County Electors Act 16-го мая 1888 (51 и 52 Vict., с. 10) и Local Government Act 13-го августа 1888 (51 и 52 Vict., с. 41). Оба эти закона относятся только къ Англіи и къ Уэльсу. Въ 1889 году былъ изданъ для Шотландіи Local Government Act, аналогичный съ закономъ 1888 года.

²⁾ Извѣстно, что избирательное право обозначается въ Англіи терминомъ: franchise.

Каковы же эти условія?

Прежде всего требуется совершеннолѣтіе, которое признается въ 21 годъ.

Затѣмъ нужно въ продолженіе года (съ 15 іюля по 15 іюля) занимать лично домъ или часть дома. Совершенно безразлично, на какомъ основаніи избиратель занимаетъ домъ, и служитъ ли домъ, занимаемый цѣликомъ или частью, магазиномъ, конторою, бюро и т. п. ¹⁾.

Тѣми же правилами пользуется всякій, кто владѣетъ на правахъ собственника или нанимателя кускомъ земли, застроеннымъ или незастроеннымъ, приносящимъ доходъ въ 250 франковъ (10 фунтовъ стерлинговъ) въ годъ. Это называется *occupation franchise*.

Необходимо прожить годъ въ предѣлахъ графства или же на разстояніи не свыше семи англійскихъ миль (11 километровъ, 263 метра) отъ него. Если *franchise* является слѣдствіемъ владѣнія имуществомъ, приносящимъ 250 фунтовъ стерл. въ годъ, то обязательное проживаніе сокращается до шести мѣсяцевъ.

Необходимо въ продолженіе двѣнадцати истекшихъ мѣсяцевъ платить налогъ въ пользу бѣдныхъ, установленный въ приходѣ. Вообще необходимо уплатить къ 5-му января всѣ платежи, которыми обложено имущество, дающее право быть избирателемъ. Выполненіе этихъ требованій фактически облегчено для небогатыхъ лицъ; на основаніи закона 1869 года ²⁾ налоги вообще могутъ быть уплачиваемы собственникомъ за счетъ нанимателя, при чемъ послѣдній не лишается вслѣдствіе этого своего избирательнаго права.

Наконецъ требуется, чтобы избиратель въ продолженіе двѣнадцати мѣсяцевъ ни разу не прибѣгалъ къ общественной благотворительности. Но пользованіе даровою медицинскою помощію на дому или въ больницѣ и даровымъ первоначальнымъ образованіемъ для дѣтей не влечетъ за собою потери избирательнаго права.

Незамужнія женщины и вдовы пользуются правомъ голоса на выборахъ въ совѣты графствъ.

Графство, какъ будетъ указано ниже, раздѣляется на извѣстное число избирательныхъ округовъ. Избиратель можетъ подавать голосъ въ каждомъ изъ округовъ, гдѣ онъ удовлетворяетъ установ-

¹⁾ Строеііе, проживаніе въ которомъ даетъ нанимателю *franchise*, обозначается словами *qualifying property*.

²⁾ 32 и 33 Vict., с. 41.

ленному закономъ цензу. Такимъ образомъ одно и то же лицо можетъ подать голосъ нѣсколько разъ.

Быть выбраннымъ въ графскій совѣтъ въ принципѣ могутъ всѣ, пользующіеся активнымъ правомъ голоса, кромѣ женщинъ. Сюда слѣдуетъ прибавить нѣсколько привилегированныхъ лицъ, которыя въ силу спеціальной милости закона могутъ быть избираемы, не будучи избирателями ¹⁾).

Для городовъ это лица, которыя—при наличности всѣхъ остальныхъ условій—живутъ за городомъ въ районѣ отъ 7 до 15 миль ²⁾ (живущіе въ районѣ менѣе 7 миль считаются живущими въ городѣ) и при этомъ удовлетворяютъ требованію извѣстной степени состоятельности: требуется владѣніе въ городѣ движимою или недвижимою собственностью въ 1000 фунтовъ или же уплата налога въ пользу бѣдныхъ не ниже 30 фунтовъ въ годъ; эти цифры уменьшены до 500 и 30 фунтовъ для городовъ, въ которыхъ меньше четырехъ кварталовъ (wards).

Для графствъ это лица, которыя—при наличности всѣхъ остальныхъ условій—живутъ внѣ границъ графствъ на разстояніи отъ 7 до 15 миль и состоятельность которыхъ опредѣляется только что указанной нормой. Избирательный округъ графства въ этомъ отношеніи приравненъ къ кварталу (ward) города.

Наконецъ законъ 1888 года даетъ пассивное право голоса при выборахъ въ графскіе совѣты, съ одной стороны, пѣрамъ, владѣющимъ въ графствѣ собственностью, а съ другой стороны—парламентскимъ избирателямъ, которые обязаны своимъ правомъ своей поземельной собственности ³⁾).

¹⁾ Хотя система избирательнаго закона въ высокой степени демократична, однако было замѣчено, что въ члены графскихъ совѣтовъ часто попадаютъ мировые судьи. Этимъ свидѣтельствомъ они очевидно имѣютъ право гордиться. Впрочемъ къ этому замѣчанію прибавляютъ, что крещеніе, полученное ими благодаря народному выбору, развило въ нихъ болѣе живое чувство отвѣтственности по отношенію къ народу.

²⁾ Отъ 11 километровъ 263 метровъ до 24 километровъ 140 метровъ.

³⁾ Избирателями собственниками (ownership voters) въ англійскихъ графствахъ считаются лица, владѣющія имуществомъ, приносящимъ 50 франковъ годового дохода, если оно есть фригольдъ; 125 фр. дохода, если имущество есть пожизненный freehold, copyhold или leasehold по контракту на 60 лѣтъ, и 1250 фр. дохода, если имущество есть leasehold по контракту на 20 лѣтъ, (C-te de Franqueville, Le Gouvernement et le Parlement britanniques, II, p. 334).

Эти законоположенія очевидно имѣютъ цѣлью расширить классъ лицъ, пользующихся пассивнымъ правомъ голоса и открыть доступъ въ графскіе совѣты лицамъ, которыя, не будучи связаны съ графствомъ узами постоянного жительства, все-таки представляютъ достаточно серьезныя гарантіи благодаря своему имущественному или общественному положенію.

Духовные разныхъ вѣроисповѣданій, хотя они лишены права быть членами муниципальных совѣтовъ, могутъ засѣдать въ графскихъ совѣтахъ.

Графство раздѣляется на извѣстное число избирательныхъ округовъ. Дѣйствующая въ настоящее время система парламентскихъ выборовъ по округамъ (*scrutin individuel*) примѣняется (съ незначительными измѣненіями) и къ выборамъ въ графскіе совѣты. Каждый округъ имѣетъ одного представителя. Подраздѣленіе графства на избирательные округа есть результатъ весьма любопытной процедуры. Говоря вообще, трудъ раздѣленія составляетъ предметъ совмѣстной дѣятельности нѣсколькихъ отдѣльныхъ властей, которыя дѣйствуютъ съ значительной долей свободы, но которымъ законъ даетъ съ своей стороны нѣсколько руководящихъ правилъ.

Постараемся изобразить въ общихъ чертахъ систему, освященную закономъ.

Желательно, чтобы избирательные округа были, насколько возможно, равны другъ другу по населенію. Законодатель высказываетъ желаніе, чтобы было обеспечено равномерное представительство какъ городскому, такъ и сельскому населенію; чтобы былъ принятъ во вниманіе родъ жизни жителей, способъ расселенія ихъ на занимаемомъ ими пространствѣ, и наконецъ, и прежде всего, чтобы было обращено вниманіе на естественныя группировки, чтобы уважались подраздѣленія, установившіяся уже раньше по другимъ причинамъ.

Такая сложная задача можетъ быть выполнена только при помощи цѣлаго ряда операцій.

Первая изъ этихъ операцій предоставлена правительству. Дѣло департамента мѣстнаго управленія (*Local Government Board* ¹⁾)

¹⁾ *Local Government Board* дѣйствуетъ на правахъ министерства; онъ вѣдаетъ главнымъ образомъ общественную благотворительность, общественную гигиену, дороги и провинціальное и мѣстное управленіе. Онъ соотвѣт-

опредѣлить для каждаго графства число членовъ, долженствующихъ входить въ составъ графскаго совѣта. Его же дѣло распределить этихъ членовъ между городами (если они настолько значительны, что посылаютъ по крайней мѣрѣ одного представителя) и остальнымъ графствомъ. Наконецъ дѣло правительства опредѣлить число членовъ для каждаго изъ городовъ, пользующихся отдѣльнымъ представительствомъ.

Когда этотъ первый актъ оконченъ, правительство уступаетъ мѣсто городскимъ властямъ и четвертнымъ сессіямъ. Если правительство признаетъ за городомъ право на болѣе чѣмъ одного представителя, то дѣло муниципальнаго совѣта (Town council) раздѣлитъ городъ на соотвѣтствующее число кварталовъ (wards) съ однимъ представителемъ для каждаго.

Совершенно естественно, что при этомъ дѣленіи городской совѣтъ принимаетъ въ расчетъ «кварталы», уже раньше установленные для муниципальных выборовъ; можетъ случиться, что одинъ изъ этихъ старинныхъ кварталовъ совпадетъ съ однимъ изъ новыхъ избирательныхъ округовъ, или будетъ соединенъ съ другимъ кварталомъ, или наконецъ разобьется на два округа. Что же касается четвертной сессіи, то ея дѣло разбить на округа сельскую часть графства. Въ ней встрѣчаются иногда различныя группы жителей, имѣющія важное значеніе. Въ виду этого законодатель вмѣнилъ четвертной сессіи въ обязанность пригонять создаваемые ею округа къ существующимъ уже съ прежнихъ временъ правильнымъ подраздѣленіямъ. Такими подраздѣленіями являются прежде всего «санитарные округа». Требуется, чтобы каждый избирательный округъ совпадалъ насколько возможно съ санитарнымъ округомъ, или заключалъ въ себѣ два или болѣе такихъ округовъ, или же наконецъ самъ цѣликомъ входилъ въ составъ одного изъ санитарныхъ округовъ.

Если является необходимость разбить уже существующій округъ (санитарный участокъ или городской кварталъ) вслѣдствіе его протяженія или населенности, то требуется, чтобы каждый новый избирательный округъ заключалъ въ себѣ одинъ цѣлый приходъ, или же два или нѣсколько приходовъ. Законодатель требуетъ,

существуетъ (впрочемъ съ довольно сильными отличіями) французскому министерству внутреннихъ дѣлъ.

чтобы приходъ—это первоначальное ядро административной организаціи—оставался нераздѣльнымъ.

Каждый избиратель вносится въ списокъ того округа, гдѣ находится недвижимое имущество, владѣніе которымъ даетъ ему право быть избирателемъ.

Принципы, руководящіе этимъ дѣломъ раздѣленія и разграниченія, свободны впрочемъ отъ косности или абсолютизма. Они достаточно гибки, чтобы при ихъ примѣненіи нельзя было принимать во вниманіе мѣстныхъ условій. Въ случаѣ измѣненія элементовъ оцѣнки или появленія новыхъ нуждъ распредѣленіе округовъ можетъ быть измѣнено тѣми же властями, на долю которыхъ выпалъ первый трудъ по раздѣленію.

Общій планъ, начертанный закономъ, разумный и практичный, былъ выполненъ умно и точно. Фактомъ, достойнымъ вниманія, является сравнительно большое число членовъ, составляющихъ эти провинціальныя собранія. Среднее число совѣтниковъ колеблется между пятьюдесятью и шестьюдесятью; но и эта послѣдняя цифра часто оказывается превышенной. Такъ западный riding Йоркскаго графства имѣетъ 90 членовъ совѣта, а Ланкастерское графство 105 ¹⁾. Къ собственно совѣтникамъ слѣдуетъ прибавить ольдерменовъ; это увеличиваетъ число членовъ cadaго собранія на одну треть. Число представителей городовъ пропорціонально количеству населенія. Оно колеблется обыкновенно между однимъ и пятью. Кэмбриджъ имѣетъ 14 представителей, и это самая высокая цифра.

Выборы производятся 1 ноября каждые три года. Совѣтъ обновляется сразу весь,—но выходящіе члены могутъ быть избраны вторично. Въ противоположность тому, какъ бываетъ въ городскихъ муниципальных совѣтахъ, законъ не обязываетъ выбранное лицо исполнять обязанности, возложенныя на него избирателями.

Когда число кандидатовъ въ совѣтники больше числа мѣстъ, подлежащихъ замѣщенію, то выборы производятся посредствомъ тайнаго голосованія ²⁾.

¹⁾ Три ridings Йоркскаго графства имѣютъ вмѣстѣ 210 членовъ совѣта; въ графствѣ Рутландъ ихъ всего 21. Эти цифры представляютъ собою крайніе предѣлы.

²⁾ [Въ Англіи выборы, какъ въ палату общинъ, такъ и въ графскіе совѣты, производятся лишь между лицами, предложенными по крайней мѣрѣ

Графскій совѣтъ состоитъ не исключительно изъ членовъ, назначенныхъ избирателями. Онъ пополняетъ себя самъ, выбирая какъ изъ своей среды, такъ и внѣ ея ольдерменовъ, число которыхъ равняется трети числа совѣтниковъ ¹⁾. Для того, чтобы быть ольдерменомъ, достаточно имѣть право быть выбраннымъ въ совѣтники. Ольдермены графства (county aldermen) выбираются на шесть лѣтъ. Они обновляются каждые три года на половину, но могутъ быть выбраны снова. Избраніе совѣтника на постъ ольдермена создаетъ въ совѣтѣ вакансію, которая требуетъ созванія избирателей даннаго округа.

Ольдермены графства—институтъ, тоже позаимствованный закономъ 1888 года у организациі муниципалитетовъ. Этотъ древній институтъ слегка пропитанъ аристократическимъ и консервативнымъ духомъ, и законодатель 1888 года рѣшилъ перенести его изъ области городского управленія въ область провинціальной организациі именно благодаря гарантіямъ, которыя онъ, какъ кажется, представляетъ духу порядка и пориновенія. Какъ въ городѣ, такъ и въ графствѣ ольдермены представляютъ собою постоянный и устойчивый элементъ администраціи. Они олицетворяютъ до извѣстной степени мудрость и опытъ. Это, собственно говоря, члены совѣта, выбранные посредствомъ двойного голосованія, и полномочія которыхъ продолжительнѣе полномочій ихъ товарищей. Ихъ функціи не отличаются существенно отъ функцій обыкновенныхъ совѣтниковъ. Ихъ голосъ не имѣетъ болѣе силы, чѣмъ голосъ послѣднихъ. Но фактически они пользуются нѣкотораго рода преимуществомъ. Они принимаютъ болѣе дѣятельное участіе въ дѣлахъ, интересующихъ городъ и графство. Они за сѣдають обыкновенно въ комиссіяхъ, которымъ совѣтъ поручаетъ управленіе тою или другою отраслью администраціи.

Во главѣ совѣта графства находится его предсѣдатель, его

10 избирателями. Если въ округѣ, избирающемъ одного представителя, предложенъ только одинъ кандидатъ, то онъ провозглашается депутатомъ или совѣтникомъ безъ выборовъ. Иначе производятся выборы напр. въ Германіи, гдѣ избиратель пишетъ на своемъ бюллетенѣ какое ему угодно имя, а вовсе не обязательно имя предложеннаго кандидата. *Прим. пер.*]

¹⁾ County alderman не можетъ принимать участія въ выборахъ другого county olderman'a, какъ таковой, т. е. если онъ не получилъ полномочій совѣтника.

chairman. Онъ выбирается каждый годъ членами совѣта, все равно изъ числа совѣтниковъ, или изъ числа ольдерменовъ, или наконецъ внѣ собранія изъ числа жителей графства, удовлетворяющихъ условіямъ пассивнаго выбора въ члены совѣта. Избраніе чермена производится 7 ноября, раньше назначенія ольдерменовъ, если въ этотъ годъ кончаются полномочія послѣднихъ. Выходящій ольдерменъ не можетъ подавать голоса за предсѣдателя, но можетъ самъ сдѣлаться предсѣдателемъ.

Подобно другимъ должностямъ, на которыя выбираетъ графскій совѣтъ, принятіе на себя обязанности предсѣдателя необязательно. Штрафъ не выше 100 фунтовъ примѣняется только въ томъ случаѣ, если отказъ исходитъ отъ лица, заранѣе согласившагося принять назначеніе.

Устанавливая должность предсѣдателя, законъ 1888 года и на этотъ разъ ограничился тѣмъ, что скопировалъ организацію города для организаціи графства. Chairman въ точности соотвѣтствуетъ городскому мэру (mayor). Онъ назначается точно такимъ же образомъ и пользуется тѣми же правами. Нельзя впрочемъ сравнивать роли chairman'a или mayor'a съ ролью французскаго мэра или бельгійскаго бургомистра; его власть далеко не такъ обширна. Самая непродолжительность ввѣряемыхъ ему полномочій свидѣтельству о томъ, что его функція имѣетъ болѣе блеска, чѣмъ дѣйствительнаго значенія. Chairman прежде всего предсѣдатель и высшій представитель графскаго совѣта. Въ случаѣ равенства голосовъ его голосъ даетъ перевѣсъ. Но тѣмъ не менѣе онъ представляетъ нѣчто большее, чѣмъ обыкновенный предсѣдатель. Пока продолжаютъ его полномочія, онъ ex officio состоитъ мировымъ судьей въ своемъ графствѣ, а намъ уже извѣстна власть, сопряженная съ этимъ званіемъ. Правда, съ истеченіемъ года chairman теряетъ это званіе. Онъ становится ольдерменомъ, или простымъ совѣтникомъ, или даже частнымъ жителемъ графства. Счастливѣе его городской mayor; тотъ сохраняетъ званіе судьи въ продолженіе года, слѣдующаго за оставленіемъ должности. Ясно, что ничто не мѣшаетъ обыкновенному мировому судѣ принять на себя обязанности chairman'a или mayor'a. Графскій совѣтъ можетъ опредѣлить chairman'у вознагражденіе за его трудъ. Чермень назначаетъ vice-chairman'a, который въ случаѣ его неявки замѣщаетъ его.

Секретаремъ графскаго совѣта состоитъ мировой клеркъ (clerk

of the peace). Клерки, находившіеся на службѣ въ моментъ изданія закона, сохранили свое положеніе. Ихъ преемники будутъ назначаться смѣшаннымъ комитетомъ (joint committee), которымъ мы займемся позже, и который состоитъ изъ равнаго числа представителей отъ графскаго совѣта и отъ четвертной сессіи.

Графскій совѣтъ обязанъ собираться четыре раза въ годъ. Одно засѣданіе должно происходить 7-го ноября, въ день, назначенный для выбора chairman'a и ольдерменовъ. Впрочемъ chairman имѣетъ право созывать совѣтъ каждый разъ, когда сочтетъ это нужнымъ. Пять членовъ совѣта тоже имѣютъ право требовать его созванія.

Собраніе графскаго совѣта можетъ быть открыто, лишь только на лицо окажется четверть всѣхъ членовъ.

II.

Какъ велика компетенція графскаго совѣта? Какія права и обязанности возложилъ на него законъ?

Изслѣдованіе этого вопроса естественнымъ образомъ приведетъ насъ къ заключенію, что созданіе графскаго совѣта было самою радикальною реформою древней организаціи графства, которая только была проведена въ продолженіе столѣтій. Одинъ флигель административнаго зданія, столь медленно выстроеннаго аристократіей и джэнтри, былъ вдругъ срытъ, чтобы дать мѣсто для новой постройки. Могущество мировыхъ судей потерпѣло большой и непоправимый ущербъ.

Нужно-ли напоминать о томъ, что это было за могущество? Судьи были не только «хранителями мира», стражами общественнаго порядка, обладателями весьма широкой полицейской власти; они были вмѣстѣ съ тѣмъ администраторами графства, хранителями его имущества. Графство, какъ административная единица, имѣло свои матеріальные интересы, а благодаря продолжительной традиціи заведеніе этими интересами принадлежало мировымъ судьямъ. Чтобы имѣть деньги на необходимыя издержки, они имѣли право облагать жителей налогами, именно налагать на нихъ графскій и полицейскій налоги (county rate и police rate). Эти налоги взимались въ такой же формѣ, какъ и налоги для бѣдныхъ; они были пропорціональны годичной стоимости недвижимыхъ имуществъ и ложились на всѣхъ тѣхъ, кто владѣлъ такими имуществами.

Всего у мировыхъ судей, какъ на ихъ четвертныхъ, такъ и на ихъ спеціальныхъ сессіяхъ, были двѣ главныя категоріи дѣлъ. По линіи, раздѣляющей эти двѣ категоріи, произошло раздѣленіе власти судей. Послѣдніе, если не вполне, то по крайней мѣрѣ въ главныхъ чертахъ остались тѣмъ же, чѣмъ они были въ качествѣ «хранителей мира». Но все то, что относится собственно къ администраціи графства, къ веденію его матеріальныхъ дѣлъ (*administrative and financial business*), они уступили въ вѣдѣніе графскихъ совѣтовъ.

Этотъ принципъ раздѣленія въ томъ видѣ, въ какомъ мы попытались его сформулировать, несомнѣнно точенъ, но только подъ условіемъ нѣкоторыхъ оговорокъ. Дѣйствительность очень рѣдко проводитъ такія ясныя демаркаціонныя линіи. Есть одинъ атрибутъ чисто административнаго свойства, котораго законъ не лишилъ мировыхъ судей. Еще и нынѣ имъ принадлежитъ исключительное право выдавать патенты на торговлю спиртными напитками. Взамѣнъ этого они были принуждены подѣлиться съ графскими совѣтами своею властью надъ провинціальною жандармеріею—*constabulary*. Отнынѣ эта область подчинена рѣшеніямъ смѣшаннаго комитета (*joint committee*), состоящаго изъ представителей отъ графскаго совѣта и отъ мировыхъ судей.

Демократическая оппозиція во время преній по поводу закона 1888 года требовала, разумѣется, болѣе радикальныхъ нововведеній. По крайней мѣрѣ вопросы, касающіеся численности полиціи и продажи крѣпкихъ напитковъ, должны были бы, по ея мнѣнію, всецѣло принадлежать компетенціи графскихъ совѣтовъ.

Не будетъ лишнимъ сказать уже теперь, что дѣло, начатое закономъ 1888 года, было подвинуто дальше по многимъ пунктамъ закономъ 5 марта 1894 года. Окружные совѣты, возвѣщенные въ нѣкоторомъ смыслѣ закономъ 1888 года, но еще не введенные имъ, были организованы и получили нѣкоторые изъ атрибутовъ, принадлежавшихъ прежде спеціальнымъ сессіямъ.

Что касается графскихъ совѣтовъ, то законъ перечислилъ ограничительнымъ образомъ всѣ предметы, которые онъ отнялъ отъ судей и передалъ учрежденной имъ представительной корпораціи.

Достаточно будетъ бросить бѣглый взглядъ на этотъ списокъ, не останавливаясь на отдѣльныхъ его пунктахъ и не стараясь вникнуть въ детали внутренняго управленія Англіи.

Если бы кто пожелалъ воспользоваться терминологіей французскаго права, то онъ могъ бы сказать, что графство получило права личности; оно имѣетъ отнынѣ права и обязательства, что обращаетъ его въ юридическое лицо. Ту же самую мысль выражаетъ и англійскій законъ, гласящій, что совѣтъ cadaго графства есть *body corporate* ¹⁾.

Имущество графства, и именно недвижимое, составляютъ главнымъ образомъ зданія, предназначенныя для разныхъ общественныхъ цѣлей, какъ залы для собраній, помѣщенія для суда, тюрьмы и пр.; все это въ настоящее время принадлежитъ и управляется графскимъ совѣтомъ. Между тѣмъ прежде завѣдываніе этимъ имуществомъ лежало на обязанности четвертныхъ сессій. Благодаря особенному взгляду англійскаго права на юридическое лицо, право собственности на эти имущества считается принадлежащимъ клерку мирового суда; однако власть графскаго совѣта по отношенію къ нимъ не есть только право управленія: графскій совѣтъ можетъ съ разрѣшенія департамента мѣстнаго управленія отчуждать недвижимое имущество, покупать, пріобрѣтать посредствомъ мѣны и арендовать нужныя ему имущества; ничто не мѣшаетъ ему самому строить нужныя ему зданія.

Такъ какъ и долги графства перенесены въ вѣдѣніе совѣта, то въ рукахъ этого собранія оказывается сосредоточеннымъ весь активъ и пассивъ представляемой имъ области.

Власть совѣта простирается и на убѣжища для неимущихъ душевнобольныхъ. На графскомъ совѣтѣ лежитъ обязанность объ учрежденіи, содержаніи и управленіи этими убѣжищами, подъ его контролемъ происходятъ періодическія ревизіи, которымъ подчинены эти заведенія. Аналогичною властью совѣтъ пользуется по отношенію къ исправительнымъ и ремесленнымъ школамъ для несовершеннолѣтнихъ бродягъ и преступниковъ.

Дорогі и мосты, содержаніе которыхъ составляетъ обязанность

¹⁾ „The council of each county shall be a body corporate by the name of the county council with the addition of the name of the administrative county, and shall have a perpetual succession and a common seal and power to acquire and hold land for the purposes of their constitution without licence in mortmain“ (ст. 1, п. 1). „All duties and liabilities of the inhabitants of a county shall become and be duties and liabilities of the council of such county“ (*ibid.* n. 2).

графства, постройка и покупка мостовъ тамъ, гдѣ въ этомъ чувствуется надобность, тоже входятъ въ область компетенціи графскаго совѣта.

Разграниченіе внутреннихъ округовъ графства часто требуетъ вмѣшательства совѣта. Чтобы представить себѣ важность его роли въ этомъ отношеніи, необходимо припомнить всѣ аномаліи, встрѣчающіяся въ организаціи этихъ округовъ. Они были созданы постепенно, почти всегда въ виду какихъ-нибудь специальныхъ цѣлей; требованія систематичности и симметріи часто оставались совершенно безъ вниманія. Множество разнообразныхъ обстоятельствъ наложило свой отпечатокъ въ этой области; въ результатѣ—странная, хаотическая путаница, кажущійся произволъ. Уже слишкомъ двадцать лѣтъ законодатель и правительство стараются измѣнить это. Теперь за дѣломъ упрощенія обезпечена помощь графскаго совѣта. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ онъ ограничивается тѣмъ, что даетъ свой совѣтъ; въ другихъ онъ предлагаетъ измѣненія, которыя находитъ желательными, наконецъ иногда онъ имѣетъ право самъ произвести извѣстныя перемѣны. Законъ 5-го марта 1894 года вмѣнилъ ему даже въ обязанность брать на себя починъ въ дѣломъ рядѣ мѣропріятій подобнаго рода. Понятно, что эти территоріальныя измѣненія зависятъ отъ нѣсколькихъ руководящихъ принциповъ, отступать отъ которыхъ не въ правѣ ни правительство, ни совѣтъ. Вся процедура обозначена въ законѣ съ точностью. Всякій разъ наряжается слѣдствіе, на которомъ заинтересованныя лица могутъ заявлять свои жалобы и претензіи. Постановленія графскаго совѣта вообще нуждаются въ утвержденіи со стороны департамента мѣстнаго управленія, а постановленія самого департамента требуютъ въ болѣе важныхъ случаяхъ согласія парламента.

Законъ 5-го марта 1894 года, реформировавшій организацію приходовъ, о чемъ будетъ рѣчь позднѣе, даровалъ графскимъ совѣтамъ цѣлый рядъ новыхъ правъ. Мы будемъ еще имѣть случай указать на то, что довольно значительное число постановленій окружныхъ совѣтовъ и приходскихъ собраній подлежатъ контролю графскихъ совѣтовъ.

Есть разрѣшенія, право давать которыя прежде принадлежало мировымъ судьямъ, тогда какъ въ настоящее время, въ силу закона 1888 года, ихъ долженъ давать совѣтъ графства. Такъ, къ нему слѣдуетъ обращаться за разрѣшеніемъ открыть концертный или

танцевальный залъ, театръ, мѣсто для скачекъ магазинъ или складъ взрывчатыхъ снарядовъ или матеріаловъ ¹⁾).

Нѣкоторыя вѣтви администраціи уже раньше требовали вмѣшательства закона. Законодательная власть установила для нихъ, конечно, необходимыя предписанія, но исполненіе этихъ начертаній было возложено на провинціальныя власти, именно на четвертныя сессіи. Здѣсь произошло еще одно измѣненіе въ пользу графскихъ совѣтовъ. Они отнынѣ должны слѣдить за соблюденіемъ правилъ объ эпизоотіяхъ (contagious diseases of animals), заботиться объ истребленіи вредныхъ насѣкомыхъ, смотрѣть за тѣмъ, чтобы ловля лососей и форелей не влекла за собою исчезновенія этой рыбы, чтобы текуція воды не загрязнялись нездоровыми отбросами. Они также обязаны увѣдомлять правительство о срокахъ, въ которые слѣдуетъ открывать и закрывать сезонъ охоты на дичь. Контроль мѣръ и вѣсовъ, употребляемыхъ въ графствѣ, одобреніе модели газомѣровъ, изготовленіе local stamps также входятъ въ предѣлы компетенціи совѣтовъ ²⁾).

Занесеніе сообществъ въ списки ученыхъ обществъ (для освобожденія ихъ отъ налоговъ) благотворительныхъ учрежденій, признаніе извѣстныхъ мѣстъ посвященными на удовлетвореніе религіозныхъ потребностей, зарегистрированіе нѣкоторыхъ народныхъ банковъ (loan societies) тоже находится подъ контролемъ совѣтовъ.

¹⁾ Театры прежде можно было открывать не иначе, какъ съ разрѣшенія мировыхъ судей, засѣдающихъ въ „petty sessional division“. Въ Лондонѣ и въ городахъ, гдѣ монархъ имѣетъ временную резиденцію (въ Виндзорѣ, Брайтонѣ и т. д.), разрѣшеніе даетъ лордъ-гофмейстеръ.

Разрѣшенія открывать танцевальныя и музыкальныя залы (music and dancing licenses) требовались только въ Лондонѣ и Уэстминстерѣ и въ районѣ 20-ти миль вокругъ этихъ городовъ. Для cadaго округа внутри этихъ районовъ разрѣшеніе давалось четвертною сессіею. Со времени закона 1888 года это перешло въ руки графскихъ совѣтовъ. Со времени закона 1890 года (53 и 54 Vict., с. 59) music and dancing licenses могутъ быть объявлены обязательными въ городскихъ участкахъ, поставившихъ себя подъ власть этого закона. Въ такомъ случаѣ разрѣшенія выдаются мировыми судьями, собранными на спеціальную сессію. Разрѣшенія на устройство мѣстъ для скачекъ требуются формально только въ районѣ 10 миль отъ Charing Cross.

²⁾ Local stamps служатъ для платежей всякаго сорта, вносимыхъ на руки казначея графства. Ихъ употребляютъ вмѣсто звонкой монеты. Графскій совѣтъ подъ надзоромъ и съ разрѣшенія правительства изготовляетъ нужные бланки.

Далѣ ихъ компетенціи подлежатъ мелкія мѣры, относящіяся къ парламентскимъ выборамъ, раздѣленіе графства на округа для подачи голосовъ (polling districts), указаніе мѣстъ, гдѣ производится подача голосовъ, и пересмотръ списковъ избирателей. Наконецъ, такъ какъ графство отвѣтственно за поврежденія, произведенныя на его территоріи во время народныхъ волненій, то дѣло графскаго совѣта выдавать потерпѣвшимъ вознагражденіе или же оспаривать ихъ претензіи судебнымъ порядкомъ ¹⁾.

Законъ даетъ графскимъ совѣтамъ право (это относится также и къ муниципальнымъ совѣтамъ) выдавать субсидіи какъ частнымъ лицамъ, такъ и корпораціямъ и властямъ, съ цѣлью содѣйствовать переселенію жителей графства и устройству ихъ въ колоніяхъ. Возвратъ этихъ субсидій долженъ быть гарантированъ мѣстной властью графства или правительствомъ данной колоніи.

Ясно, что далеко не всѣ функціи, ввѣренныя графскимъ совѣтамъ, одинаково важны. Есть нѣсколько такихъ, о которыхъ нужно только упомянуть. Таково напримѣръ занесеніе въ списки ученыхъ обществъ и мѣстъ, посвященныхъ культу. Но есть зато другія, представляющія капитальный интересъ. Такъ, управленіе убѣжищами для душевнобольныхъ, исправительными и ремесленными заведеніями должно, очевидно, занимать первое мѣсто въ ряду занятій провинціальныхъ собраній.

Вполнѣ естественно, что графскіе совѣты назначаютъ и увольняютъ служащихъ въ провинціальной администраціи и устанавливаютъ норму ихъ жалованья и наградныхъ денегъ. Прежде эти назначенія и пр. производились четвертными сессіями. Самые важные изъ служащихъ,—казначей графства (treasurer) ²⁾, смотритель дорогъ и мостовъ, эксперты-химики для осмотра съѣстныхъ припасовъ, смотрители вѣсовъ и мѣръ и инспекторы складовъ взрывчатыхъ веществъ.

Совѣтъ можетъ также назначить санитарныхъ попечителей (ме-

¹⁾ То же самое относится къ городамъ, имѣющимъ свою полицію (Riot damages act 1886, 49 и 50 Vict., с. 38). Эти узаконенія исходятъ изъ того же самаго принципа, что и французскій законъ 10-го Вандемьера IV-го года.

²⁾ Казначей графства назначался до закона 1888 года четвертною сессіею. Это будетъ продолжаться и впредь, если только графскій совѣтъ не потребуетъ себѣ права назначать этого чиновника, котораго въ такомъ случаѣ онъ же будетъ въ правѣ и увольнять по своему усмотрѣнію.

dical officers of health), обязанность которых слѣдить за соблюденіемъ законовъ объ общественной гигиенѣ.

Клеркъ мирового суда, какъ мы уже сказали, назначается смѣшаннымъ комитетомъ, задачи котораго мы рассмотримъ позже.

Между чиновниками графства есть одинъ, уже извѣстный намъ, который своею древностью связывается съ самыми древними административными и судебными традиціями страны. Это коронеръ (coroner), должностное лицо, существенная роль котораго состоитъ въ томъ, чтобы въ случаѣ чьей либо внезапной смерти или пожара собрать при содѣйствіи присяжныхъ указанія, могущія послужить къ выясненію истинной причины этихъ происшествій. До сихъ поръ, въ силу обычая, существующаго съ незапамятныхъ временъ, коронеръ выбирался фригольдерами графства. Со времени закона 1888 года его назначеніе ввѣрено графскому совѣту, который впрочемъ не можетъ выбрать на эту должность ни совѣтника, ни ольдермена. Графскій совѣтъ опредѣляетъ также размѣръ жалованья коронера. Верховная власть можетъ раздѣлить графство на нѣсколько округовъ съ тѣмъ, чтобы въ каждомъ изъ нихъ дѣйствовалъ свой коронеръ. Тѣмъ не менѣе въ теоріи каждый коронеръ можетъ проявлять свою дѣятельность на всемъ протяженіи графства. Въ правилахъ, касающихся увольненія коронеровъ, не произошло никакихъ перемѣнъ.

Такъ какъ графскій совѣтъ служитъ лучшимъ выраженіемъ графства и его населенія, то ему принадлежитъ честь быть представителемъ графства на судѣ, какъ въ качествѣ истца, такъ и въ качествѣ отвѣтчика. Съ другой стороны, если какой-либо законопроектъ, внесенный въ парламентъ, покажется совѣту несогласнымъ съ интересами графства или его жителей, то онъ пользуется привилегіей оппозиціи. Онъ можетъ извѣстить парламентъ о мотивахъ, которые должны по его мнѣнію препятствовать принятію билля.

Существуетъ одна прерогатива, принадлежащая муниципальнымъ совѣтамъ городовъ, лишить которой графскіе совѣты было очевидно невозможно. Мы имѣемъ въ виду право издавать постановленія (bye-laws) ¹⁾, которыя подъ страхомъ наказанія предписываютъ или

¹⁾ Въ выраженіи bye-law, слово by или bye, весьма вѣроятно, обозначаетъ деревню, мѣстечко, городъ. Оно должно быть родственно шведскому bye и датскому bye, имѣющимъ это значеніе. Выраженіе bye-law (по-саксонски bilage) означаетъ слѣдовательно муниципальный законъ.

воспрещаютъ извѣстныя дѣйствія. Въ этомъ правѣ усматриваютъ родъ законодательной власти въ зародышѣ. Графскій совѣтъ можетъ издавать bye-laws, которыхъ требуетъ по его мнѣнію хорошее управленіе графствомъ. Эти bye-laws могутъ имѣть цѣлю какъ предупрежденіе, такъ въ той же степени и устраненіе фактовъ, способныхъ вредить жителямъ графства. Полицейскія предписанія послѣдней категоріи могутъ конечно примѣняться только къ такимъ предметамъ, которыми законъ еще не поинтересовался. Штрафы, налагаемые этими предписаніями, не могутъ превышать 25 фунтовъ стерлинговъ.

Этою своею властью совѣтъ можетъ пользоваться вообще не иначе, какъ подъ контролемъ департамента мѣстнаго управленія (Local Government Board). Во-первыхъ, постановленіе (bye-law) можетъ быть издано совѣтомъ только въ томъ случаѣ, если въ немъ присутствуетъ не менѣе двухъ третей совѣтниковъ. Оно вступаетъ въ силу спустя сорокъ дней послѣ опубликованія его посредствомъ расклейки въ разныхъ мѣстахъ. Въ продолженіе сорока дней послѣ присылки министру копій съ текста постановленія, корона, слѣдуя постановленію тайнаго совѣта, можетъ «не одобрить» (to disallow) его и слѣдовательно помѣшать его выполненію. Замѣтимъ, впрочемъ, что постановленія, которыми воспрещаются извѣстныя nuisances, не подлежатъ обязательному утвержденію со стороны верховной власти.

Законъ исчислилъ и опредѣлилъ всѣ тѣ предметы, которыми совѣтъ долженъ заниматься; конечно, это ограничительное перечисленіе. Однако законодатель не имѣлъ въ виду безусловно заключать дѣятельность учреждаемой имъ представительной корпораціи въ тѣсныя рамки. Конечно, совѣтъ не можетъ собственно властію выйти за назначенные ему предѣлы. Но границы, окружающія поле его дѣятельности, не лишены извѣстной эластичности. Отъ правительства зависитъ расширить ихъ и включить въ нихъ извѣстные предметы, которыхъ тамъ первоначально не было.

Департаментъ мѣстнаго управленія можетъ приказомъ, подлежащимъ санкціи парламента (provisional order) перенести на графскій совѣтъ атрибуты мировыхъ судей, относящіеся къ мѣстнымъ дѣламъ и имѣющіе сходство съ властью, которую далъ совѣту законъ 1888 года. Правительство можетъ также, все подъ условіемъ санкціи парламента, ввѣрить совѣту функціи той или другой административной корпораціи, учрежденной въ виду какого-нибудь опре-

дѣленнаго предмета. Такъ, напр., совѣтъ можетъ получить по наслѣдству функціи организаціи, составленной для осушенія или для орошенія почвы (commission of sewers). Здѣсь нужно, чтобы данная организація согласилась на переуступку своихъ прерогативъ. Но случается еще больше. Само правительство, центральная власть, имѣетъ законное право лишить себя въ пользу графскаго совѣта нѣкоторыхъ изъ своихъ атрибутовъ. Предоставляется усмотрѣнію тайнаго совѣта королевы, министровъ, министерства торговли (Board of Trade), департамента мѣстнаго управленія, департамента народнаго просвѣщенія (Education Department) и вообще cadaго министерства передать графскому совѣту свои права, обязанности и обязательства (powers, duties and liabilities). Нужно конечно, чтобы эти права и обязанности находились въ связи съ предметами, относящимися къ провинціальной администраціи. И здѣсь передача производится посредствомъ приказа департамента мѣстнаго управленія, санкціонированнаго парламентомъ.

Формула закона покажется, быть можетъ, немного темною, двусмысленною. Приходится прежде всего признать въ немъ уступку духу децентрализаціи, перспективу, возбуждающую надежды тѣхъ, которые мечтаютъ объ расширеніи демократическаго самоуправленія. Будущее скажетъ намъ, насколько этой децентрализаціи суждено осуществиться, насколько провинціальныя собранія будутъ въ состояніи пріобрѣсти болѣе широкую компетенцію безъ ущерба для политическаго единства страны ¹⁾.

III.

По прошествіи очень немногихъ лѣтъ послѣ образованія графскихъ совѣтовъ, законодатель поручилъ имъ особенно щекотливую задачу. Онъ формально пригласилъ ихъ участвовать въ политическомъ и общественномъ дѣлѣ, послѣдствія котораго будутъ имѣть, быть можетъ, громадное значеніе. На графскіе совѣты возложена въ настоящее время миссія возстановить классъ населенія, уже исчезнувшій или, по крайней мѣрѣ, находящійся на пути къ исчезновенію; это классъ мелкихъ землевладѣльцевъ. Въ былое время его

¹⁾ Вопросъ о томъ, состоялось ли перенесеніе какого-нибудь атрибута въ графскій совѣтъ, долженъ въ случаѣ сомнѣнія и спора быть подвергнутъ рѣшенію верховнаго суда.

обозначали словом *yeomanry*. Многочисленный и цвѣтущій, начинающій съ эпохи Возрожденія вплоть до конца XVII вѣка, классъ этотъ составлялъ въ тотъ періодъ честь и силу англійской націи. Религіозная реформа и политическая свобода обязаны въ значительной степени ему своимъ торжествомъ. Но, начиная со времени реставраціи Стюартовъ, классъ мелкихъ землевладѣльцевъ подвергся дѣйствію разрушительныхъ причинъ, которыя—безъ предвзятой политической цѣли—должны были роковымъ образомъ привести его къ гибели. Англійская аристократія, считая въ томъ числѣ знать и *gentry*, приобрѣла непреодолимое значеніе. Ея превосходство основывалось на ея владѣніи землею. Честолюбіе, духъ самосохраненія, какой-то инстинктъ неудержимо толкали эту привилегированную олигархію къ образованію большихъ владѣній. Право старшинства, мудрая система наслѣдованія, источникъ которой находился не въ законѣ, а въ упорной волѣ заинтересованныхъ лицъ, обезпечили за небольшимъ числомъ семействъ почти неизмѣнное владѣніе ихъ землями. Присвоеніе владѣльцами маноровъ коммунальныхъ земель (*enclosures*)—особенно съ 1760 года—значительно сѣузило районъ, въ которомъ царство мелкой собственности имѣло шансы утвердиться. Наконецъ, разъ у аристократіи существовало упорное стремленіе къ увеличенію своихъ территоріальныхъ владѣній, то мелкимъ собственникамъ не было возможности сохранить свои земли. Тысяча разныхъ событій влечетъ за собою въ политически развитомъ обществѣ отчужденіе недвижимаго имущества, особенно, если оно незначительно по своимъ размѣрамъ. Въ Англіи XVIII и XIX столѣтій крупный землевладѣлецъ былъ всегда готовымъ покупателемъ. Такимъ образомъ вся почва Англіи оказалась раздѣленной на небольшое число обширныхъ доменовъ, приспособленныхъ гдѣ къ разведенію скота, а гдѣ къ земледѣлію въ широкихъ размѣрахъ. Богатыя, сравнительно малочисленныя фермы служили центрами громадной эксплуатаціи почвы. Потомки старинныхъ *yeomen*—мелкіе землевладѣльцы и скромные фермеры—опустились до степени сельскихъ рабочихъ ¹⁾.

¹⁾ „Трехъ цифръ будетъ достаточно, чтобы выяснитъ въ краткихъ словахъ эту аграрную эволюцію. Еще сегодня двѣ трети Англіи и Уэльса принадлежатъ 2207 лицамъ, двѣ трети Шотландіи—330 лицамъ и двѣ трети Ирландіи—1942 лицамъ“. (E. Boumy, „Le développement de la constitution et de la société politique en Angleterre“, p. 243).

Въ 1880 году $\frac{4}{5}$ земель Соединеннаго королевства принадлежали 7000 ли-

Хорошо понятого интереса аристократіи и проявленнаго ею духа послѣдовательности, по всей вѣроятности, не было бы достаточно, чтобы создать такое положеніе дѣлъ, если бы другія обстоятельства не благопріятствовали происходящей на нашихъ глазахъ эволюціи. Члены британской аристократіи, дѣятельные и предусмотрительные, жертвовали крупные капиталы для улучшенія своихъ земель. Были пущены въ ходъ всѣ пріобрѣтенія науки и промышленности; пріемы культуры на широкую ногу дали отличные результаты; для разводимаго скота нашелся выгодный рынокъ, благодаря росту городовъ. Если правда, что одинъ классъ падалъ и грозилъ исчезнуть, то зато вся нація въ общемъ навѣрно богатѣла. Чрезвычайное развитіе торговли и промышленности, быстрый ростъ большихъ, среднихъ и малыхъ капиталовъ открывали передъ честолюбіемъ демократіи перспективы, казавшіяся безграничными. Съ мыслію, что латифундіи оставались въ рукахъ завистливой олигархіи, приходилось мириться.

Привилегіи, которыя громадное земельное богатство давало англійской аристократіи, были въ концѣ концовъ довольно непрочны. Въ нѣдрахъ большихъ городовъ росли и организовывались новыя политическія силы, готовыя оспаривать эти привилегіи, атаковать ихъ и уничтожить. Реакція противъ созданія XVIII столѣтія обрисовывается ясно, начиная съ билля о реформѣ 1832 года. Извѣстно, что съ этой эпохи она развивается изо дня въ день съ постоянно возрастающею быстротою.

Подобнаго рода реакція должна была неизбежно произвести замѣтное впечатлѣніе на царство земельной собственности, на идеи и чувства самого привилегированнаго класса. Отмѣна протекціонныхъ таможенныхъ законовъ, наплывъ иностраннаго хлѣба, успѣшно сопротивляться которому Англія, какъ кажется, никогда не будетъ въ состояніи въ виду нуждъ своего городского населенія, значительно уменьшили земельную ренту. Англійскіе лэндлорды утверждаютъ, что эта рента едва покрываетъ проценты на капиталъ, затраченный на земледѣльческія предпріятія; они не рѣшаются дѣлать новыя затраты; они спрашиваютъ себя, не будутъ-ли имѣть успѣха пріемы мелкаго земледѣлія тамъ, гдѣ крупное чувствуетъ себя неспособ-

цамъ, а 150 лицъ владѣли половиною всей почвы Англіи. (Gneist, „Englische Verfassungsgeschichte“, p. 663).

нымъ къ борьбѣ съ заграничною конкуренціею. Мысль объ отчужденіи недвижимости не внушаетъ имъ уже прежняго отвращенія. Съ другой стороны, благодаря постепенному расширенію избирательнаго права, преимущества, сопряженныя съ землевладѣніемъ, въ значительной степени сократились. Наконецъ, непрекращающееся переселенческое движеніе, опустошающее деревню въ пользу города ¹⁾, прогрессъ радикальныхъ идей, безпокойство и броженіе, овладѣвающія демократіей въ извѣстныя мгновенія, все это заставляло призадумываться консерваторовъ, всѣхъ тѣхъ людей, кто боится политическихъ судорогъ. Наконецъ замѣтили, что между тѣми, кто владѣетъ землей, и тѣми, у кого нѣтъ ничего, существуетъ цѣлая пропасть. Громадное рабочее населеніе, какъ фабричное, такъ и сельское, эта подвижная и безпокойная толпа, безъ корней въ почвѣ, могла оказать только слабое сопротивленіе дуновенію революціоннаго вѣтра; по крайней мѣрѣ такое опаленіе естественно возникло въ умахъ многихъ. И вотъ законодательство послѣднихъ лѣтъ задалось цѣлью создать средній классъ землевладѣльцевъ, увеличить число владѣющихъ почвою, усилить классъ собственниковъ.

Это законодательство представляетъ нѣсколько слѣдующихъ другъ за другомъ фазъ. Сначала оно попробовало доставить рабочимъ нѣкоторыя изъ прелестей полевой и огороднической жизни, оживить въ нихъ пониманіе радостей домашней жизни. Въ распоряженіе скромныхъ рабочихъ были отданы небольшіе участки (allotments)—преимущественно въ чертѣ городовъ—за умѣренную арендную плату. Окружнымъ и приходскимъ совѣтамъ вмѣнено въ обязанность приводить это дѣло въ исполненіе при содѣйствіи графскихъ совѣтовъ и правительства. Ниже мы будемъ имѣть случай вернуться къ нѣкоторымъ особенностямъ этой аграрной реформы. Законъ 27 іюня 1892 года ²⁾, относящійся специально къ графскимъ совѣтамъ, имѣетъ другой характеръ. Здѣсь дѣло идетъ уже объ образованіи небольшихъ имѣній, размѣры которыхъ колеблются между однимъ и пятьюдесятью акрами ³⁾; эти имѣнія поступаютъ въ соб-

¹⁾ „Считаютъ, что рабочее населеніе сельскихъ округовъ уменьшилось въ теченіе послѣднихъ пятнадцати лѣтъ на 800.000 человекъ. (Sidney Buxton, „Handbook to political questions of the day“, 1892, p. 234).

²⁾ Small Holdings Act 1892 (55 и 56 Vict., с. 31). Законъ касается Англіи, Уэльса и Шотландіи.

³⁾ Акръ равняется 0,40467 гектара. 50 акровъ равняются 20,24350 гектарамъ.

ственность, переходящую по наслѣдству, тѣхъ лицъ, которымъ ихъ уступаютъ.

Графскій совѣтъ ¹⁾ играетъ въ этомъ дѣлѣ роль посредника. Онъ покупаетъ съ цѣлью перепродажи. Его дѣло рѣшить, слѣдуетъ ли пустить въ ходъ систему, введенную закономъ. Онъ выбираетъ изъ своей среды комитетъ, задача котораго рассмотреть, требуютъ ли обстоятельства, чтобы были приняты соотвѣтственные мѣры. Избиратели графства имѣютъ право представлять въ этомъ отношеніи совѣту свои просьбы, которыя и отсылаются въ комитетъ.

Въ случаѣ, если совѣтъ усмотритъ, что слѣдуетъ примѣнить законъ, то онъ приступаетъ къ покупкѣ необходимыхъ земель. Покупка можетъ происходить не иначе, какъ по свободному соглашенію. Въ виду обилія недвижимостей, годящихся для продажи, нашли лишнимъ вооружать совѣтъ правомъ прибѣгать къ экспроприации во имя общественной пользы (compulsory purchase) ²⁾.

Графскій совѣтъ пріобрѣтаетъ землю только затѣмъ, чтобы предоставить мелкіе участки въ распоряженіе лицъ, желающихъ пріобрѣсти ихъ и лично обрабатывать ³⁾. Ему дозволяется переуступать землю не прежде, чѣмъ увеличивъ ея цѣнность. Онъ можетъ разбить кусокъ земли на нѣсколько участковъ, обнести ихъ заборомъ, провести дороги, осушить почву, провести воду, возвести строенія.

Размѣры участковъ колеблются между однимъ и пятьюдесятью акрами. Эта послѣдняя цифра можетъ быть превышена только въ томъ случаѣ, когда годовой доходъ съ имѣнія не превосходитъ 50 фунтовъ (1250 фр.).

Каждый участокъ по общему правилу дѣлается собственностью одного опредѣленнаго покупателя. Тѣмъ не менѣе совѣтъ имѣетъ право продать одинъ или нѣсколько участковъ синдикату покупателей, работающихъ сообща на кооперативныхъ началахъ. Это

¹⁾ Подъ этимъ именемъ слѣдуетъ также понимать совѣтъ города, county borough. Но въ силу самаго дѣла этотъ законъ гораздо болѣе интересуетъ графства, сельскіе округа, чѣмъ городскія поселенія.

²⁾ Либеральная оппозиція тщетно требовала, чтобы принудительное отчужденіе могло быть примѣняемо къ дѣлу организаціи мелкихъ участковъ, small holdings.

³⁾ „... the council may... acquire any suitable land for the purpose of providing small holdings for persons who desire to buy and will themselves cultivate the holdings“.

даетъ возможность нѣсколькимъ лицамъ соединять свои средства и силы для общей цѣли. Организація синдиката подлежитъ впрочемъ одобренію графскаго совѣта.

Покупателю предлагаются большія льготы при уплатѣ. Пятая часть покупной цѣны должна быть выплачена наличными деньгами. Четвертая часть цѣны (но не больше) можетъ быть съ согласія совѣта замѣнена вѣчною, но подлежащею выкупу, рентою. Остальное, т. е. $\frac{11}{20}$ цѣны, можетъ быть уплочено въ продолженіе пятидесяти лѣтъ равными взносами, или же частями капитала съ добавленіями процентовъ съ остающагося долга.

Можетъ случиться, что арендаторъ имѣнія пожелаетъ купить его и согласится съ лэндлордомъ относительно условій; не хватаетъ только денегъ. Въ такомъ случаѣ графскій совѣтъ можетъ одолжить покупателю подъ залогъ имѣнія $\frac{4}{5}$ его цѣны, и арендаторъ, сдѣлавшійся собственникомъ, оказывается въ одинаковомъ положеніи съ покупателемъ, получившимъ имѣніе прямо изъ рукъ совѣта.

Мелкое имѣніе, проданное стараніями графскаго совѣта, дѣлается очевидно собственностью покупателя, но не на полномъ правѣ собственности. Оно ограничено во многихъ отношеніяхъ, обременено сервитутами, подвержено уничтоженію. Ограниченія, сервитуты, уничтожающія оговорки,—все это исходитъ прямо изъ главнаго принципа закона, изъ его желанія создать классъ собственниковъ крестьянъ.

Законодатель позаботился о томъ, чтобы его воля не была обойдена. Въ теченіе первыхъ двадцати лѣтъ послѣ покупки, и даже еще дольше, до полной уплаты долга, владѣлецъ связанъ цѣлымъ рядомъ условій. Периодическія уплаты должно производить аккуратно. До ихъ прекращенія имѣніе не можетъ быть раздѣлено, перепродано или отдано въ аренду безъ согласія совѣта; оно должно быть воздѣлываемо самимъ собственникомъ и не можетъ быть употреблено на другое дѣло, кромѣ земледѣлія. Построить въ немъ можно только одинъ жилой домъ, который долженъ удовлетворять условіямъ гигиены, установленнымъ совѣтомъ; продажа крѣпкихъ напитковъ въ такомъ домѣ не дозволена. Совѣтъ можетъ даже постановить, что въ имѣніи не будетъ построено жилой домъ безъ его разрѣшенія. Въ случаѣ несоблюденія одного изъ этихъ условій, совѣтъ можетъ возбудить дѣло о продажѣ имѣнія съ публичнаго торга. То же самое право совѣтъ имѣетъ, если въ случаѣ смерти

собственника имѣніе должно быть раздѣлено между наслѣдниками. Само собою разумѣется, что, въ случаѣ перепродажи, собственника удовлетворяють изъ цѣны, полученной отъ новаго покупателя. Безъ сомнѣнія всякій найдетъ, что условія, которымъ бываетъ принужденъ подчиняться владѣлецъ имѣнія,—какъ бы хорошо они ни были обдуманы и какъ бы они ни были необходимы, тѣмъ не менѣе очень тяжелы. Въ виду этого совѣту дозволяется освобождать отъ нихъ покупателей, но не иначе, какъ при особенныхъ обстоятельствахъ и на основаніи мотивированнаго рѣшенія.

Положимъ, что прошло двадцать лѣтъ, и условленная цѣна выплачена до послѣдняго пенни; пользуется-ли наконецъ покупатель свободою дѣлать, что угодно, со своею собственностью и кончился ли уже завистливый надзоръ графскаго совѣта? Ничуть не бывало. Если онъ желаетъ продать свою собственность или воспользоваться ею для иной какой-нибудь цѣли, кромѣ земледѣлія, то является право преимущественнаго выкупа, какъ у совѣта, такъ и у другихъ лицъ. Собственникъ обязанъ предложить свое имѣніе сначала совѣту, у котораго онъ его купилъ, затѣмъ лицамъ, владѣющимъ тѣмъ имѣніемъ, отъ котораго его имѣніе было нѣкогда оторвано, наконецъ владѣльцамъ смежныхъ земель. Такимъ образомъ оказывается дѣломъ далеко не легкимъ пустить въ оборотъ его недвижимое имущество, и потому едва ли найдетъ капиталистъ, который рѣшился бы дать денегъ подъ залогъ такого имѣнія, а это и имѣлъ въ виду законодатель.

Существенная цѣль закона есть очевидно желаніе создать классъ собственниковъ-крестьянъ. Возможно, что въ томъ или другомъ случаѣ эта цѣль не можетъ быть достигнута и что покупателей для того или иного участка земли не окажется. Тогда совѣтъ можетъ довольствоваться простыми арендаторами. Довольствоваться арендаторами приходится ему и тогда, когда совѣтъ увидитъ себя принужденнымъ взять на себя земли, которыя имѣютъ быть превращены въ мелкія имѣнія. Это можетъ случиться, напримѣръ, когда эти земли будутъ находиться вблизи города, и высокая цѣна, назначаемая на нихъ въ виду ихъ будущаго значенія, сдѣлаетъ совѣту невозможнымъ покупку ихъ. Когда совѣтъ отдаетъ любителю въ аренду небольшое имѣніе, то размѣры его не должны превышать 15 акровъ ¹⁾, кромѣ того случая, когда годовой доходъ съ

¹⁾ 6,07005 гектаровъ.

него не превышает 15 фунтовъ. Обязательства арендатора похожи впрочемъ на обязательства покупателя.

Законъ даетъ графскимъ совѣтамъ весьма обширныя полномочія относительно осуществленія этихъ принциповъ. Выборъ того или иного способа примѣненія закона принадлежитъ совѣту.

Совѣтъ можетъ передать свои функціи комитету, въ которомъ обязательно долженъ засѣдать членъ совѣта, являющійся представителемъ того избирательнаго округа, гдѣ находятся продаваемые участки ¹⁾. Всѣ мѣры финансоваго характера конечно тщательно предусмотрѣны и опредѣлены. Какъ ни полезно можетъ быть созданіе класса крестьянъ-собственниковъ, но нѣтъ надобности, чтобы графство, для достиженія этого результата, легкомысленно брало на себя обременительныя обязательства. Совѣтъ графства участвуетъ въ дѣлѣ, имѣющемъ общественный интересъ; онъ посредникъ, но онъ не благотворитель. Онъ не долженъ приобрѣтать земли, не будучи увѣреннымъ въ томъ, что его расходы будутъ покрыты посредствомъ перепродажи или арендной платы. Покупная цѣна и арендная плата должны быть рассчитаны такъ, чтобы обезпечить графство отъ потерь. Совѣтъ графства имѣетъ право дѣлать займы съ цѣлю привести къ хорошему концу миссію, возложенную на него закономъ. Если онъ пожелаетъ, то правительство ссудитъ ему нужные капиталы, но не ниже какъ изъ 3⁰/₀. Полученныя ссуды должны быть уплочены не позже какъ черезъ 50 лѣтъ и не считаются входящими въ составъ общаго долга графства ²⁾. Платежи, получаемые совѣтомъ, идутъ конечно на погашеніе долговъ. Совѣтъ можетъ въ извѣстныхъ границахъ прибѣгнуть къ провинціальному налогу (county rate), чтобы найти средства для осуществленія закона, но въ этомъ случаѣ налогъ не можетъ быть выше одного пенни съ фунта ³⁾.

¹⁾ Со времени закона 5 марта 1894 года въ комитетъ входятъ обязательно два члена приходскаго совѣта того прихода, въ которомъ находятся данныя земли.

²⁾ Это распоряженіе отмѣняетъ требованіе Local Government Act'a 1888 года, чтобы займы, дѣлаемые графствами, погашались въ теченіе тридцати лѣтъ. За исключеніемъ случаевъ особаго разрѣшенія, цифра всего долга графства не можетъ превышать десятой части цѣнности годового дохода, облагаемаго налогомъ.

³⁾ Осуществить ли законъ 1892 года всѣ надежды своихъ творцовъ? Многіе сомнѣваются въ этомъ. Опасаются, что любовь къ землѣ, столь сильная у

IV.

Въ нашемъ краткомъ обзорѣ предметовъ, входящихъ въ кругъ вѣдомства графскихъ совѣтовъ, мы не сказали еще ни слова о самой замѣчательной прерогативѣ совѣта, которая даетъ ему возможность успѣшно выполнять свою миссію и въ которой обнаруживается превосходство, приобрѣтенное совѣтомъ надъ четвертными сессіями. Совѣтъ графства есть прежде всего финансовая власть графства. Онъ имѣетъ право облагать населеніе податями. Прежде такими податями являлись county rate и police rate. Со времени 1889 года послѣдняя подать была поглощена первою. Эти подати, подобно всѣмъ, доходъ съ которыхъ идетъ на удовлетвореніе мѣстныхъ нуждъ провинціи, распределяются и взимаются такимъ же точно образомъ, какъ общинный налогъ *par excellence*, налогъ въ пользу бѣдныхъ—*poor rate*. Позднѣе мы будемъ имѣть случай познакомиться ближе съ происхожденіемъ, развитіемъ и многоразличными проявленіями этого налога. Теперь достаточно будетъ замѣтить, что всѣ платежи мѣстнаго и провинціального характера сводятся въ сущности къ налогу, пропорціональному доходу съ недвижимаго имущества.

Графскій совѣтъ можетъ также заключать займы для цѣлей и съ соблюденіемъ условій, указанныхъ закономъ, при чемъ всякій разъ онъ долженъ предварительно испросить разрѣшенія департамента мѣстнаго управленія (*Local Government Board*).

Названный департаментъ, прежде чѣмъ изъяснить свое согласіе, долженъ принять во вниманіе всякое представленіе, сдѣланное однимъ изъ плательщиковъ или изъ владѣльцевъ имущества, подлежащихъ обложенію. Если сумма займа или долгъ, уже существующій въ моментъ возбужденія вопроса о новомъ займѣ, превышаетъ десятую часть дохода съ имущества, подлежащихъ обложенію, то разрѣшеніе правительства нуждается въ подтвержденіи парламента. Всякій заемъ обезпечивается доходами графскаго совѣта; при извѣстныхъ условіяхъ уплата его можетъ быть гарантирована

французскаго крестьянина, довольно слабо развита у англійскихъ поселянъ. Говорятъ тоже, что англійскій земледѣлецъ не рѣшится затратить свой небольшой капиталъ на приобрѣтеніе земли и удовольствуется менѣе рискованною ролью арендатора (срав. *Quarterly Review*, 1893, I, p. 538—542).

ипотекой. Когда заемъ производится путемъ выпуска ренты (by stock), то вся операція подчиняется правиламъ, установленнымъ департаментомъ мѣстнаго управленія, а эти правила подчиняются контролю обѣихъ палатъ парламента. Если ни одна изъ этихъ палатъ не постановитъ лишить эти правила силы, то они становятся обязательными на основаніи, приказа тайнаго совѣта королевы. Каждый заемъ долженъ быть погашенъ въ 30 лѣтній срокъ.

Хотя графскій совѣтъ можетъ облагать населеніе податями, но законъ позаботился о доставленіи ему и другихъ средствъ. Онъ распорядился, чтобы касса совѣта поддерживалась также доходами съ нѣкоторыхъ общихъ налоговъ, существовавшихъ уже прежде, но уступленныхъ правительствомъ въ пользу провинціальной администраціи. Система, придуманная закономъ 1888 года, представляетъ одно изъ самыхъ любопытныхъ нововведеній, освященныхъ этимъ закономъ. Роль совѣта не сводится къ положенію получателя извѣстныхъ щедротъ, великодушно отпускаемыхъ центральнымъ правительствомъ; его функціи сложнѣе. Во множествѣ случаевъ онъ является неизбѣжнымъ посредникомъ между правительствомъ и мѣстными властями; онъ распредѣляетъ субсидіи, весьма значительныя по размѣрамъ, которыя государство назначаетъ этимъ властямъ. Суммы, образующіяся изъ извѣстныхъ налоговъ, стекаются въ кассы совѣтовъ, какъ въ центральные резервуары; отсюда по каналамъ, направленіе, уклонъ и емкость которыхъ опредѣлены закономъ, эти суммы направляются въ управленія муниципальных городовъ и въ другіе мѣстные органы управленія. Но одна часть плодотворной волны остается въ резервуарѣ, чтобы служить нуждамъ графства. Когда резервуаръ пустъ, то дѣло подати наполнить его до требуемыхъ размѣровъ.

Налоги, которые законъ 1888 года отдалъ въ распоряженіе графствъ, принадлежать къ двумъ главнымъ категоріямъ общественныхъ платежей. Это, съ одной стороны, патентный сборъ, а съ другой—пошлины, взимаемыя при переходѣ имуществъ по завѣщанію.

Отказъ отъ нѣкоторыхъ доходныхъ статей въ пользу провинціальныхъ и мѣстныхъ управленій былъ со стороны государства дѣйствительно актомъ великодушія. Примѣненіе закона 1888 года сразу увеличило на три милліона фунтовъ цифру годовыхъ суб-

сидій, выдаваемыхъ центральною властью различнымъ вѣтвямъ администраціи ¹⁾.

Выраженіе «патентный сборъ» (local taxation licenses) обозначаетъ платежи довольно разнообразнаго свойства. Впрочемъ законъ позаботился перечислить ихъ. Во-первыхъ сюда относятся платежи, вносимые лицами, занимающимися розничной продажей на дому или на улицахъ водокъ, вина, пива, сидра, сладкихъ винъ (sweets) или же торгующихъ этими предметами оптомъ. Далѣе слѣдуютъ налоги на извѣстныя занятія, извѣстныя профессіи; ихъ платятъ торгующіе лошадьми, дичью, табакомъ, ювелиры, оцѣнщики и эксперты, содержатели ссудныхъ кассъ, бродячіе торговцы, управляющіе (house agents). Наконецъ прибавимъ сюда пошлыны на собакъ, на право носить оружіе, на гербы, на мужскую прислугу, на лошадей, на экипажи, на повозки, на паровозы. Изъ этого простаго перечисленія легко заключить, что «патентные сборы» представляютъ собою пошлыны, которыя съ нашей точки зрѣнія должны были бы быть причислены къ весьма разнообразнымъ категоріямъ общественныхъ платежей.

Эти пошлыны взимаются въ каждомъ графствѣ правительственными агентами и поступаютъ цѣликомъ въ англійскій банкъ (государственную кассу) въ счетъ «мѣстныхъ податей» (local taxation account). Суммы, полученныя съ отдѣльныхъ графствъ, выплачиваются затѣмъ банкомъ подъ руководствомъ департамента мѣстнаго управленія соотвѣтствующимъ совѣтамъ. Впрочемъ эта процедура имѣетъ въ нѣкоторомъ смыслѣ временный характеръ. Королева можетъ черезъ посредство своего тайнаго совѣта дать совѣту графства власть самому взимать вышеперечисленныя пошлыны и приобрѣсти такимъ образомъ болѣе полную финансовую автономію по отношенію къ правительству.

¹⁾ До закона 1888 года вся сумма субсидій, выдаваемыхъ государствомъ, равнялась 2.582.434 фунт. Сумма доходовъ, переданныхъ этимъ закономъ въ распоряженіе совѣтовъ графствъ, была исчислена въ 5.495.873 фунт. Въ 1891—1892 субсидіи, отпускаемыя государствомъ провинціальнымъ и мѣстнымъ управленіямъ (состоящія по большей части изъ дохода съ license duties и probate duties), дошли до 6.429.579 фунт. Если къ этой суммѣ прибавить еще сумму educational grants (субсидія для дѣла первоначальнаго обученія), то получится сумма въ 11.846.482 фунт. (W. M. I. Williams въ Fortnightly Review. 1894, I, 783).

Что же касается пошлины съ перехода имущества по завѣщанію (probate duties), то ея распредѣленіе производится по нѣскольکو иному принципу. Четыре десятыхъ всего дохода изъ этого источника поступаютъ въ англійскій банкъ въ счетъ мѣстныхъ налоговъ. Эта сумма распредѣляется между графствами Англіи и Уэльса пропорціонально субсидіямъ, которыя казначейство давало имъ прежде, какъ добавленіе къ доходамъ, получаемымъ отъ провинціальныхъ и общинныхъ пошлинъ (local rates).

Но вотъ графство уже вступило въ распоряженіе средствами, дарованными ему закономъ. Суммы, о которыхъ была рѣчь выше, поступили изъ англійскаго банка въ кассу графства (county fund). Онѣ записаны за спеціальный счетъ, такъ называемый «счетъ субсидій отъ казначейства» (Exchequer contribution account). Остается разсмотрѣть различныя назначенія, которыя получаютъ эти суммы, и по отношенію къ которымъ совѣтъ графства пользуется только ограниченою властью.

Средствами, которыя законъ отдаетъ въ распоряженіе совѣта, послѣдній долженъ удовлетворять требованія извѣстнаго числа кредиторовъ. Претензіи, о которыхъ здѣсь идетъ рѣчь, пользуются настоящими привилегіями, и порядокъ, въ которомъ эти привилегіи слѣдуютъ другъ за другомъ, строго опредѣленъ. Первое мѣсто, конечно, занимаютъ издержки по взиманію податей и расходы, спеціально гарантированныя тою или другою статьею дохода. Затѣмъ идутъ расходы, распредѣляемые нынѣ графскими совѣтами взаимно прежнихъ отчисленій. Предметы, нуждавшіеся прежде въ денежномъ пособіи отъ правительства и о которыхъ теперь заботятся совѣты графствъ, суть слѣдующіе: жалованье учителямъ элементарныхъ школъ, находящихся въ вѣдѣніи благотворительныхъ учрежденій (poor law schools); прививаніе оспы бѣднымъ дѣтямъ; плата за ученіе бѣдныхъ дѣтей, обучающихся въ общественныхъ школахъ; жалованье санитарнымъ чиновникамъ, заботящимся объ общественномъ здоровіи (medical officers of health и inspectors of nuisances); веденіе списковъ браковъ и рожденій; содержаніе бѣдныхъ душевнобольныхъ; содержаніе и экипировка городской полиціи; жалованіе и пенсіи лицамъ, состоящимъ на службѣ въ благотворительныхъ заведеніяхъ. Эти субсидіи выдаются конечно управленіямъ, въ вѣдѣніи которыхъ находятся всѣ эти предметы. Уплата ихъ лежитъ на кассѣ графства и падаетъ на exchequer contribution account. Въ

опредѣленіи размѣровъ этихъ различныхъ субсидій графскимъ совѣтамъ ни въ какомъ случаѣ не принадлежитъ дискреціонная власть; разъ они ограничиваются простымъ исполненіемъ предписаній закона; другой разъ бываютъ вынуждены сообразоваться съ инструкціями, полученными отъ правительства.

Положимъ, что кредиторы уже удовлетворены, и что всѣ управленія получили слѣдующія имъ суммы; все, что остается отъ *licenses* и *probate duties*, принадлежитъ уже графству. *Exchequer contribution account* является на эту сумму должникомъ «общаго счета графства» (*general county account*). Конечно, этотъ счетъ является обремененнымъ всѣми расходами по общимъ дѣламъ графства, ради которыхъ совѣтъ имѣетъ право обложить въ данномъ случаѣ населеніе налогомъ. Если послѣ всѣхъ этихъ расходовъ остается еще что-нибудь въ *exchequer contribution account*, то этотъ остатокъ снова распредѣляется по принципу, который можно охарактеризовать нѣсколькими словами. Нѣкоторые расходы могутъ касаться прямо только той или другой части графства; въ такомъ случаѣ ихъ должны нести исключительно только заинтересованные округа. Вотъ на покрытіе расходовъ этой-то категоріи и идутъ, насколько возможно, субсидіи изъ кассы графства. Распредѣленіе этихъ субсидій между мѣстечками и другими административными округами производится на основаніи очень мелочныхъ и довольно сложныхъ правилъ. Только послѣ полного израсходованія накопившихся суммъ, совѣтъ графства, если у него еще есть нужды, которыя необходимо удовлетворить, можетъ приступить къ обложенію податью населенія управляемой имъ территоріи. Эта подать ложится на всѣ приходы графства, если дефицитъ объявился въ *general county account*, изъ котораго производятся расходы по общимъ нуждамъ всего графства (*general county purposes*). Наоборотъ, она ложится только на приходы одного опредѣленнаго округа, если дефицитъ произошелъ въ одномъ изъ специальныхъ счетовъ (*special county account*), имѣющаго цѣлью удовлетвореніе нуждъ этого именно округа (*special county purposes*)¹⁾.

Нѣтъ надобности останавливаться слишкомъ долго на финансо-

¹⁾ Въ категорію *special county purposes* входитъ содержаніе полиціи (графство можетъ быть раздѣлено на отдѣльные *police districts*), убѣжищъ для душевнобольныхъ, выполненія законовъ о мѣрахъ и вѣсахъ, жалованіе коро-
нерамъ.

вомъ управленіи графства. Тутъ можно встрѣтить только новое примѣненіе правилъ, составляющихъ, такъ сказать, общее право въ Англіи. Финансовый годъ начинается 1-го апрѣля и кончается 31-го марта. Въ началѣ каждаго года графскій совѣтъ утверждаетъ бюджетъ доходовъ и расходовъ ¹⁾. Онъ назначаетъ изъ своей среды финансовый комитетъ (finance committee), роль котораго состоитъ въ регулированіи и контролированіи управленія финансами графства. Обременить счетъ графства денежнымъ обязательствомъ свыше 50 фунтовъ (кромѣ нѣкоторыхъ полицейскихъ расходовъ, дѣлаемыхъ на основаніи рѣшенія соединеннаго комитета, о чемъ рѣчь будетъ ниже), финансовый комитетъ можетъ не иначе, какъ на основаніи постановленія совѣта. Равнымъ образомъ необходимо представленіе (recommendation) комитета для того, чтобы совѣтъ могъ постановить какую-либо уплату изъ средствъ кассы графства.

Когда предстоитъ сдѣлать какой-нибудь расходъ изъ кассы графства (за исключеніемъ періодическихъ уплатъ), или же приходится принять обязательство на сумму свыше 50-ти фунтовъ, то въ приглашеніи на засѣданіе, въ которомъ будетъ сдѣлано данное предложеніе, указывается точно цифра и предметъ предполагаемой издержки. Каждая уплата производится казначеемъ графства. Если уплата производится не по требованію закона и не по судебному приговору, то приказъ совѣта, на основаніи котораго происходитъ уплата, долженъ быть подписанъ тремя членами финансоваго комитета, присутствовавшими на засѣданіи совѣта, и кромѣ того контра-ассигнованъ клеркомъ мирового суда. Тотъ же клеркъ контра-ассигнуетъ платежные чеки (cheques for payment), выдаваемые для выполненія такого приказа.

Счеты казначея (treasurer) и другихъ лицъ провѣряются два раза въ годъ оффиціальными ревизорами, называемыми окружными аудиторами (district auditors); ихъ назначаетъ департаментъ мѣстнаго управленія. Отчетность окружена всѣми гарантіями гласности, какихъ только можно желать. Претензіи на рѣшенія окружныхъ аудиторовъ можно заявлять передъ судебною властью или же передъ департа-

¹⁾ Будемъ болѣе точны. Совѣтъ въ началѣ каждаго финансоваго года опредѣляетъ, сколько необходимо получить дохода въ первомъ и во второмъ полугодіи. Если по прошествіи первыхъ шести мѣсяцевъ совѣтъ убѣдится что предполагаемыя суммы преувеличены или недостаточны, то онъ соотвѣтственнымъ образомъ видоизмѣняетъ бюджетъ.

ментом мѣстнаго управленія. Счеты сводятся въ концѣ финансоваго года и передаются черезъ посредство клерка мирового суда въ департаментъ мѣстнаго управленія, который обязанъ представить резюме ихъ обѣимъ палатамъ парламента.

V.

Перечисленные выше функціи графскихъ совѣтовъ сводятся въ окончательномъ итогѣ къ управленію графствомъ въ собственномъ смыслѣ, къ управленію его финансами и къ попеченію объ его матеріальныхъ интересахъ. Для достиженія этого результата старинная власть четвертныхъ сессій была въ нѣкоторомъ смыслѣ расчленена. Можно впрочемъ пойти и еще дальше. Есть одинъ пунктъ, гдѣ была нарушена граница, отдѣляющая теоретически компетенцію *quarter sessions* отъ компетенціи *county council*. Лучше сказать, существуетъ область, гдѣ мировые судьи и члены совѣта встрѣчаются, гдѣ роли ихъ перемѣшиваются и гдѣ они работаютъ сообща надъ общимъ дѣломъ. Это область провинціальной жандармеріи—*constabulary*. Первоначально, со времени среднихъ вѣковъ, полиція находилась подѣ властью судей, которые съ такимъ достоинствомъ олицетворяли въ графствѣ общественную власть. Мировые судьи были начальниками всѣхъ силъ полиціи. Съ другой стороны, здѣсь можно было еще встрѣтить примѣненіе традиціоннаго принципа, въ силу котораго каждый гражданинъ, въ случаѣ надобности, обязанъ прямо и лично служить государству. Въ каждомъ приходѣ, каждый житель могъ быть призванъ къ исполненію въ продолженіе года обязанностей констэбля, а слѣдовательно и тѣхъ многоразличныхъ функцій, которыя болѣе или менѣе соотвѣтствуютъ дѣятельности полицейскаго комиссара, судебного пристава, жандармскаго офицера и даже простого жандарма. Констэбль былъ прежде всего исполнительнымъ агентомъ мировыхъ судей; онъ находился подѣ ихъ властью и слушался ихъ приказаній. Онъ получалъ, впрочемъ, извѣстное вознагражденіе. Всякій бывалъ констэблемъ по очереди. Въ дѣйствительности бывали конечно исключенія, но только въ пользу высшихъ классовъ общества. Мировые судьи назначали констэблей на своихъ спеціальныхъ сессіяхъ. Эта должность городского или сельскаго жандарма не имѣла въ себѣ ничего привлекательнаго. Поэтому лица, на которыхъ падалъ выборъ мировыхъ судей, обыкновенно мелкіе соб-

ственники, торопились найти себѣ замѣстителей. Такой замѣститель за скромную сумму (5 фунтовъ)—худо-ли, хорошо-ли, и скорѣе худо, чѣмъ хорошо,—исполнялъ обязанности констэбля ¹⁾. Приходь могъ впрочемъ взять на себя содержаніе постоянныхъ, оплачиваемыхъ констэблей; назначеніе этихъ констэблей по призванію было тоже дѣломъ мировыхъ судей.

Такая система, возможная съ грѣхомъ пополамъ среди земледѣльческаго, осѣдлаго населенія, вовсе не соотвѣтствовала требованіямъ современной жизни, особенно въ густо населенныхъ центрахъ. Пробовали освѣжить ее, укрѣпить,—но безъ успѣха. Не отмѣняя ее прямо и даже оставивъ ее теоретически нетронутой ²⁾, организовали полицію на новыхъ началахъ. Примѣръ былъ поданъ Лондономъ, гдѣ недостаточность городской полиціи довела въ концѣ концовъ до вопіющихъ злоупотребленій. Путемъ постепенныхъ попытокъ и несмотря на сопротивленіе провинціальной *gentry*, слѣпо привязанной къ древнимъ обычаямъ, дошли наконецъ до того, что съ 1856-го года ³⁾ каждое графство обязано было содержать оплачиваемую жандармерію. Она состоитъ изъ лицъ, смотрящихъ на профессію жандарма, какъ на карьеру, и подчиняющихся почти военной дисциплинѣ. Этотъ институтъ очевидно уже близко подходитъ къ аналогичнымъ институтамъ на континентѣ. Но — и это фактъ многозначительный—эта вновь организованная жандармерія, эта *constabulary*, осталась подчиненною власти мировыхъ судей.

Четвертная сессія назначала съ согласія министра внутреннихъ дѣлъ главнаго констэбля (*chief constable*) на все графство. Онъ въ свою очередь назначалъ констэблей для каждого округа (*division*), равно какъ и ихъ начальниковъ, но его выборъ нуждался въ утвержденіи со стороны специальной сессіи. Министръ внутреннихъ дѣлъ издавалъ правила для внутренней жизни этого корпуса, который впрочемъ находился еще подъ надзоромъ правительственныхъ комиссаровъ (*brigadiers*). Четвертная сессія устанавливала число констэблей для графства и норму ихъ содержанія. Издержки

¹⁾ Въ комедіи Шекспира „Много шума изъ ничего“ (актъ 3, сц. 3) встрѣчаются остроумныя насмѣшки по адресу констэблей XVI-го вѣка.

²⁾ Въ силу закона 1872 года (35 и 36 *Vict.*, с. 92) четвертная сессія можетъ, если найдетъ нужнымъ, постановить, чтобы приходскіе констэбли существовали на старинныхъ началахъ.

³⁾ 19 и 20 *Vict.*, с. 88.

на содержаніе этой арміи дѣлились пополамъ между графствами и государствомъ. Для покрытія своей части издержекъ четвертная сессія могла установить полицейскій налогъ (police rate). Она могла также раздѣлить графство на полицейскіе округа (police districts) и возложить на каждый изъ нихъ обязанность содержать столько констэблей, сколько считалось нужнымъ. Наконецъ четвертная сессія входила въ соглашеніе съ муниципальными городами, чтобы въ случаѣ надобности имѣть возможность соединять constabulary графства съ constabulary города. Само собою разумѣется, что каждый констэбль былъ обязанъ подчиняться распоряженіямъ мирового судьи подъ страхомъ дисциплинарныхъ наказаній до мѣсячнаго ареста.

Легко понять, что верховная власть надъ полиціей сильно содѣйствовала возвышенію провинціальной аристократіи, но она не могла остаться безъ перемѣны послѣ реформы 1888 года. Она уцѣлѣла, хотя и подверглась сильнымъ ограниченіямъ. Со времени закона 1888 года право налагать на жителей графства какой-либо налогъ, и особенно полицейскій, не принадлежитъ уже болѣе четвертной сессіи. Компетентенъ въ этомъ отношеніи только графскій совѣтъ. Разъ это такъ, то нельзя уже допускать, чтобы все управленіе жандармеріей оставалось въ рукахъ мировыхъ судей. Съ другой стороны, нельзя было передать его безъ оговорокъ въ руки совѣтовъ. Constabulary есть прежде всего орудіе, служащее для приведенія въ исполненіе судебныхъ постановленій. Чрезъ посредство этого орудія судьи исполняютъ съ успѣхомъ свою роль хранителей порядка. Въ виду этого законъ постановилъ поручить управленіе полиціей смѣшанному постоянному комитету (standing joint committee), въ которомъ засѣдаютъ въ равномъ числѣ мировые судьи, выбранные для этой цѣли четвертною сессіею, и члены совѣта по выбору послѣдняго. Число представителей обѣихъ сторонъ устанавливается ими съ общаго согласія, а въ случаѣ разногласія—государственнымъ секретаремъ. Комитетъ выбираетъ изъ своей среды предсѣдателя съ рѣшающимъ голосомъ въ случаѣ равнаго раздѣленія голосовъ.

Вотъ подъ контролемъ этого-то комитета и находится въ настоящее время жандармерія; онъ же раздѣляетъ графство, если найдетъ это нужнымъ, на полицейскіе участки (districts) ¹⁾.

¹⁾ Полиція въ Англіи и Уэльсѣ состояла въ 1891 году изъ 39673 человекъ на населеніе, доходившее въ томъ же году до 29.001018 душъ. На ея

Но компетенція смѣшаннаго комитета не ограничивается вопросами, относящимися къ полиціи. Законодатель поручилъ ему еще другія функціи. Въ ихъ числѣ на первомъ мѣстѣ слѣдуетъ поставить право назначать и увольнять (въ случаѣ важной вины) клерка мирового суда (*clerk of the peace*),—чиновника, на рукахъ котораго находится веденіе текущихъ дѣлъ графства. Впрочемъ понятно, что иначе не можетъ быть. Клеркъ, необходимый помощникъ мировыхъ судей, занимаетъ вмѣстѣ съ тѣмъ ех officio должность секретаря графскаго совѣта.

Что касается клерковъ мировыхъ судей (*clerks of the justices*), состоящихъ при *petty sessional divisions*, то ихъ назначаютъ, какъ и прежде, спеціальныя сессіи. Но норму ихъ содержанія устанавливаетъ смѣшанный комитетъ. По закону 1888 г. для того, чтобы быть назначеннымъ клеркомъ *of the justices*, нужно быть или адвокатомъ—*barrister*, съ четырнадцатилѣтней практикой, или *solicitor*’омъ, или же прослужить семь лѣтъ въ должности секретаря полицейскаго суда.

Смѣшанный комитетъ назначаетъ, разумѣется, всѣхъ тѣхъ чиновниковъ которые находятся на службѣ одновременно у мировыхъ судей и у графскихъ совѣтовъ. Онъ устанавливаетъ норму ихъ

содержаніе было израсходовано 80.076206 франк. (*C-te de Franqueville*, „*L’organisation judiciaire de la Grande Bretagne*“, I, p. 569). Въ этой цифрѣ заключается полиція графствъ, городовъ и столицы. „Полиція графствъ, считая въ томъ числѣ и полицію городовъ, не имѣющихъ отдѣльной полицейской организаціи, состояла въ 1891 году изъ 12.425 человекъ, т. е. по одному констэблю на 1192 человека“. (*C-te de Franqueville*, тамъ же, I, стр. 577). „Такъ какъ число агентовъ, присутствіе которыхъ необходимо, можетъ быть больше въ одномъ мѣстѣ, чѣмъ въ другомъ, то смѣшанные комитеты могутъ съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ разбивать графство въ полицейскомъ отношеніи на извѣстное число округовъ и устанавливать число констэблей для каждаго изъ нихъ. Въ такомъ случаѣ каждый округъ платитъ сумму, пропорціональную своему личному составу съ добавленіемъ пропорціональной же доплаты для общихъ расходовъ графства (тамъ же I, стр. 574). По желанію частныхъ лицъ и на ихъ счетъ могутъ быть организованы „добавочные констэбли“ (*additional constables*), временно исполняющіе свои функціи. При исключительныхъ обстоятельствахъ, особенно во время волненій, двое мировыхъ судей могутъ назначить сообща спеціальныхъ констэблей. Они имѣютъ право возложить на каждое частное лицо, проживающее въ границахъ ихъ юрисдикціи и не освобожденное отъ этого закономъ, обязанность исполнять временно функціи констэбля. Частныя лица могутъ добровольно поступать въ спеціальныя констэбли. Институтъ спеціальныхъ констэблей проявилъ свою жизненность въ Лондонѣ въ 1887 году. (См. *C-te de Franqueville* I. p. 594).

содержанія. Онъ рѣшаетъ всѣ вопросы, которые по своей природѣ интересуютъ одновременно совѣтъ и четвертную сессию, какъ напр. вопросъ о пользованіи общественными зданіями. Онъ рѣшаетъ, сколько въ подобномъ случаѣ можно издержать денегъ, а графскій совѣтъ уже заботится о выплатѣ необходимыхъ суммъ. Также точно смѣшанный комитетъ указываетъ помѣщенія, въ которыхъ будутъ засѣдать *quarter sessions* и *justices out of session*, а графскій совѣтъ долженъ заботиться о томъ, чтобы помѣщенія, мебель, книги дѣйствительно были предоставлены въ распоряженіе мировыхъ судей.

Нѣтъ ничего удивительнаго въ томъ, что административный органъ передаетъ часть своей власти въ руки комитета. Это не болѣе, какъ частный и довольно интересный примѣръ широко распространенной въ англійскомъ общественномъ правѣ процедуры, которая до закона 1888 года часто примѣнялась четвертными сессіями. Разница въ томъ, что въ данномъ случаѣ передача власти обязательна. Самъ законъ учредилъ смѣшанный комитетъ и опредѣлилъ его компетенцію. Но передача извѣстныхъ дѣлъ въ вѣдѣніе комиссіи является для графскаго совѣта—равно какъ и для муниципальных совѣтовъ—правомъ, пользоваться которымъ они могутъ всегда ¹⁾. Рядомъ съ финансовымъ комитетомъ, организовать который составляетъ обязанность совѣта, совѣтъ можетъ создавать и другіе комитеты, дѣйствующие подъ его контролемъ и пользующіеся имъ же опредѣленною степенью компетенціи.

Не довольствуясь правомъ выбирать изъ своей среды ту или другую комиссію, совѣтъ можетъ поручать исполненіе извѣстныхъ функцій другимъ административнымъ корпораціямъ (напр. окружнымъ совѣтамъ) или же мировымъ судьямъ, собравшимся на малую сессию. Кромѣ того законъ даетъ совѣту графства формальное право сноситься съ другими административными корпораціями, чет-

¹⁾ Политическія собранія въ Англіи имѣютъ обыкновеніе ввѣрять тотъ или другой родъ функцій выбраннымъ изъ ихъ среды комитетамъ. Эти комитеты не ограничиваются изученіемъ вопроса и представленіемъ доклада общему собранію; они дѣлаютъ постановленія и приводятъ ихъ въ исполненіе. Собраніе же довольствуется только болѣе или менѣе строгимъ контролемъ надъ ихъ дѣятельностью. Это черта англійскаго административнаго права, на которую обратилъ вниманіе Поль Леруа-Болье въ своемъ сочиненіи „*L'administration locale en France et en Angleterre*“, стр. 107.

вертными сессіями, муниципальными совѣтами, или съ совѣтами другихъ графствъ. Цѣль такого сближенія конечно—прийти къ соглашенію относительно общихъ интересовъ. Право принимать мѣры, требуемыя этими интересами, можетъ въ такомъ случаѣ быть ввѣрено комитету, состоящему (подобно standing joint committee) изъ делегатовъ обѣихъ заинтересованныхъ администрацій. Впрочемъ такой комитетъ дѣйствуетъ подъ руководствомъ корпорацій, изъ среды которыхъ онъ вышелъ, и въ начертанныхъ ими границахъ. Онъ обязанъ отдавать отчетъ въ своей дѣятельности. Совѣтъ графства можетъ объявить, что постановленія такого комитета будутъ нуждаться въ его одобреніи (чего уже нельзя требовать по отношенію къ дѣйствіямъ standing joint committee). Воспрещается передавать въ руки такого комитета право налагать подать или заключать заемъ. Въ случаѣ образованія комитета изъ представителей совѣтовъ двухъ или нѣсколькихъ графствъ правительство можетъ ввѣрить такому комитету тѣ прерогативы, которыя оно вообще въ правѣ передавать графскимъ совѣтамъ.

ГЛАВА IV.

Б у р г ъ.

I.

Англии, выработавшей безспорно неподобную политическую конституцию, не удалось, по крайней мѣрѣ въ началѣ XIX вѣка, поставить жизнь города въ условія правильнаго развитія. Понятіе, до котораго законодательство французской революціи поднялось силою оригинальной и смѣлой интуиціи, было чуждо старой Англии, и даже современною Англіей было принято не безъ оговорокъ. Она не знала и даже въ настоящее время знаетъ плохо то, что мы называемъ общиной (*la commune*); намъ кажется въ высшей степени простымъ смотрѣть на людей, соединенныхъ мѣстными условіями, какъ на отдѣльное цѣлое, какъ на живой организмъ. Однако эта идея, какою бы простою она ни казалась съ перваго взгляда, предполагаетъ отказъ отъ множества традицій. Во Франціи она могла осуществиться только благодаря революціи, мечтою которой было именно уничтоженіе негодныхъ обычаевъ прошлаго времени.

Точное понятіе объ укрѣпившемся въ Англии муниципальномъ строѣ можно получить не иначе, какъ предварительно познакомившись съ условіями и средою, въ которой созданъ англійскій «бургъ». Одинъ очень важный фактъ наложилъ на развитіе политическаго общества въ Англии своеобразный отпечатокъ,—и именно тотъ, что города не имѣли на него серьезнаго вліянія. Если сравнить ихъ роль съ тою, которую событія приготовили городамъ

континента, то она окажется довольно безцвѣтной. На континентѣ, во Франціи, въ Германіи, въ Италіи, города, первыя убѣжища свободы, промышленности и торговли, оказывались въ положеніи прямо противоположномъ окружающему ихъ сельскому населенію. Они сосредоточивали въ своихъ стѣнахъ политическую дѣятельность страны и основывали стройныя и прочныя учрежденія. Въ Англіи контрастъ между городомъ и деревнею далеко не отличался тою же опредѣленностью. Внѣшняя торговля Англіи была прежде всего морская, промышленность процвѣтала такъ же хорошо въ хижинѣ крестьянина, какъ и въ домѣ городского жителя. Наконецъ политическая жизнь вмѣсто того, чтобы концентрироваться въ нѣсколькихъ привилегированныхъ пунктахъ, оказывалась, къ счастью для страны, разлитой повсемѣстно. Съ наибольшей энергіей и блескомъ она развивается въ графствѣ, крупной единицѣ съ сельскимъ характеромъ. Бургъ, типъ городской организаціи, развивался съ трудомъ и цѣною многочисленныхъ аномалій. Въ сущности онъ оставался болѣе или менѣе въ состояніи зародыша и ему долго не удавалось добиться той формы, которая обезпечила бы ему шансы полного развитія.

Англійскому бургу съ самаго начала не доставало достаточно рѣзкой индивидуальности. Находясь въ графствѣ, онъ не переставалъ быть въ нѣкоторомъ смыслѣ его частью. Не прекращающееся вліяніе на него этой среды глубоко проникло внутрь его и измѣнило его строй. Конечно, въ Англіи были во всѣ времена города въ собственномъ смыслѣ этого слова, города, дѣйствительно являшіеся средоточіемъ городской жизни. Тѣмъ не менѣе большею частью бурги были тѣми мелкими центрами, гдѣ, въ силу особенныхъ обстоятельствъ, группировалось населеніе графства. Говоря вообще, это были рынки, гдѣ окрестное населеніе запасалось всѣмъ необходимымъ.

Если взглянуть поближе на эти естественныя группы, если попытаться опредѣлить ихъ мѣсто въ ряду политическихъ формацій, то станетъ ясно, что они были обязаны своими выдающимися чертами требованіямъ администраціи.

Правильное и успѣшное взиманіе податей, сохраненіе порядка, судопроизводство, все это не переставало быть предметомъ заботъ англо-норманнскихъ королей. Дозволить жителямъ данной мѣстности платить въ казну *en bloc* одну, заранее установленную сумму

(*firma burgi*) ¹⁾ и учредить у себя судъ (*court leet*), значило освободить ихъ отъ произвола королевскихъ чиновниковъ, удовлетворить ихъ самымъ горячимъ желаніямъ и, вообще, упростить всѣ дѣла. Изъ этого ясно, почему въ своей первоначальной формѣ бургъ представляется намъ въ видѣ скопленія людей, живущихъ въ одномъ и томъ же мѣстѣ, свободныхъ отъ личнаго рабства ²⁾, платящихъ налогъ, исполняющихъ нѣкоторыя политическія обязанности—особенно въ отношеніи къ судопроизводству ³⁾—и назначающихъ наконецъ каждый годъ, съ согласія короля, префекта (*town reeve*), который впослѣдствіи былъ облеченъ достоинствомъ мера (*mayor*) ⁴⁾.

Хотя бургы появились довольно случайно, безъ предвзятой цѣли, и въ нѣкоторомъ смыслѣ самопроизвольно, однако только что описанныя главныя черты ихъ организаціи были въ большомъ числѣ случаевъ освящены хартіями, особенно со времени Ричарда Львиное Сердце и Іоанна. Одна статья великой хартіи 1215 года гарантировала Лондону, другимъ городамъ страны, бургамъ, *villae* и портамъ пользованіе своими вольностями и обычаями ⁵⁾. Эта организація, предполагавшая своего рода политическое равенство членовъ одной и той же мѣстной ассоціаціи и прoderжавшаяся въ теченіе XIII и XIV столѣтія ⁶⁾, могла, казалось, свободно развиваться, укрѣ-

¹⁾ Слово *firma* (англо-сакс. *feorm*) означаетъ издержку, содержаніе, имѣніе, доменъ. Оно синонимъ словъ *fiscus* и *res fiscalis*, употребляемыхъ во франкскомъ государствѣ (Karl Hegel, „*Städte und Gilden*“ I, p. 43. „Изъ сочетанія *firma burgi* съ правомъ имѣть свой судъ получается городское право, выступающее съ рѣзкими чертами въ концѣ этого періода“ (норманнского). Gneist „*Englische Verfassungsgeschichte*“, p. 124.

²⁾ Начиная съ норманнского нашествія, самый фактъ проживанія въ городѣ или въ бургѣ безъ протеста со стороны господина (*sine calumpnia*), какъ кажется, дѣлалъ раба свободнымъ. (K. Hegel I, p. 58—59, 64).

³⁾ Обязательства, обременявшія горожанъ, характеризуются иногда выраженіями *paying scot and bearing lot*. Слово *scot* обозначаетъ городскіе налоги, слово *lot* примѣняется къ личнымъ обязательствамъ жителей по отношенію къ суду и полиціи. Gneist „*Selfgovernment in England*“, p. 581.

⁴⁾ Gneist, „*Selfgovernment*“, p. 580—582; Stubbs, „*Constitutional History*“. I p. 463 сл. 698 сл. III, p. 605.

⁵⁾ „*Et civitas Londonianum habeat omnes antiquas libertates et liberas consuetudines suas, tam per terras quam per aquas. Praeterea volumus et concedimus quod omnes aliae civitates, et burgi, et villae, et portus, habeant omnes libertates et liberas consuetudines suas (art. 13).*“

⁶⁾ K. Hegel. „*Städte und Gilden*“, t. I p. 114.

питься и усилиться. Но этого-то какъ разъ и не случилось. Естественный ростъ бурга былъ остановленъ, или лучше сказать онъ сошелъ съ своего пути и окончился сравнительною неудачею.

Политическій организмъ принимаетъ ясно очерченную форму и приходитъ къ настоящему самосознанію только путемъ борьбы и усилій, благодаря встрѣчаемому и преодолюваемому сопротивленію. Этихъ условій почти совсѣмъ не было у бурговъ. Среда, въ которой они жили, вовсе не была враждебна имъ; она даже не особенно отличалась отъ того, чѣмъ были они сами. Сеньеріальная власть, рано пришедшая въ упадокъ, была заключена въ сравнительно тѣсныя границы; жители графства были по большей части людьми, лично свободными; многіе изъ нихъ были даже собственниками; довольно многіе принимали участие въ томъ, что можно было тогда называть общественными дѣлами. Однимъ словомъ, нельзя найти рѣзкаго различія между населеніемъ бурговъ и графствъ. Потребность, заставляющая членовъ небольшой общины работать вмѣстѣ, сближаться, соединяться, чтобы остаться самими собою, чтобы не подпасть подъ власть другихъ, чтобы не стать похожими на другихъ, эта потребность,—не болѣе какъ одно изъ проявленій инстинкта самосохраненія,—которая создала городъ древняго міра и общину на континентѣ, чувствовалась въ Англіи въ очень слабой степени. Послѣдствія этого не трудно себѣ представить. Такъ какъ у бурга не было особенной нужды спланиваться и укрѣпляться, представлять собою ясно очерченную индивидуальность, то онъ измѣнился и до извѣстной степени опустился. Съ одной стороны, онъ не обнаружилъ способности противостоятъ давленію внѣшнихъ силъ, а съ другой—онъ не оказалъ никакого сопротивленія разлагающему дѣйствию частныхъ интересовъ и прогрессу эгоистическихъ стремленій, которыя скрываются въ каждомъ обществѣ.

Въ нѣкоторыхъ бургахъ, гдѣ процвѣтала торговля и промышленность, торговые и ремесленные корпораціи, «гильдіи» и «компаніи» имѣли на городскую администрацію явное, а иногда и подавляющее вліяніе ¹⁾. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ имъ удавалось поглощать въ извѣстномъ смыслѣ все гражданство. Рѣшающая роль ремесленныхъ корпорацій (trading companies) въ лондонскомъ Сити составитъ ниже предметъ особой главы. Въ другихъ бургахъ, несравненно болѣе многочисленныхъ, сохранившихъ часто полусель-

¹⁾ St u b b s I, p. 469—477; III, p. 606—611, 623; K. H e g e l I, p. 64—72.

скій характеръ ¹⁾, функціи городскихъ властей сдѣлались въ нѣ-
которомъ смыслѣ достояніемъ мѣстной олигархіи. Совѣтъ, считав-
шійся представителемъ бурга и назначавшій кандидатовъ на ком-
мунальныя должности, пополнялся самъ изъ небольшого числа се-
мействъ и не думалъ нисколько объ обновленіи посредствомъ вве-
денія новыхъ элементовъ.

Обычай такъ называемыхъ хартій инкорпораціи придалъ закон-
ную санкцію этому положенію дѣлъ. Начиная съ XV-го вѣка ан-
глійскіе юристы, проникнутые ученіемъ римскаго права, которое они
притомъ не всегда правильно объясняли, а также ученіемъ кано-
ническаго права, рѣшили считать дѣйствительными бургами только
тѣ, которые получили хартію инкорпораціи ²⁾. Этотъ актъ, исхо-
дящій отъ королевской власти, одинъ, казалось, могъ придать мѣ-
стной ассоціаціи характеръ политической общины и нѣкотораго
рода юридическое существованіе. Городъ, бургъ, вооруженный та-
кою привилегіей, становился вѣчною корпораціей, не боящейся смерти,
возводился на степень юридическаго лица, и пріобрѣталъ право-
способность. Королевская хартія равнялась по значенію настоя-
щему акту рожденія.

Подобнаго рода понятіе не составляетъ исключительной особен-
ности Англіи среднихъ вѣковъ. Его мы находимъ равнымъ обра-
зомъ въ государствахъ континента, начиная съ той эпохи, когда
римское право пріобрѣло неоспоримый престижъ. Это понятіе могло
ввести замѣшательство и несправедливость въ условія жизни го-
рода. Инкорпорационныя хартіи, тексты которыхъ звучали различно
въ зависимости отъ тысячи обстоятельствъ, кончили тѣмъ, что пре-
вратились въ самыя странныя аномаліи. Городская ассоціація дол-
жна была бы нормально состоять изъ всей массы горожанъ. Но въ
большинствѣ бурговъ эта ассоціація обѣднѣла, сжалась, и сократи-
лась до того, что вся сосредоточилась наконецъ въ «избранной кор-
пораціи» — *select body*. Въ небольшихъ мѣстечкахъ эти «избранныя
корпораціи» смѣшивались съ общинными совѣтами (*town council*
или *common council*), который обыкновенно состоялъ изъ пожизнен-

¹⁾ E. Boutmy. „Le développement de la constitution et de la société politique en Angleterre“ p. 97.

²⁾ Первая инкорпорационная хартія относится къ царствованію Генриха VI (1439 г.). Она была дарована Кингстону на Гуллѣ. За нею слѣдуетъ хартія Плимута того же года.

ныхъ членовъ, и пополнялся посредствомъ принятіи новыхъ членовъ по собственному выбору. Въ болѣе рѣдкихъ случаяхъ члены совѣта избирались, иногда на одинъ только годъ, тѣми жителями бурга, которые завѣдомо входили въ составъ корпораціи. Эти привилегированные жители носили названіе фрименовъ (freemen). Пользованіе титуломъ фримена вело къ безчисленнымъ злоупотребленіямъ. Иногда онъ давался лицамъ, не проживавшимъ въ бургѣ; въ такомъ случаѣ они назывались почетными фрименами (honorary freemen). Вообще это званіе принадлежало только нѣкоторымъ горожанамъ, платящимъ налогъ, и притомъ не всегда самымъ знатнымъ. Случалось, что богатый домовладѣлецъ не былъ фрименомъ, тогда какъ нищій былъ имъ. По странному извращенію юридическаго понятія оказалось, что общинный совѣтъ былъ въ глазахъ законовѣдовъ лучшимъ олицетвореніемъ городской корпораціи. Онъ воплощалъ въ себѣ бургъ и именно онъ пользовался по милости монарха преимуществами юридической личности.

Общинный совѣтъ заключалъ въ себѣ почти вездѣ двѣ категоріи членовъ: собственно common councilmen и ольдерменовъ: послѣдніе были по своему положенію нѣсколько выше первыхъ. Во главѣ совѣта стоялъ мэръ, выбираемый на одинъ годъ. Совѣтъ имѣлъ право издавать административныя распоряженія (bye-laws).

Находилась ли власть надъ городомъ въ рукахъ торговыхъ гильдій, или въ рукахъ «избранной корпораціи», состоявшей изъ фрименовъ съ ея представителемъ—общиннымъ совѣтомъ, или же наконецъ въ рукахъ небольшого олигархическаго собранія, одинъ и тотъ же порокъ скрывался внутри каждаго изъ этихъ мѣстныхъ организмовъ: простые горожане, составлявшіе конечно большую массу жителей города, оказывались удаленными отъ всякаго участія въ политической жизни общины, къ которой они принадлежали.

Едва ли можно опредѣлить словомъ узурпація эволюцію, не встрѣтившую, какъ кажется, и тѣни сопротивленія. Если почти вездѣ горожане безропотно позволили лишиться себя привилегіи быть дѣятельными членами малыхъ политическихъ общинъ, то это случилось потому, что эта привилегія не имѣла въ ихъ глазахъ достаточно серьезной цѣны. И въ самомъ дѣлѣ, роль бурга, какъ мѣстной территоріальной единицы сводилась почти къ нулю. Вначалѣ бургъ былъ мѣстопробываніемъ суда, отличавшагося отъ

суда шерифа. Но когда королевскіе суды стали представлять больше гарантій и когда институтъ странствующихъ судей рѣшительно вошелъ въ моду, то жители бурговъ были подчинены наравнѣ съ жителями графствъ этой юрисдикціи высшаго разряда. Присяжные набирались изъ ихъ среды такъ же какъ и изъ среды землевладѣльцевъ графства. Когда появился институтъ мировыхъ судей, то компетенція этихъ магистратовъ-добровольцевъ распространилась въ одинаковой степени какъ на графства, такъ и на бурги. Только нѣкоторые болѣе крупные пункты получили привилегію имѣть своихъ особыхъ мировыхъ судей. Такимъ образомъ бургъ пересталъ жить собственною жизнью какъ въ области суда, такъ и въ области полиціи. Вся дѣятельность мѣстной власти чаще всего сводилась къ обыкновенно неискусному и непрактичному управленію жалкимъ городскимъ имуществомъ. Въ этой организаціи не было ничего, что могло бы заинтересовать, возбудить зависть населенія мелкихъ торговцевъ и ремесленниковъ. При исполненіи же большей части важныхъ политическихъ и административныхъ актовъ эти скромные граждане смѣшивались и сливались съ жителями графства.

Еще одно обстоятельство, болѣе важное, чѣмъ другія, придавало развитію бурга особое направленіе. Это было возникновеніе и укрѣпленіе парламента. Когда въ первый разъ монархъ пріобщилъ къ великому совѣту бароновъ представителей всѣхъ общинъ въ королевствѣ, то онъ однимъ и тѣмъ же декретомъ созвалъ какъ рыцарей графствъ, такъ и жителей городовъ. Интересъ, руководившій королемъ въ этомъ двойномъ обращеніи, понятенъ. Необходимость получить денежныя субсидіи была силой, создавшей палату общинъ. Для того, чтобы можно было обложить каждого по его средствамъ, было необходимо, чтобы новое собраніе явилось самымъ вѣрнымъ представителемъ всего богатства страны. Движимое богатство, результатъ торговли и промышленности, должно было нести свою часть общественнаго бремени наравнѣ съ недвижимымъ. Искать это движимое богатство, значеніе котораго въ средніе вѣка было сравнительно невелико, приходилось тамъ, гдѣ оно было, т. е. въ городахъ. Это было тѣмъ естественнѣе, что одна изъ характерныхъ чертъ бурга заключалась въ правѣ выплачивать фиску вмѣсто податей одну опредѣленную сумму. Теперь понятно, почему для короля было желательно, чтобы большая часть бурговъ имѣла своихъ уполномоченныхъ въ палатѣ общинъ. Чтобы избѣжать спо-

ровъ и сопротивленія, было важно, чтобы общины, отпускавшія правительству (въ теоріи добровольно) денежныя субсидіи, были какъ можно многочисленнѣе. Число графствъ было ограничено; списокъ бурговъ, напротивъ, могъ неограниченно пополняться. Король и его чиновники, шерифы, съ почти абсолютною свободою выбирали города, которые должны были получить честь, бывшую почти всегда предметомъ страха, посылать въ парламентъ своихъ представителей. Отсюда понятно, что съ самаго начала представители бурговъ были значительно многочисленнѣе представителей графствъ. Эта несоразмѣрность ни подъ какимъ видомъ не соотвѣтствовала дѣйствительному распредѣленію финансоваго бремени въ странѣ; она даже не давала городскому населенію превосходства надъ чисто сельскимъ населеніемъ. Напротивъ, депутаты бурговъ въ палатѣ были мелкіе люди въ сравненіи съ богатыми и вліятельными джентельменами—представителями графствъ; расположенные къ скромной роли, они легко поддавались вліянію своихъ коллегъ и воти-ровали заодно съ ними.

Позднѣе, когда прерогативы и значеніе палаты общинъ стали рости съ неожиданною быстротою, жители бурговъ, какъ таковые, немного извлекли пользы изъ этого увеличенія ихъ власти. Одна *gentry* была въ ту эпоху способна съ успѣхомъ воспользоваться ролью, выпавшею на долю коммонеровъ. Когда мѣсто въ палатѣ общинъ изъ тяжелаго долга обратилось въ право, сопряженное съ почетомъ и выгодною, то право быть представителемъ бурга въ парламентѣ, какъ бы скромнѣе онъ ни былъ, сдѣлалось соблазнительнымъ для самаго высокаго честолюбія и стало предметомъ самаго оживленнаго соперничества.

Короли въ свою очередь, особенно изъ династіи Тюдоровъ, дѣлали всѣ усилія, чтобы обезпечить за собою вліяніе на палату общинъ. Они систематически увеличивали число бурговъ и жаловали это достоинство даже простымъ деревушкамъ. Эта прерогатива короны встрѣтила успѣшное сопротивленіе впервые въ эпоху Карла II. Этотъ монархъ и послѣ него его братъ Іаковъ II были принуждены ограничиться отмѣною и передѣлкою множества инкорпорационныхъ хартій, чтобы получить болѣе мягкія и болѣе податливыя муниципальныя, а слѣдовательно и избирательныя корпораціи.

На представителей бурговъ трудно было смотрѣть, какъ на

уполномоченныхъ демократіи. Знать и gentry, уже полные хозяева въ графствахъ, овладѣли и представительствомъ бурговъ. Ничто въ то время не могло воспротивиться этому захвату. Условія избирательнаго права въ городахъ никогда не были опредѣлены ясно и одинаково. Отъ горожанина, желавшаго быть избирателемъ или присяжнымъ, никогда не требовалось владѣніе участкомъ земли, приносящимъ 40 шиллинговъ дохода. Эти вопросы были всецѣло предоставлены господству мѣстныхъ традицій. Отсюда безконечное разнообразіе, настоящій сумбуръ, невѣроятный произволъ въ опредѣленіи условій избирательнаго права. Фактически въ громадномъ большинствѣ бурговъ право выбирать депутатовъ сдѣлалось понекому привилегіей небольшого числа жителей. Оно стало исключительнымъ достояніемъ членовъ замкнутой корпораціи, считавшейся олицетвореніемъ мѣстной общины и состоявшей изъ мэра и муниципальнаго совѣта, или же изъ совѣта и фрименовъ, т. е. тѣхъ привилегированныхъ гражданъ, которые сами были обязаны своимъ званіемъ назначенію совѣта.

Составленная изъ такихъ элементовъ избирательная корпорація была совершенно неспособна сохранить свою независимость; очень легко она подвергалась искушеніямъ подкупа. То полнымъ хозяиномъ бурга, его протекторомъ ¹⁾ или патрономъ, становился богатый землевладѣлецъ, распоряжавшійся голосами избирателей, какъ своею собственностью, то сами избиратели продавали свои голоса тому, кто платилъ больше,—и въ торгахъ принимали участіе король, министры, политическіе дѣятели, разбогатѣвшіе негоціанты. Извѣстно, что XVIII вѣкъ былъ *par excellence* эпохой парламентскаго подкупа. Виги и торіи въ одинаковой степени сдѣлались виновными въ колоссальныхъ неслыханныхъ злоупотребленіяхъ съ цѣлью обезпечить на выборахъ за собою голоса избирателей бурговъ. Бургъ явился орудіемъ власти, овладѣть которымъ нужно было во что бы то ни стало.

Избирательный округъ очень часто не представлялъ изъ себя ничего реальнаго. Въ немъ бывало по нѣскольку жителей, два-три разваливающіеся дома (*rotten borough*, гнилыя мѣстечки), иногда и того меньше,—одно имя, одно воспоминаніе. Несмотря на этотъ

¹⁾ Для этой цѣли онъ исполнялъ иногда функціи *high steward* бурга. Этотъ титулъ и понынѣ встрѣчается въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ, гдѣ онъ почти всегда принадлежитъ крупному землевладѣльцу.

упадокъ, на это ничтожество, бургъ продолжалъ считаться въ политическомъ инвентарѣ. Онъ представлялъ цѣнность, капиталъ, родъ бумаги, которую можно купить и продать, значеніе которой обнаружится въ день выборовъ и овладѣть которой естественно стараются обѣ партіи, борющіяся изъ за управленія страной.

Какъ это ни странно, но самое ничтожное, неизвѣстное мѣстечко имѣло часто съ точки зрѣнія выборовъ въ парламентъ одинаковое значеніе съ большимъ богатымъ городомъ; случалось даже, что его значеніе было еще больше; большой городъ недавняго происхожденія вовсе не имѣлъ представителей въ парламентъ, такъ какъ въ періодъ между 1673 и 1832 годами не было создано ни одного новаго парламентскаго города. Отсюда громадная несправедливость: отказывали въ представителяхъ городамъ съ нѣсколькими сотнями тысячъ жителей, оставляя въ то же время забытымъ мѣстечкамъ по два представителя.

Столь крупныя и такъ глубоко вкоренившіяся аномаліи нельзя было устранить иначе, какъ при помощи смѣлаго обновленія политическаго строя. Это было сдѣлано въ XIX-мъ столѣтіи. Reform Bill 1832-го года ввелъ въ избирательную систему глубокія и въ нѣкоторомъ смыслѣ рѣшительныя измѣненія. За этой реформой послѣдовала вскорѣ и реформа городскихъ учрежденій, которой добивались либералы. Она была введена закономъ 1835-го года ¹⁾, положившимъ основы новой организаціи; руководящій принципъ этого закона послужилъ источникомъ цѣлаго ряда новыхъ законовъ. Законы эти быстро слѣдовали другъ за другомъ. Въ настоящее время англійскіе города управляются на основаніи закона 1882 г. ²⁾, настоящаго кодекса для городовъ, въ главныхъ чертахъ впрочемъ не отклоняющагося особенно отъ закона 1835-го года. Слѣдуетъ еще прибавить, что Local Government Act 1888-го года заключаетъ въ себѣ довольно много распоряженій, касающихся также и городовъ. Мы конечно укажемъ на все новое, освященное этимъ закономъ.

¹⁾ An act to provide for the regulation of municipal corporations in England and Wales, 5 and 6 Will. IV., c. 76.

²⁾ An act for consolidating with amendments, enactments relating to municipal corporations in England and Wales (Municipal corporations Act. 1882, 45 and 46 Vict., c. 50.—18 авг. 1882).

II.

Законъ 1835-го года положилъ предѣлъ безчисленнымъ злоупотребленіямъ; онъ внесъ ясность и порядокъ въ область, гдѣ до тѣхъ поръ безпрепятственно царили произволъ и путаница; но онъ все-таки не рѣшился подвергнуть уничтоженію всего того, что существовало.

Въ эту эпоху было 285 мѣстечекъ, пользовавшихся, по крайней мѣрѣ номинально, правами корпорацій и имѣвшихъ притязаніе на принадлежность къ категоріи муниципальных бурговъ (municipal boroughs). У 200 изъ этихъ мѣстечекъ существовали хартіи, возведшія ихъ на степень корпорацій и даровавшія имъ правильную организацію съ мѣромъ и общиннымъ совѣтомъ; остальные въ оправданіе своихъ притязаній могли ссылаться лишь на традиціи и на фактическое пользованіе правами (prescriptive customs). Въ довольно многихъ изъ нихъ муниципальныя функціи даже вовсе не исполнялись. Нѣкоторыя мѣстечки были украшены почетнымъ титуломъ city. Были и такія (17 въ Англіи, 2 въ Уэльсѣ), къ которымъ примѣнялось названіе инкорпорированныхъ графствъ (Counties corporate); они пользовались привилегіей имѣть шерифа и коронера, выбираемыхъ городскимъ совѣтомъ, милиціею, и свободой отъ всякаго вмѣшательства властей графства ¹⁾. Суды имѣли тамъ засѣданія, отдѣльныя отъ засѣданій въ графствѣ. Эти привилегіи существуютъ и въ настоящее время, но имѣютъ уже весьма ничтожное фактическое значеніе.

Еще интереснѣе прослѣдить отношеніе между «муниципальными» и «парламентскими бургами» (parliamentary boroughs). Подъ «парламентскимъ бургомъ» понимаютъ мѣстечко, пользующееся приви-

¹⁾ Городъ, сдѣлавшійся county corporate, называется также county of itself. Кромѣ Лондона, который слѣдуетъ разсматривать отдѣльно, въ настоящее время существуетъ 18 Counties corporate. Десять изъ нихъ—counties of cities: Bristol, Canterbury, Chester, Exeter, Gloucester, Lichfield, Lincoln, Norwich, Worcester, York. Восемь—counties of towns: Berwick on Tweed, Carmarthen, Haverfordwest, Hull, Newcastle-upon-Tyne, Nottingham, Poole, Southampton. Нѣкоторые изъ этихъ городовъ имѣютъ только историческое значеніе. Первые королевскія хартіи, дарующія мѣстечку достоинство county of itself, появляются въ концѣ XIV столѣтія. Бристоль пользуется этимъ отличіемъ съ 1374, Йоркъ съ 1394, Ньюкэстль на Майнѣ съ 1400. Это самые древніе случаи.

легіей имѣть представителя въ палатѣ общинъ. Понятія муниципальнаго и парламентскаго бурга не смѣшиваются нынѣ и не смѣшивались уже въ 1835-мъ году. Фактически большая часть муниципальных бурговъ посылала депутатовъ въ парламентъ, и мы уже замѣтили, что эта прерогатива способствовала искаженію муниципального строя. Тѣмъ не менѣе существовали муниципальные бурги, которые съ точки зрѣнія парламентскихъ выборовъ входили въ составъ графствъ. Взамѣнъ этого довольно значительное число мѣстностей сдѣлались парламентскими бургами, не приобрѣвъ тѣмъ не менѣе званія муниципальных бурговъ. Они не образовали корпорацій въ юридическомъ смыслѣ этого слова; у нихъ не было ни общиннаго совѣта, ни ольдерменовъ, ни мэра; съ административной точки зрѣнія ихъ населеніе смѣшивалось съ населеніемъ графства.

Таково было то сложное положеніе, въ виду котораго очутился законодатель въ 1835 году. И на этотъ разъ прибѣгнули къ обыкновенному методу: ретушировали, поправляли, улучшали, но благо-разумно удержались отъ полной передѣлки муниципальных учреждений. Прецеденты представляли какъ типъ городской организаціи корпорацію, т. е. городскую общину; къ этому типу и примкнула обновляющая дѣятельность закона. Извѣстное число корпорацій, сохранившихся съ давнихъ временъ, носившихъ знаменитое или же темное имя, было признано заслуживающимъ сохраненія; законъ насчиталъ ихъ 178. Къ этимъ общинамъ прежде всего были примѣнены новыя правила, созданныя закономъ ¹⁾. Но это число, само собою, не было неизмѣнно. Королевскій приказъ на имя тайнаго совѣта (*order in council*) могъ распространить благодѣянія закона и на другіе населенные пункты. Иначе говоря, правительство сохранило за собою право жаловать инкорпорационныя хартіи мѣстностямъ, имѣвшимъ данныя, чтобы добиваться титула муниципального бурга. Полученіе этой милости зависѣло, конечно, отъ опредѣленныхъ условій и подчиняло городъ вполнѣ закону 1835-го года.

Законъ 1882 года не внесъ въ эту систему существенныхъ пере-

¹⁾ Что касается корпорацій, находившихся въ 1835 году въ слишкомъ явномъ упадкѣ и существованіе которыхъ было, такъ сказать, номинальное—ихъ было 68,—то законодатель обнаружилъ къ нимъ полное равнодушіе, оставивъ ихъ управляться своими хартіями и обычаями. Мы позволимъ себѣ тоже оставить ихъ безъ вниманія. Съ 1835 года пять изъ нихъ добровольно подчинились новому закону.

мѣнѣ; но онѣ опредѣлили съ мелочной точностью процедуру, которой слѣдуетъ держаться. Отнынѣ прошеніе заинтересованной стороны поступаетъ въ тайный совѣтъ королевы; проектъ доводится до свѣдѣнія публики. Появляющіяся замѣчанія, какъ со стороны мѣстныхъ властей, такъ и со стороны собственниковъ и будущихъ плательщиковъ (если они представляютъ двадцатую часть лицъ этой категоріи или же двадцатую часть подлежащаго обложенію имущества), принимаются во вниманіе. Въ случаѣ появленія протестовъ, проектъ нуждается въ утвержденіи парламента. Во всякомъ же случаѣ онѣ подвергается оцѣнкѣ со стороны одного изъ министровъ и департамента мѣстнаго управленія. Тайный совѣтъ королевы пользуется большой свободой въ выборѣ мѣръ, имѣющихъ цѣлью устроить переходъ отъ прежняго порядка къ новому строю. Инкорпораціонная хартія можетъ быть измѣнена при соблюденіи тѣхъ же формальностей ¹⁾.

Съ 1835 года было выдано довольно много инкорпораціонныхъ хартій. Въ моментъ появленія этого закона въ Англіи было не мало населенныхъ пунктовъ, иногда съ первостепеннымъ значеніемъ, но не пользующихся еще, вслѣдствіе своей молодости, правами муниципальныхъ городовъ ²⁾. Эти крупные пункты часто прибѣгали къ благодѣянію инкорпораціонныхъ хартій. Въ настоящее время въ Англіи насчитываютъ 314 муниципальныхъ бурговъ ³⁾.

Мѣстности, не получившія инкорпораціонныхъ хартій, составляютъ поневолѣ части графствъ. Но изъ этого не слѣдуетъ заключать, чтобы они всѣ безъ исключенія были лишены всякой го-

¹⁾ Пожалованіе хартіи служитъ для города, получившаго эту милость, случаемъ къ официальному торжеству. Въ 1890 году Ричмондъ, въ графствѣ Сорри, былъ возведенъ въ достоинство муниципального бурга. 23-го іюля предсѣдатель «инкорпораціоннаго комитета» торжественно прибылъ въ экипажѣ четверкою изъ Уайтголля (гдѣ находится бюро тайнаго совѣта королевы) и привезъ хартію. Официальный кортежъ прослѣдовалъ по улицамъ города. Хартія была читана всенародно. День окончился банкетомъ на 700 персонъ, иллюминаціей и фейерверками.

²⁾ Такъ было съ громадными скопленіями домовъ, образующихъ вмѣстѣ городъ Лондонъ. Со времени закона 1888 года было создано «Графство Лондонъ», и столица получила правильную организацію.

³⁾ Въ 1891 году шесть городовъ съ числомъ жителей выше 50.000 каждый еще не имѣли званія municipal borough.

Слѣдуетъ еще отмѣтить также, что муниципальные и парламентскіе бурги продолжаютъ образовывать двѣ юридически различныя категоріи. Они часто смѣшиваются, но не всегда и не непременно.

родской организаціи. Благодаря ряду мѣръ и частныхъ реформъ, они получили въ большемъ числѣ учрежденія, соотвѣтствующія почти всегда спеціальнымъ нуждамъ. Въ такомъ случаѣ ихъ зачисляютъ въ категорію «городскихъ округовъ». Ниже мы увидимъ, что это за учрежденія и подъ вліяніемъ какихъ обстоятельствъ они сложились. Теперь достаточно будетъ замѣтить, что города, принадлежащіе къ этой категоріи и не имѣющіе хартіи, не принадлежатъ къ числу муниципальных корпорацій.

Это дѣйствительно явленіе, къ которому приходится постоянно возвращаться. Муниципальный бургъ, какъ юридическое построеніе, остался вѣренъ типу, придуманному средневѣковыми юристами. Въ глазахъ англійскаго права это въ существенныхъ чертахъ община, одаренная, благодаря спеціальной милости монарха, правами юридической личности. Хартія, инкорпорирующая такую общину, налагаетъ на нее особое клеймо. Безъ этого акта, который создаетъ ее, она не существуетъ въ области права ¹⁾. Въ виду этого понятно, почему англійскій законодатель, желая улучшить муниципальный строй, ограничился реформою принциповъ, управляющихъ юридическою стороною городской ассоціаціи.

III.

Въ большинствѣ бурговъ власть надъ городомъ сосредоточилась въ рукахъ немногочисленной привилегированной аристократіи. Прежде всего надлежало возвратитъ жителямъ города принадлежащее имъ по праву положеніе, т. е. создать въ каждомъ городѣ многочисленный классъ горожанъ. Это и была главная задача реформы 1835 года, и само собою разумѣется, что въ этомъ отношеніи законъ 1835 года былъ санкціонированъ нынѣ дѣйствующимъ закономъ 1882 года.

Съ 1835 года всякая община, обладающая инкорпораціонной хартіей, ведетъ списокъ гражданъ (burgesses). Всѣ, удовлетворяющіе

¹⁾ „Municipal corporation“ means the body corporate constituted by the incorporation of the inhabitants of a borough (Municipal Corporations Act. 1882, article 7).

условіямъ, требуемымъ закономъ, могутъ требовать внесенія въ этотъ списокъ ¹⁾.

Каковы же эти условія? Прежде всего нужно быть совершеннолѣтнимъ, то есть имѣть двадцать одинъ годъ. Далѣе, нужно къ 15-му іюля занимать лично въ продолженіе двѣнадцати мѣсяцевъ домъ или часть дома, все равно для какой цѣли. Недвижимое имущество, дающее право гражданства (*qualifying property*), можетъ служить квартирой, конторой, складомъ, мастерской. Одинаковое значеніе имѣетъ владѣніе въ городѣ въ качествѣ собственника или арендатора (независимо даже отъ проживанія или другого личного пользованія) имуществомъ, приносящимъ 10 фунтовъ годового дохода. Кромѣ этого нужно въ продолженіе 12-ти мѣсяцевъ до 15-го іюля жить въ городѣ или внѣ его въ районѣ не свыше семи миль (нѣсколько болѣе 11-ти километровъ).

Какъ четвертое условіе требуется быть обложеннымъ въ теченіе того же періода налогомъ въ пользу бѣдныхъ пропорціонально занимаемому имуществу.

Наконецъ, необходимо, чтобы до 20-го іюля хозяиномъ имущества были уплачены всѣ платежи, слѣдующіе къ 5-му января того же года. Въ дѣйствительности за жильцовъ, не имѣющихъ собственного имущества, платежи вносятся хозяиномъ за ихъ счетъ, безъ всякаго ущерба для ихъ правъ какъ избирателей.

Исключаются изъ списковъ гражданъ лица, которыя въ теченіе вышеупомянутыхъ двѣнадцати мѣсяцевъ пользовались благотворительностью. Медицинская помощь, оказанная на дому или въ боль-

¹⁾ Въ нѣкоторыхъ бургахъ рядомъ со спискомъ гражданъ существуютъ списки фрименовъ. Фреаманъ — это лицо, пріобрѣтающее въ бургѣ извѣстныя права на основаніи старинныхъ привилегій (предшествующихъ закону 1835 года). Самыя важныя изъ этихъ правъ относятся къ пользованію извѣстнымъ имуществомъ, принадлежащимъ городу или городскимъ учрежденіямъ. Съ званіемъ фреаман'а иногда соединено право принимать участіе въ парламентскихъ выборахъ. Фрименомъ можно сдѣлаться посредствомъ рожденія, брака, занятія ремесломъ (но не дара и покупки, какъ прежде). Ясно, что званія гражданина и фримена должны часто смѣшиваться. Тѣмъ не менѣе возможно, что фрименъ не будетъ гражданиномъ. Такъ, лицо, вступающее въ бракъ со вдовою или дочерью фримена, самъ становится фрименомъ, не будучи непременно гражданиномъ (напр., если онъ не живетъ въ данномъ бургѣ).

ницѣ и даровое элементарное образованіе не считаются милостыней, влекущей за собою потерю правъ.

Незамужнія женщины заносятся въ списки наравнѣ съ мужчинами.

Списокъ гражданъ представляетъ въ сущности списокъ избирателей. Составленіе и періодическій пересмотръ этого послѣдняго списка, выборныя операціи, претензіи, могущія возникнуть по поводу занесенія въ списки и по поводу самихъ выборовъ, все это подчинено въ настоящее время весьма точнымъ и общимъ для всѣхъ предписаніямъ. Въ случаѣ соперничества между двумя или нѣсколькими кандидатами, выборы производятся посредствомъ тайнаго голосованія.

Главная привилегія гражданина сводится, слѣдовательно, къ праву участвовать въ городскихъ выборахъ. Представителемъ корпораціи служитъ совѣщательное собраніе, совѣтъ (council of a borough), составные элементы котораго—мэръ, ольдермены и простые совѣтники (councillors).

Каждый гражданинъ можетъ быть выбранъ въ члены совѣта. Привилегія пассивнаго права выбора можетъ быть кромѣ того дана лицамъ, проживающимъ въ разстояніи 7—15 миль (11—24 кил.) отъ города и удовлетворяющимъ извѣстнымъ условіямъ зажиточности. Нужно, при наличности всѣхъ остальныхъ условій, владѣть въ городѣ реальною или личною собственностью въ 1000 фунтовъ или же быть обложеннымъ налогомъ въ пользу бѣдныхъ пропорціонально имуществу въ 30 фунтовъ годового дохода. Если въ городѣ меньше четырехъ участковъ (wards), то эти цифры сокращаются на половину.

Женщины не могутъ быть членами совѣта. То же самое относится къ духовнымъ всѣхъ культовъ. Изъ числа причинъ, лишающихъ права быть выбраннымъ въ совѣтъ, довольно будетъ упомянуть посредственное или непосредственное заключеніе торговой сдѣлки съ совѣтомъ¹⁾.

Если бургъ изъ болѣе значительныхъ, то для выборовъ онъ можетъ быть раздѣленъ на извѣстное число кварталовъ (wards). Это

¹⁾ Законъ самъ ограничиваетъ дѣйствіе этой причины. Онъ вноситъ столько исключеній, что этимъ въ значительной степени уменьшается строгость правила.

раздѣленіе дѣлается по просьбѣ двухъ третей членовъ совѣта королевскимъ указомъ (order in council). Указъ опредѣляетъ число кварталовъ и для каждаго изъ нихъ число совѣтниковъ. Это число должно быть кратнымъ трехъ. Всякая дальнѣйшая перемѣна въ распредѣленіи кварталовъ подлежитъ той же самой процедурѣ, что и первоначальное раздѣленіе. Каждый избиратель можетъ выбирать только въ одномъ кварталѣ. Онъ располагаетъ слѣдовательно однимъ только голосомъ.

Срокъ полномочій члена совѣта трехлѣтній. Совѣтъ обновляется по третямъ каждый годъ. Выходящіе члены могутъ быть выбраны вторично. Выборы происходятъ 1-го ноября.

Въ составъ совѣта входятъ, кромѣ простыхъ членовъ (councillors), и ольдермены. Они выбираются совѣтниками какъ изъ ихъ среды, такъ и внѣ ея, причемъ для права избранія не требуется никакихъ дополнительныхъ условій. Выборъ совѣтника въ ольдермены создаетъ свободную вакансію, о замѣщеніи которой должны позаботиться уже избиратели. Ольдермены выбираются на 6 лѣтъ, и составъ ихъ обновляется на половину каждые 3 года 9 ноября. Выборы въ ольдермены производятся посредствомъ подписанныхъ бюллетеней.

Мы уже говорили по поводу графскихъ совѣтовъ объ идеѣ, которой отвѣчаетъ старинное учрежденіе ольдерменовъ. Въ городскомъ совѣтѣ они представляютъ устойчивый элементъ; они олицетворяютъ опытъ и традицію; они засѣдаютъ въ комитетахъ, которымъ совѣтъ поручаетъ выполнение нѣкоторыхъ изъ своихъ функций. Обыкновенно ихъ выбираютъ изъ числа членовъ, уже много лѣтъ состоящихъ на службѣ, или изъ числа мировыхъ судей. Англосаксонскій терминъ alderman обозначаетъ слѣдовательно болѣе достоинство, почетное званіе, чѣмъ ясно опредѣленную должность; ольдермены не образуютъ коллегіи: они не болѣе, какъ члены совѣта, нѣсколько болѣе высокаго ранга, имѣющіе преимущество передъ своими коллегами и избираемые посредствомъ двойныхъ выборовъ.

Во главѣ совѣта или, если угодно, во главѣ городской корпорации стоитъ мэръ (mayor). Онъ выбирается совѣтомъ изъ числа ольдерменовъ или простыхъ совѣтниковъ, или же наконецъ изъ числа лицъ, имѣющихъ право быть ими. Его функции продолжаются одинъ годъ; выборы производятся 9-го ноября.

Мэръ официально первое лицо въ городѣ; онъ предсѣдательствуетъ въ городскомъ совѣтѣ, онъ исполняетъ по закону обязанности мирового судьи города въ теченіе года своей службы и года, слѣдующаго за ея окончаніемъ. Онъ имѣетъ преимущество передъ остальными судьями города, равно какъ и передъ мировыми судьями графства, когда они занимаются дѣлами, касающимися города. Совѣтъ можетъ назначить ему содержаніе. Въ парламентскихъ бургахъ мэръ предсѣдательствуетъ на выборахъ въ палату общинъ; онъ является тамъ returning officer; притомъ онъ исполняетъ эти функции не только при парламентскихъ выборахъ, но и при всѣхъ выборахъ, которые только происходятъ въ городѣ. Мэръ *par excellence* олицетворяетъ городскую корпорацію. За исключеніемъ функций мирового судьи онъ не имѣетъ собственной власти. Его роли нельзя сравнивать съ ролью французскаго мэра или бельгійскаго бургомистра,

Къ категоріи представителей городской корпораціи слѣдуетъ причислить еще «аудиторовъ» (*borough auditors*). Ихъ трое. Двоихъ изъ нихъ выбираетъ гражданство внѣ среды совѣта, но изъ числа лицъ, имѣющихъ право быть членами совѣта (*elective auditors*). Третій назначается мэромъ; выборъ его долженъ непременно пасть на одного изъ членовъ совѣта (*mayors auditor*). Назначеніе аудиторовъ происходитъ 1-го марта ¹⁾. Ихъ функции продолжаются одинъ годъ. Имъ казначей (*treasurer*) города даетъ отчетъ два раза въ годъ. Секретарь города посылаетъ каждый годъ въ *Local Government Board* рапортъ о доходахъ и расходахъ корпораціи. Правительство составляетъ каждый годъ краткое извлеченіе изъ получаемыхъ имъ рапортовъ и представляетъ его обѣимъ палатамъ парламента.

Всякое лицо, которое, обладая требуемыми правами, будетъ выбрано на какую-либо городскую должность (*corporate office*), другими словами, будетъ призвано къ исполненію обязанностей мэра, ольдермена, совѣтника, аудитора, обязано по закону выполнять возложенныя на него обязанности. Отказъ влечетъ за собою штрафъ до 50-ти фунтовъ, если дѣло касается должности ольдермена, аудитора или члена совѣта, до ста фунтовъ, если дѣло касается должности мэра. Отказываться отъ должности до истеченія законнаго срока, тоже нельзя

¹⁾ При выборахъ на должность *elective auditor* каждый избиратель можетъ вотировать только въ пользу одного лица.

подъ страхомъ того же наказанія. Старый прекрасный принципъ англійскаго общественнаго права, въ силу котораго каждый гражданинъ обязанъ лично служить государству, когда этого отъ него потребуютъ, нашелъ слѣдовательно въ области городского управленія одинъ изъ самыхъ замѣчательныхъ случаевъ примѣненія.

Само собою разумѣется, что здѣсь встрѣчаются довольно многочисленныя исключенія, источникомъ которыхъ служить, напр., преклонный возрастъ или извѣстный родъ занятій. Къ числу причинъ отказа можно ссылаться на службу въ теченіе пяти лѣтъ въ той же самой должности или на уплату наложеннаго штрафа за отказъ отъ нея.

Рядомъ съ выборными должностными лицами, настоящими представителями «гражданства», городъ имѣетъ, конечно, чиновниковъ-спеціалистовъ. Совѣтъ назначаетъ ихъ по своему усмотрѣнію, опредѣляетъ ихъ обязанности и норму жалованья, требуетъ гарантіи, какія считаетъ нужнымъ, и ведетъ контроль надъ ихъ дѣйствіями. Въ числѣ чиновниковъ совѣта есть двое, назначенія которыхъ требуетъ законъ. Это секретарь (*clerk of the borough*) и казначей (*treasurer of the borough*). Эти должности несовмѣстимы съ званіемъ члена совѣта. Онѣ не могутъ быть также ввѣрены одному и тому же лицу. Занимающія ихъ лица могутъ быть уволены по усмотрѣнію совѣта.

Законъ налагаетъ на совѣтъ обязанность собираться четыре раза въ годъ. Одно изъ засѣданій должно необходимо состояться 9-го ноября. Экстренныя засѣданія могутъ созываться мэромъ или же по желанію пяти членовъ совѣта. Постановленія собранія имѣютъ силу, если треть его членовъ на лицѣ. Совѣтъ самъ можетъ выработать себѣ уставъ о внутреннемъ порядкѣ. Онъ можетъ выбирать изъ своей среды комиссіи и поручать имъ веденіе той или другой категоріи дѣлъ. Постановленія этихъ комиссій нуждаются однако въ одобреніи совѣта. Есть одинъ комитетъ, назначеніе котораго обязательно. Это *watch committee*, комитетъ безопасности, состоящій максимумъ изъ одной трети членовъ совѣта, причемъ въ него обязательно входитъ и мэръ. Комитетъ можетъ засѣдать при наличности трехъ членовъ. Онъ назначаетъ городскихъ сержантовъ (*borough constables*) и даетъ имъ инструкціи относительно исполненія ихъ обязанностей. Есть, впрочемъ, извѣстное число бурговъ, гдѣ полиція не отдѣлена отъ полиціи графства; со времени закона

13-го августа 1888 года это даже обязательно для городовъ съ населеніемъ ниже 10.000 душъ ¹⁾).

Каждый годъ два или три мировыхъ судьи, засѣдающихъ въ городѣ, даютъ извѣстному числу жителей званіе специальныхъ констэблей. Это родъ резерва; они могутъ дѣйствовать не иначе, какъ по приказанію мирового судьи съ указаніемъ съ его стороны на то, что нормальныхъ полицейскихъ силъ города не достаточно для охраны порядка; какъ и въ графствѣ, специальные констэбли могутъ быть назначаемы въ городѣ въ случаѣ, если существуетъ опасность серьезныхъ волненій.

IV.

Когда Англія реформировала въ 1835 году свой муниципальный строй и обновляла нѣкоторыя учрежденія и нѣкоторыя должности, то ничто не могло быть болѣе чуждо законодателю, какъ намѣреніе совершенно порвать съ прошлымъ. Онъ очистилъ старинное обычное право отъ закравшихся въ него и обезобразившихъ его злоупотребленій, но воздержался отъ созданія совершенно новаго, оригинальнаго права. Мало расположенная къ отвлеченностямъ, Англія

¹⁾ Законы, управляющіе этими отношеніями, довольно сложны. Въ силу закона 1840 года (3 and 4 Vict., с. 40) муниципальный бургъ могъ слить свою полицію съ полиціею графства; въ этомъ случаѣ начальникомъ былъ chief constable графства. По закону 1856 года (19 and 20 Vict. с. 69), измѣненному болѣе поздними распоряженіями, государство принимало на себя половину издержекъ на содержаніе и снаряженіе полиціи, какъ въ графствахъ, такъ и въ бургахъ. Государственное казначейство отпускало, впрочемъ, деньги на это не иначе, какъ послѣ удостовѣренія со стороны министра внутреннихъ дѣлъ, что полиція отвѣчала всѣмъ требуемымъ условіямъ (certificate of efficiency). Законъ отказывалъ въ субсидіи бургамъ съ населеніемъ ниже 5.000 душъ. Это былъ способъ заставить такіе города слить свою полицію съ полиціею графства. Со времени закона 1877 года (40 and 41 Vict., с. 69) отдѣльную полицію въ городѣ, вновь созданномъ посредствомъ хартіи, можно учреждать только тогда, когда число его жителей превышаетъ 20.000. Законъ 1886—1888 года представляетъ очевидно новый шагъ впередъ на пути поглощенія мелкихъ городовъ графствами. Нынѣ дѣйствующій законъ можно было бы характеризовать слѣдующими словами: города съ населеніемъ ниже 10.000 не имѣютъ отдѣльной полиціи; желательно (и это желаніе отчасти осуществлено), чтобы города съ населеніемъ ниже 20.000 находились въ томъ же положеніи.

не дошла до понятія «коммунальной власти», понятія, которое съ такой удивительной точностью опредѣляютъ французскіе законы конца прошлаго вѣка. Компетенція городскихъ совѣтовъ, ольдерменовъ и мэра не была расширена. За ними были признаны только тѣ строго опредѣленные атрибуты, которыми надѣлилъ ихъ многовѣковой обычай.

Town council, состоящій изъ уполномоченныхъ населенія, далеко не вполне пользуется тѣмъ, что мы бы желали назвать властью надъ городомъ. Ввѣренныя ему функціи прежде всего, — если можно такъ выразиться, — матеріальнаго порядка. Его первая обязанность — управлять движимымъ и недвижимымъ имуществомъ города. Первое мѣсто въ немъ занимаютъ городскія зданія, ратуши, суды, тюрьмы, больницы для душевно-больныхъ, мосты, содержаніе которыхъ есть дѣло города, и разныя учрежденія въ пользу жителей города. Управление этимъ имуществомъ производится на основаніи весьма опредѣленныхъ правилъ, до мелочей выработанныхъ закономъ. Правительственный контроль надъ этимъ управленіемъ отличается весьма большой строгостью и широтой.

Безъ спеціальнаго разрѣшенія или концессіи со стороны Local Government Board бургъ не можетъ ни купить, ни арендовать болѣе пяти акровъ земли. Необходимо также разрѣшеніе Board на продажу городского недвижимаго имущества и въ нѣкоторыхъ случаяхъ на отдачу его въ аренду. По принципу уплата можетъ быть сдѣлана казначеемъ города не иначе, какъ по ордеру, подписанному тремя членами совѣта и контрассигнованному секретаремъ. Займы, дѣлаемые совѣтомъ (всегда съ разрѣшенія правительства и на выработанныхъ имъ условіяхъ), могутъ быть спеціально гарантированы имуществомъ и капиталами города, а также поступающими въ его пользу налогами.

Если дохода съ городского имущества и капиталовъ не хватаетъ для покрытія дозволенныхъ или требуемыхъ закономъ издержекъ, то совѣтъ имѣетъ право пополнить дефицитъ при помощи общиннаго налога (borough rate). Этотъ налогъ расписывается пропорціонально доходу съ недвижимаго имущества. Онъ распределяется между приходами города и взимается по правиламъ налога въ пользу бѣдныхъ. Совѣтъ имѣетъ даже право распоряжаться, чтобы borough rate былъ соединенъ съ poor rate въ видѣ добавленія.

Назначеніе кандидатовъ на городскія должности и опредѣленіе

нормы ихъ содержанія тоже, конечно, дѣло совѣта. Мы уже упомянули о томъ, что констэбли назначаются watch committee.

Совѣтъ можетъ издавать, публикуемая посредствомъ расклейки объявленій, свои распоряженія (bye-laws), относящіяся къ внутренней администраціи города или же имѣющія цѣлью предупрежденіе и пресѣченіе проступковъ противъ общественнаго спокойствія (nuisances, соотвѣтствующія contraventions французскаго права). Наказаніемъ за несоблюденіе подобныхъ распоряженій можетъ быть штрафъ до 5 фунтовъ. Распоряженіе имѣетъ силу только въ томъ случаѣ, если на совѣщаніи присутствовали двѣ трети членовъ совѣта. Копія его пересылается государственному секретарю. Королева въ засѣданіи тайнаго совѣта можетъ въ сорокадневный со дня ея полученія срокъ не одобрить (to disallow) распоряженіе цѣликомъ или отчасти, или же продолжить срокъ, по истеченіи котораго bye-law должно войти въ силу. Контроль правительства не простирается на распоряженія, имѣющія цѣлью предупрежденіе и пресѣченіе nuisances.

Законъ говоритъ ясно, что совѣтъ можетъ назначить наказаніе за проступокъ только въ томъ случаѣ, если этотъ проступокъ не подлежитъ уже наказанію на основаніи какого-нибудь законодательнаго акта, примѣнимаго къ городу. Эта оговорка въ высшей степени естественная. Но особенность англійскаго административнаго права та, что предметы, относящіеся по нашимъ понятіямъ къ области мѣстной полиціи, постоянно вызываютъ вмѣшательство законодательной власти. Слѣдовательно регламентаціонная власть совѣта далеко не такъ обширна, какъ этого можно было бы ожидать на первый взглядъ.

Изъ этихъ замѣчаній можно было бы вывести то заключеніе, что кругъ инициативы совѣта весьма узокъ. Это предположеніе было конечно вѣрно для прошлаго времени, но теперь его слѣдуетъ принимать съ большими ограниченіями. Да, это вѣрно, что по принципу совѣтъ пользовался только довольно умѣренной властью. Но вмѣшательство закона привело къ расширенію компетенціи совѣта, умноженію его обязанностей и увеличенію числа его атрибутовъ. Здѣсь именно мы встрѣчаемся съ одной изъ самыхъ замѣчательныхъ чертъ англійскаго общественнаго права. Расширеніе коммунальной власти тамъ, гдѣ оно состоялось, не произошло одинаково—по крайней мѣрѣ сначала, для всѣхъ муниципальных городовъ

страны. Оно произошло по частямъ, отдѣльными мѣропріятіями. Тотъ или другой совѣтъ получалъ въ видѣ привилегіи новыя атрибуты, такъ какъ законодатель нашелъ полезнымъ ввѣрить ихъ спеціально ему. Въ этомъ случаѣ онъ исполнялъ добавочныя функціи не въ силу своей собственной, изъ себя исходящей власти, но въ силу особаго парламентскаго постановленія.

Лица, хоть немного знакомыя съ англійскою парламентскою процедурой, знаютъ, что законопроекты, поступающіе какъ въ палату общинъ, такъ и въ палату лордовъ, дѣлятся на публичные билли и на частныя билли. Эти послѣдніе, не имѣющіе ничего общаго съ собственно политическими вопросами, относятся къ частнымъ, главнымъ образомъ матеріальнымъ интересамъ. Нѣтъ государства, понятно, гдѣ бы нельзя было отыскать принципа этого различія. Законъ, разрѣшающій анонимному обществу построить желѣзную дорогу или построить и эксплуатировать мостъ, имѣетъ очевидно другой характеръ, чѣмъ законъ, вводящій новое избирательное право или провозглашающій принципъ обязательнаго обученія. Но билли, касающіеся частныхъ интересовъ, получили въ Англіи исключительное значеніе. Они сдѣлались такъ многочисленны, что въ глазахъ комментаторовъ конституціи они образуютъ особую категорію законодательныхъ актовъ. Въ числѣ мотивовъ, служащихъ объясненіемъ этого явленія, есть одинъ, который мы уже могли предугадать. Разъ общинной власти не удалось принять ясную, опредѣленную форму, то оказалось, что одинъ только парламентъ, какъ верховный выразитель воли народа, имѣетъ право постановлять мѣры, которыя въ другихъ странахъ предоставлены почину самихъ общинъ.

Теперь понятно, что нуженъ былъ *спеціальный билль* для того, чтобы городской совѣтъ получилъ право заниматься извѣстными дѣлами, которыя безъ этой милости остались бы внѣ круга его дѣятельности. Напримѣръ нуженъ былъ спеціальный актъ для того, чтобы городской совѣтъ получилъ возможность принимать соотвѣтствующія мѣры къ освѣщенію городовъ, замощенію улицъ, проведенію воды для питья. Законодатель, имѣя право даровать извѣстную привилегію совѣту того или другого города, могъ отказать въ той же привилегіи совѣту сосѣдняго города. Ничто не мѣшало ему дать ту-же привилегію группѣ частныхъ лицъ, компаніи концессионеровъ. Въ этой области не было никакого абсолютнаго принципа,

никакого однообразія. Все зависѣло отъ обстоятельствъ. Послѣдствіемъ этого являлись весьма замѣтныя различія въ степени компетентности различныхъ муниципальных бурговъ страны.

Но несмотря на всѣ эти аномаліи, всѣ эти неравенства, нельзя все-таки не замѣтить стремленія къ единству. Были извѣстныя административныя функціи, которыя, не принадлежа по существу къ области городского самоуправления, какъ его понимали въ Англіи, все-таки выполнялись городскими совѣтами. Въ городахъ, гдѣ частные люди, обыкновенно соединенные въ компаніи на правахъ корпорацій, или же, какъ ихъ называютъ въ Англіи, trustees, получали отъ парламента миссію мостить, освѣщать и мести улицы, провести воду или газъ, предпринять починки, устроить рынокъ или кладбище; они имѣли право переуступать городскимъ совѣтамъ, конечно съ ихъ согласія, свои права и обязательства, свои полномочія, свою собственность, однимъ словомъ, весь свой активъ и пассивъ.

Можно предположить, что во многихъ случаяхъ такая уступка дѣйствительно состоялась. Тѣмъ не менѣе эта операція такъ и осталась при своемъ факультативномъ характерѣ. Громадное расширеніе власти города, большое однообразіе во внутреннемъ управленіи бурговъ—явленія, связанныя неразрывно съ трудами новѣйшаго законодательства въ области народнаго здравія. Рѣшительная перемѣна становится замѣтной около середины XIX столѣтія. Съ тѣхъ поръ она не остановилась ни разу. Въ силу закона 11 авг. 1875 г. (38 and 39 Vict., с. 55) городской совѣтъ является обязательно облеченнымъ властью въ санитарномъ дѣлѣ. Мѣры, относящіяся къ вопросамъ объ общественномъ здравіи, входятъ съ этого времени въ область его дѣятельности. Мы полнѣе оцѣнимъ значеніе его функцій въ этомъ отношеніи, когда рассмотримъ поближе правила, управляющія въ Англіи всѣмъ, что касается гигиены и общественнаго здоровья. Въ этомъ мѣстѣ достаточно будетъ указать на то обстоятельство, что званіе санитарной власти представляетъ собою очень сложное понятіе и влечетъ за собою въ пользу городской корпораціи многочисленныя и разнообразныя полномочія. Мы будемъ имѣть случай указать, что эта власть сильно приближается къ власти французскаго и бельгійскаго мѣстнаго управленія.

Это краткое и неполное описаніе городского строя въ Англіи на пути его развитія изъ акта 1835 года и слѣдующихъ за нимъ законовъ даетъ намъ возможность подмѣтить нѣкоторыя самыя вы-

разительныя черты политическаго генія Англіи. Это, во-первыхъ, непобѣдимое отвращеніе къ крайнимъ рѣшеніямъ; далѣе, это привычка подвигаться впередъ къ намѣченной цѣли постепенными этапами, не разрывая ни въ какомъ случаѣ нити, соединяющей настоящее съ прошедшимъ. Наконецъ, и это самое интересное,—это явственное предпочтеніе частныхъ мѣръ; укоренившееся стремленіе допускать существованіе политическаго органа только для спеціальной и ясно намѣченной цѣли; это медленное приспособленіе этого органа къ той или другой особой функціи, которую онъ одинъ, кажется, въ состояніи успѣшно выполнять.

Мы указываемъ теперь на это направленіе ума и на этотъ способъ дѣйствій потому, что мы встрѣтимся съ ними и при другихъ обстоятельствахъ. Теперь это поможетъ намъ понять, почему Англія, почувствовавъ потребность реформировать свой городской строй, не возвысилась однимъ прыжкомъ до отвлеченнаго и логическаго типа, какъ это сдѣлала революціонная Франція. Она осталась чуждой понятію «коммунальной власти», способной производить въ своемъ извѣстномъ кругу, заранѣе начертанномъ закономъ, почти безконечное число операцій. Весьма возможно, что въ концѣ концовъ и въ Англіи дѣло дойдетъ до такого понятія. Но этотъ результатъ будетъ во всякомъ случаѣ концомъ долгой и трудной эволюціи. Нѣсколько фазъ этой эволюціи мы постараемся освѣтить ниже.

V.

Чтобы получить болѣе ясное понятіе о томъ, что такое коммунальная полиція въ Англіи, нужно въ точности опредѣлить положеніе мировыхъ судей въ муниципальныхъ городахъ.

Прежде всего слѣдуетъ отмѣтить въ этой области существенное различіе. Есть бурги, съ точки зрѣнія «юрисдикціи» мировыхъ судей составляющіе интегральную часть графства; есть другіе, напротивъ, которые въ этомъ именно пунктѣ отличаются отъ графства и живутъ, такъ сказать, своей собственной жизнью. Это отдѣленіе отъ графства бываетъ болѣе полное и менѣе полное, смотря по характеру привилегій, которыя бургъ сумѣлъ добыть себѣ.

Населеніе бурга, не получившаго такой привилегіи, въ нѣкоторомъ смыслѣ тонетъ въ населеніи графства. Оно подчинено юрисдикціи судей, власть которыхъ простирается на округъ, заключающій

въ себѣ бургъ. Единственная поправка, которую слѣдуетъ внести въ это положеніе, это та, что мэръ, исполняющій свои обязанности, и мэръ прошлаго года принадлежитъ по закону къ числу этихъ судей всякій разъ, когда дѣло касается интересовъ бурга. Мы уже знаемъ, что мэръ пользуется званіемъ судьи во время своей службы и въ продолженіе года послѣ окончанія своихъ полномочій. Въ каждомъ бургѣ есть слѣдовательно два муниципальных должностныхъ лица, облеченныхъ настоящею полицейскою властью.

Мѣсто этого режима, который можно было бы назвать режимомъ общаго права,—занимаетъ довольно часто режимъ привилегіи и исключенія.

Королева можетъ даровать бургу по просьбѣ его совѣта «отдѣльную комиссію мира» (a separate commission of the peace). Такая милость имѣетъ то значеніе, что королева назначаетъ для бурга извѣстное число мировыхъ судей, стоящихъ отдѣльно отъ судей графства. Довольно часто случается, что лордъ канцлеръ принимаетъ во вниманіе, при назначеніи кандидатовъ, желанія, выраженные городскимъ совѣтомъ. Отъ этихъ городскихъ судей не требуется никакого имущественнаго ценза. Ничто не мѣшаетъ лорду канцлеру пригласить ихъ даже изъ среды рабочаго класса ¹⁾. Достаточно, чтобы они жили въ городѣ, или въ районѣ 7 миль (11½ килом.) внѣ его, или имѣли въ городѣ домъ, магазинъ или какуюнибудь собственность. Ихъ компетенція подобна той, которая принадлежитъ судьямъ графства въ судѣ сокращеннаго судопроизводства, въ малой сессіи или въ спеціальной сессіи. Пользуются они своею властью одинаковымъ образомъ и при одинаковыхъ условіяхъ. Городскіе мировые судьи не имѣютъ никакихъ финансовыхъ атрибутовъ. Имъ никогда не было дозволено налагать или взимать налоговъ,—это всегда было дѣломъ городского совѣта. Сверхъ того законъ 1888 года лишилъ и судей графства тѣхъ прерогативъ въ фискальныхъ дѣлахъ, которыми они пользовались въ прежнее время.

Слѣдуетъ замѣтить, что пожалованіе муниципальному бургу «комиссіи мира» не всегда освобождаетъ этотъ бургъ отъ власти

¹⁾ Со времени перехода власти въ руки нынѣшняго либеральнаго министерства, лордъ канцлеръ пожаловалъ извѣстному числу рабочихъ званіе мировыхъ судей. [Книга Вотье вышла въ свѣтъ въ началѣ 1895 г., слѣдов. до паденія либеральнаго министерства Розеберри. Примѣч. перев.]

судей графства. По принципу ничто не мѣшаетъ имъ исполнять свои обязанности и въ городѣ, какъ это они дѣлали прежде. Этого не бываетъ только въ томъ случаѣ, когда въ хартіи бурга находится такъ называемая оговорка «non intromittant» и если вмѣстѣ съ тѣмъ въ бургѣ есть отдѣльный судъ четвертной сессіи ¹⁾. Всякое собраніе мировыхъ судей, засѣдающее по дѣламъ города, имѣетъ по закону своимъ предсѣдателемъ мэра. Обязанность городского совѣта доставлять судьямъ необходимыя помѣщенія. Наконецъ замѣтимъ, что городскіе судьи (justices of the borough) обязаны назначать секретаря (clerk), котораго они же могутъ уволить по своему усмотрѣнію.

Законъ 1835-го года, допуская для нѣкоторыхъ бурговъ спеціальныхъ мировыхъ судей, не ввелъ ничего новаго. Онъ подтвердилъ только и обновилъ институтъ, существовавшій уже много вѣковъ. Не мало бурговъ получили въ былое время привилегію имѣть судей, отдѣльныхъ отъ графствъ. Первые хартіи, гдѣ идетъ рѣчь объ этомъ, относятся ко времени Ричарда II-го. Дарованіе такой льготы не подчинялось никакому постоянному правилу. Обыкновенно городскіе мировые судьи выбирались совѣтомъ изъ числа ольдерменовъ. Одно обстоятельство впрочемъ господствуетъ надъ разнообразіемъ мѣстныхъ обычаевъ: нигдѣ отъ городскихъ мировыхъ судей не требовали имущественнаго ценза,—и это, какъ мы видѣли, сохранилось и понынѣ. Законъ 1835 года опирался въ этомъ отношеніи на старинныя традиціи. Главная заслуга закона та, что онъ ввелъ въ эту область элементъ прочности и однообразія. Судьи, обязанные своимъ существованіемъ хартіи (justices by charter), выборные магистраты отмѣнены совершенно. По примѣру графствъ, городскіе судьи получаютъ свое званіе изъ рукъ короны; ихъ назначеніе исходитъ отъ лорда канцлера. Хотя они и могутъ быть увольняемы правительствомъ, но *de facto* они остаются пожизненно въ своей должности. На эту должность обыкновенно выбираютъ почтенные люди средняго класса: промышленники, торговцы, врачи, адвокаты, solicitors, и даже мелочные лавочники. Слѣдуетъ замѣтить, что городскіе мировые судьи не имѣютъ ни съ общественной, ни съ юри-

¹⁾ Здѣсь встрѣчается масса особенностей. Прежде бургъ, не защищенный оговоркою *non intromittant*, могъ быть привлеченъ четвертною сессіею къ участию въ *count rate*. Фактически оговорка *non intromittant* старѣе закона 1835-го года.

дической точки зрѣнія такого значенія, какъ магистраты графства. Ихъ престижъ меньше и ихъ власть не столь обширна. Они не принимаютъ участія въ періодическихъ четвертныхъ сессіяхъ, въ собственно уголовномъ судопроизводствѣ. Изъ этого не слѣдуетъ, чтобы бурги, какъ таковыя, были непременно лишены четвертныхъ сессій. Сейчасъ мы увидимъ, что извѣстное число ихъ имѣетъ таковыя отдѣльно отъ графствъ. Но городскіе мировые судьи не исполняютъ на нихъ своихъ судейскихъ обязанностей.

Законъ 1835 года, не желая отмѣнять полученныя льготы, оставилъ спеціальныхъ мировыхъ судей въ тѣхъ городахъ, которые уже пользовались этою привилегіей. Онъ перечислилъ 128 бурговъ, за которыми съ этого момента можно было считать обезпеченной «отдѣльную комиссію мира». Онъ прибавилъ еще, что и другіе города королевства могутъ по желанію городского совѣта получить ту же милость отъ королевы; подобнаго рода разрѣшенія были весьма многочисленны. Ими пользовались, конечно, болѣе значительные города. Въ настоящее время насчитываютъ болѣе 200 муниципальных городовъ, получившихъ особую комиссію ¹⁾. Со времени закона 1888 года королева можетъ брать назадъ пожалованныя привилегіи. Число городскихъ мировыхъ судей достигаетъ въ настоящее время 3000.

Городскимъ судьямъ можетъ быть трудно, если не невозможно, справляться съ требованіями минуты даже въ области сокращеннаго судопроизводства; подумаемъ только о громадномъ количествѣ дѣлъ, которыя возникаютъ въ крупныхъ городахъ, возбуждая нерѣдко трудные и щекотливые вопросы. Поэтому оказалось необходимымъ прибѣгать въ нѣкоторыхъ случаяхъ къ услугамъ префексiональныхъ юристовъ. Если въ городѣ болѣе 25000 жителей, то совѣтъ имѣетъ право обратиться къ секретарю по внутреннимъ дѣламъ (home secretary) съ просьбою о назначеніи королевою оплачиваемаго магистрата (stipendiary magistrate). Этого магистрата назначаетъ и увольняетъ королева; но фактически онъ исполняетъ свои обязанности пожизненно. Для полученія этой должности нужно быть адвокатомъ по крайней мѣрѣ съ семилѣтней практикой. Содержаніе такого магистрата лежитъ на обязанности города. Норма

¹⁾ Списокъ, опубликованный въ Archbold's Quarter Sessions (изд. 1885 г.), называетъ 206 муниципальных городовъ, получившихъ отдѣльную комиссію.

его опредѣляется правительствомъ, но она не можетъ превысить maximum'a, указаннаго совѣтомъ. Городъ можетъ получить двухъ и болѣе такихъ магистратовъ. Оплачиваемый магистратъ исполняетъ функціи городского мирового судьи и пользуется всею властью этихъ судей. Единственное отличіе состоитъ въ томъ, что онъ засѣдаетъ одинъ, даже при рѣшеніи такихъ дѣлъ, которыя требуютъ совмѣстнаго дѣйствія двухъ обыкновенныхъ судей.

Въ тѣхъ городахъ, гдѣ есть оплачиваемый магистратъ, мировые судьи изъ добровольныхъ обыкновенно отказываются отъ исполненія своихъ судейскихъ обязанностей. Ихъ роль сводится къ занятію чисто административными вопросами, въ томъ числѣ, самое главное, — на нихъ лежитъ разрѣшеніе и воспрещеніе частнымъ лицамъ заниматься извѣстною торговлею и извѣстными промыслами.

Было бы излишне настаивать на важномъ значеніи, которое эта власть имѣетъ и въ настоящее время для торговли крѣпкими напитками (intoxicating liquors). Достаточно будетъ замѣтить, что разрѣшеніе на эту торговлю выдаются городскими судьями, которые при этомъ обязаны руководствоваться слѣдующими правилами. Если число судей меньше десяти, то они рѣшаютъ коллективно и ихъ постановленія, когда дѣло касается новыхъ разрѣшеній, нуждаются въ утвержденіи со стороны смѣшаннаго комитета (joint committee), изъ трехъ городскихъ судей и трехъ судей того графства, въ предрѣлахъ котораго находится городъ. Если судей въ городѣ по крайней мѣрѣ десять, то они выбираютъ изъ своей среды комитетъ изъ 3—7 членовъ, который занимается этими дѣлами. Въ этомъ случаѣ власть утверждать рѣшенія комитета принадлежитъ собранію всѣхъ городскихъ магистратовъ.

Городовъ, обращавшихся съ просьбою о назначеніи оплачиваемыхъ магистратовъ, было довольно мало. Это были конечно самые крупные, самые населенные центры, гдѣ статистика преступленій высока и гдѣ было бы неразумно полагаться на неослабѣвающее усердіе добровольныхъ судей, служащихъ безъ жалованья. Таковы напр. города Ливерпуль, Бирмингемъ, Манчестеръ. Мы оставляемъ столицу въ сторонѣ, такъ какъ въ ней дѣйствуютъ особые правила. Во всякомъ случаѣ можно сказать, что институтъ оплачиваемыхъ судей представляетъ еще одно исключеніе въ городской организаціи современной Англіи. Городовъ, имѣющихъ

stipendiary magistrates въ настоящую минуту двадцать ¹⁾. Изъ этого видно, что въ большей части городовъ, имѣющихъ отдѣльную «Коммиссію», добровольные мировые судьи исполняютъ свои обязанности во всемъ ихъ объемѣ.

Выше мы упомянули, что извѣстное число муниципальных городовъ отдѣлены отъ графствъ тѣмъ, что у нихъ есть свои особые четвертные сессіи. До закона 1835 года встрѣчались города, обладавшіе этой привилегіей. Въ этой именно области и существовало самое поразительное разнообразіе, приводившее къ самымъ крупнымъ злоупотребленіямъ. И послѣ закона 1835 года осталось достаточно городовъ съ отдѣльными четвертными сессіями; но нужно признать, что эта вѣтвь общиннаго самоуправления была вполне обновлена.

Городской совѣтъ можетъ обратиться къ королевѣ черезъ ея тайный совѣтъ съ просьбою даровать городу отдѣльный судъ четвертной сессіи (a separate court of quarter sessions). Если просьба будетъ уважена и городъ получитъ желаемое, то королева можетъ назначить адвоката (barrister) по крайней мѣрѣ съ пятилѣтней практикой на должность recorder'a города. Этотъ магистратъ назначается пожизненно (during good behaviour); жалованье выплачивается ему изъ городской кассы; его норма опредѣляется королевой, но не можетъ превысить maximum'a, назначеннаго совѣтомъ ²⁾. Recorder въ силу своего положенія пользуется въ городѣ правами мирового судьи; одинъ только мэръ стоитъ выше его. Пока онъ состоитъ на службѣ, онъ не можетъ сдѣлаться ни ольдерменомъ, ни совѣтникомъ, ни stipendiary magistrate; ему воспрещается также быть представителемъ города въ парламентѣ. Онъ обязанъ назначить для города клерка мирового суда.

Recorder исполняетъ въ городѣ тѣ судебскія обязанности, которыя въ графствѣ несутъ мировые судьи на своихъ четвертныхъ сессіяхъ. Четыре раза въ годъ или и чаще, если въ этомъ чув-

¹⁾ Birkenhead, Birmingham, Bradford, Brighton, Cardiff, Chatham, Hull, Leeds, Liverpool, Manchester, Merthyr-Tidfill, Middlesborough, Pontypridd, Salford, Sheerness, Sheffield, Stock-on-Trent, Swansea, West-Ham, Wolverhampton. (C-te de Franqueville, „Organisation judiciaire“, I p. 277). Скажемъ для примѣра, что годовое жалованіе судьи въ Манчестерѣ составляетъ 1200 фунтовъ.

²⁾ Жалованье recorder'a обыкновенно не превышаетъ 5000 франковъ. (C-te de Franqueville I, p. 264).

ствуется надобность, онъ производитъ въ городѣ судъ четвертной сессіи. Если сессія общаетъ продлиться болѣе трехъ дней, то recorder имѣетъ право передать исполненіе своихъ обязанностей адвокату съ пятилѣтней практикой, получающему въ такомъ случаѣ титулъ assistant recorder. Всѣ права, которыми въ графствѣ пользуются четвертныя сессіи въ силу своей судебной власти, въ городѣ переходятъ на recorder'a. Такимъ образомъ онъ является уголовнымъ и апелляціоннымъ судьей и разбираетъ множество административныхъ, уголовныхъ, гражданскихъ и фискальных дѣлъ. Если въ городѣ, благодаря специальной привилегіи, имѣется гражданскій судъ (borough civil court), то recorder бываетъ обыкновенно его предсѣдателемъ.

Если городъ получить судъ четвертной сессіи, то присяжные, дѣйствующие при этомъ судѣ—большое и малое жюри—набираются изъ городскихъ обывателей, безъ требованія какого-либо ценза. Они конечно освобождаются отъ обязанности принимать участіе въ трудахъ четвертныхъ сессій графства.

Если городъ, обладающій отдѣльною мировою комиссіею, не имѣетъ recorder'a, то аппеляція противъ рѣшеній его мировыхъ судей вносится въ четвертныя сессіи графства. Кромѣ того слѣдуетъ помнить, что recorder не принимаетъ аппеляцій по дѣламъ, относящимся къ разрѣшеніямъ на продажу крѣпкихъ напитковъ. Аппеляціи по этимъ дѣламъ поступаютъ во всякомъ случаѣ въ четвертныя сессіи графства.

Само собою разумѣется, что recorder не имѣетъ права назначать или распредѣлять налоги; ему воспрещается также исполнять какую бы то ни было функцію изъ тѣхъ, которыя отведены закономъ городскимъ совѣтамъ.

Должность recorder'a не поглощаетъ, за исключеніемъ очень многочисленныхъ городовъ, всего времени лица, занимающаго ее. Достаточно, чтобы онъ засѣдалъ извѣстное число дней въ году; поэтому на этотъ постъ смотрятъ вообще какъ на почетный. Его поручаютъ обыкновенно какому-нибудь извѣстному адвокату, который при этомъ не лишается возможности продолжать заниматься своею профессіей.

Совѣтъ города, получившаго судъ четвертной сессіи и имѣющаго слишкомъ 10.000 душъ населенія, обязанъ назначить коронера, обязанности котораго похожи на обязанности коронеровъ графствъ.

Городовъ, получившихъ судъ сессій, въ настоящее время въ Англіи 113 ¹⁾). Законъ 13 апр. 1888 года далъ королевѣ право брать назадъ, по просьбѣ совѣта, дарованную городу привилегію.

VI.

Законъ 13-го авг. 1888 года, бывшій по отношенію къ организации графства торжествомъ нѣкоторыхъ требованій современной демократіи, ввелъ равнымъ образомъ довольно важныя перемѣны въ положеніе бурговъ. Онъ въ особенности постарался привести внутреннюю жизнь города въ соотвѣтствіе съ новыми принципами, проведенными имъ для графствъ. Этотъ законъ имѣетъ общее значеніе, его источникомъ былъ взглядъ на цѣлое. Онъ имѣлъ въ виду ввести порядокъ, гармонію, единообразіе во все дѣло мѣстнаго самоуправления ²⁾).

Все новое, введенное закономъ 1888 года въ муниципальный строй, можно было бы охарактеризовать вкратцѣ слѣдующими словами: автономія большихъ городовъ значительно увеличена; положеніе менѣе значительныхъ бурговъ осталось безъ перемѣны; права второстепенныхъ бурговъ сокращены въ пользу графствъ.

Законъ 1888 года раздѣлилъ бурги на три категоріи. Разсмотримъ ихъ одну за другою.

Къ первой категоріи относятся города съ населеніемъ выше 50.000 чел. и извѣстное число городовъ (17) съ меньшимъ населеніемъ, но пользовавшихся до этого времени правами отдѣльных графствъ (counties of themselves). Естественнo, что 61 городъ этой категоріи, перечисленный въ законѣ, принадлежитъ къ важнѣйшимъ городамъ Англіи ³⁾); количество населенія высчитано по переписи

¹⁾ Almanach de Whitaker за 1894 годъ.

²⁾ Это особенно вѣрно относительно условій избирательнаго права. County elector долженъ удовлетворять тѣмъ же самымъ условіямъ, что и burgess. Къ обстоятельствамъ, которыя нѣкогда влекли за собою право считаться «гражданиномъ», слѣдуетъ прибавить со времени закона 1888 года владѣніе имуществомъ, приносящимъ 250 фунтовъ дохода.

Городской совѣтъ возобновляется каждый годъ на одну треть. Выборы производятся въ тотъ же самый день, что и въ совѣтъ графства (т. е. 1-го ноября).

³⁾ Ст. 31 закона заключаетъ слѣдующее постановленіе: «каждый изъ го-

1881 года. Предписание Local Government Board'a, утвержденное парламентомъ, можетъ прибавить къ официальному списку counties boroughs города, население которыхъ достигнетъ цифры 50.000 ¹⁾. Города, принадлежащие къ этой категоріи, пользуются званіемъ городовъ-графствъ (county boroughs). Они почти во всемъ уравнены съ графствами; управление одно и то же; ихъ совѣты пользуются всѣми правами, которыя законъ призналъ за совѣтами графствъ, чѣмъ впрочемъ въ значительной степени онъ пользовался и раньше; однако, благодаря закону 1888 года, дополненному еще закономъ 5-го марта 1894 года, число вопросовъ, прямо относящихся къ компетенціи городского совѣта, значительно увеличилось; его попеченію ввѣрено отнынѣ содержаніе большихъ дорогъ и мостовъ. Такимъ образомъ на совѣтъ были перенесены административныя функціи, остававшіяся до сихъ поръ въ рукахъ мировыхъ судей; но настоящее значеніе этотъ переходъ правъ имѣетъ въ области разрѣшеній. Разрѣшенія открыть танцевальный и концертный залъ, театръ, переселенческое агентство, народный банкъ, ссудную кассу, торговлю дичью, скотобойню и пр. выдаются въ настоящее время городскимъ совѣтомъ.

County borough принимаетъ, какъ и обыкновенныя графства, участіе въ пользованіи субсидіями казначейства. Оно получаетъ пропорціонально своему значенію и согласно извѣстнымъ правиламъ, о которыхъ нѣтъ надобности распространяться, извѣстную часть дохода отъ продажи патентовъ и отъ пошлины на наслѣдства (probate duties). Городской совѣтъ по примѣру графскаго совѣта обязанъ распредѣлять часть получаемой отъ правительства субсидіи

родовъ, названныхъ въ третьемъ прибавленіи къ этому акту, какъ городъ, имѣвшій ко дню 1-го іюня 1888 года не менѣе 50.000 душъ населенія или бывшій отдѣльнымъ графствомъ, долженъ будетъ считаться въ силу этого акта съ назначеннаго дня отдѣльнымъ графствомъ. Различные county boroughs имѣютъ, конечно, весьма различное значеніе. Самый важный изъ нихъ, Ливерпуль—съ населеніемъ въ 552.508, самый скромный—Кэнтербери съ 21.000 жителей. Тѣ 17 городовъ, которые сдѣлались county boroughs благодаря тому, что уже прежде могли гордиться титуломъ county of itself, были выбраны изъ числа 64 городовъ съ населеніемъ отъ 20.000 до 50.000.

¹⁾ Предписание дѣлается по предложенію графскаго или городского совѣта. Ему предшествуетъ разслѣдованіе. Нѣсколько городовъ были уже произведены въ званіе county boroughs со времени закона 1888 года. Это Эксфордъ, Гримсби и Ньюпортъ.

между различными отраслями администраціи взаимнѣ тѣхъ уплатъ, которыя государство производило прежде въ пользу мѣстныхъ административныхъ органовъ.

Изъ всего этого не слѣдуетъ заключать однако, чтобы county borough не имѣлъ болѣе никакихъ отношеній къ графству, въ которомъ оно находится; далеко не всѣ точки соприкосновенія исчезли. County borough зависитъ отъ графствъ въ вопросѣ организаціи суда присяжныхъ ¹⁾; граждане входятъ въ составъ жюри, образованіе которыхъ слѣдуетъ за ассизами. Если county borough, — что всегда возможно, — лишенъ специальныхъ мировыхъ судей или recorder'a, то онъ въ большей или меньшей мѣрѣ остается подчиненнымъ юрисдикціи судей графства ²⁾. Онъ зависитъ также отъ графства въ вопросѣ о назначеніи шерифа и управленіи городской милиціей. Въ той степени, въ какой онъ является частью графства, городъ принимаетъ участіе въ расходахъ, причиняемыхъ преслѣдованіемъ преступниковъ. Этого рода расходы обязательны для городовъ графствъ. Есть еще другіе, которые графства и бурги (всѣхъ категорій) могутъ производить отдѣльно, но по отношенію къ которымъ они могутъ войти въ соглашеніе другъ съ другомъ и дѣйствовать сообща. Такого рода союзъ можетъ, на примѣръ, состояться, когда дѣло касается содержанія убѣжища для умалишенныхъ или организаціи полиціи. Всякій разъ, какъ нужно или просто желательно соглашеніе между графствомъ и бургомъ, или даже между графствомъ и нѣсколькими бургами, заинтересованныя управленія должны установить основы этого соглашенія. Цифры расходовъ должны быть заранѣе вычислены для каждой изъ сторонъ. Законъ перечисляетъ съ мелочною точностью правила, которыми слѣдуетъ руководствоваться при заключеніи подобныхъ сдѣлокъ. Въ случаѣ несогласія, назначается арбитръ сторонами, или же, если и тутъ

¹⁾ Кромѣ того случая, когда города, будучи въ силу древней привилегіи county of itself, пользуются отдѣльнымъ судомъ присяжныхъ.

²⁾ Если графство раздѣлено на округа для коронеровъ, и однимъ изъ этихъ округовъ является county borough (безъ quarter session), то коронера для него назначаетъ городской совѣтъ. Если городъ составляетъ только одну часть округа, то назначеніе коронера принадлежитъ совѣту графства. Во всякомъ случаѣ, если для этой цѣли образованъ смѣшанный комитетъ графствомъ и городомъ, то назначеніе происходитъ по рекомендаціи этого комитета. Городской совѣтъ можетъ требовать такого комитета.

происходить разногласіе, то департаментом мѣстнаго управленія ¹⁾).

Второй классъ муниципальных бурговъ заключаетъ въ себѣ всѣ бурги, населеніе которыхъ по спискамъ 1881 года колебалось между 10.000 и 50.000 душъ. Въ городахъ этого класса городской совѣтъ сохранилъ всѣ свои прежнія функціи. Что же касается нѣсколькихъ административныхъ функцій, исполнявшихся въ городѣ мировыми судьями, какъ бывшими въ зависимости отъ графства, такъ и составлявшими специальную комиссію, то эти функціи ввѣрены въ настоящее время графскимъ совѣтамъ ²⁾. Города этой категоріи, равно какъ и слѣдующей, находятся въ зависимости отъ графства по отношенію къ ассизамъ, къ назначенію шерифа, къ милиціи, довольно часто по отношенію къ дѣятельности мировыхъ судей и коронеровъ и (по крайней мѣрѣ въ принципѣ) къ содержанію большихъ дорогъ (main roads). Могутъ слѣдовательно встрѣтяться интересы, по отношенію къ которымъ эти города составляютъ оффиціально части административныхъ графствъ. Благодаря этому совѣты таковыхъ графствъ могутъ налагать на эти города county rates, провинціальныя налоги. Изъ этого слѣдуетъ необхо-

¹⁾ По общему принципу, города для всякаго дѣла могутъ входить въ соглашеніе другъ съ другомъ или съ графствомъ. Въ этомъ случаѣ веденіе общаго дѣла поручается смѣшанному комитету. Сдѣлки должны были быть вызваны самимъ появленіемъ закона; онѣ были необходимы для выясненія правъ и обязательствъ, вытекавшихъ изъ существовавшаго положенія. Для рѣшенія этихъ вопросовъ и множества другихъ затрудненій (особенно относящихся къ опредѣленію территоріальныхъ границъ) законъ назначилъ поименно комиссаровъ, долженствовавшихъ исполнять обязанности арбитровъ. Это были: графъ Дерби, гг. Шоу-Лефевръ, Ллойдъ Уортонъ (Lloyd-Wharton), Моуотъ и Генли. Ихъ власть должна была продолжаться до 31 декабря 1890 года и могла быть продолжена парламентомъ. Съ этого срока заинтересованныя управленія могутъ въ случаѣ разногласія назначать арбитровъ сообща. Если они не придутъ къ соглашенію относительно выбора арбитра, то его назначаетъ Local Government Board. Каждая пять лѣтъ, по желанію сторонъ, условія сдѣлки могутъ быть измѣнены съ обоюднаго согласія или, въ случаѣ разногласія, по рѣшенію арбитра, котораго назначить Local Government Board.

²⁾ Въ числѣ мѣръ, перешедшихъ такимъ образомъ въ вѣдѣніе графскихъ совѣтовъ, слѣдуетъ назвать постановленія о театрахъ и складахъ взрывчатыхъ веществъ. Но управленіе убѣжищами для бѣдныхъ, умалишенныхъ (pauper lunatics asylums) было во всякомъ случаѣ предоставлено городскимъ совѣтамъ.

димось имѣть своихъ представителей въ средѣ графскихъ совѣтовъ. Это такъ и бываетъ. Законъ, впрочемъ, позаботился прибавить, что эти представители не могутъ дѣйствовать или вотировать въ вопросахъ, касающихся расходовъ, для которыхъ приходы ихъ городовъ не обложены такимъ же самымъ налогомъ, какъ остальное графство.

Наконецъ муниципальными бургами третьей категоріи считаются города, населеніе которыхъ въ 1881 году не достигало 10000 душъ. Законъ 1888 года въ значительной степени уменьшилъ ихъ компетенцію. Конечно, городской совѣтъ остался при своихъ существенныхъ функціяхъ, опредѣленныхъ закономъ 1882 года, безъ которыхъ административное существованіе города было бы немыслимымъ. Онъ сохранилъ также свое званіе санитарной власти со всѣми атрибутами, соединенными съ этимъ званіемъ. Но есть много другихъ функцій, которыя постепенно накопились—благодаря специальнымъ законамъ—вокругъ этого первоначальнаго ядра и исполнять которыя приходилось городскому совѣту. Эти именно добавочныя функціи и были отчасти отняты у совѣтовъ. Со времени закона 1888 года исполненіе ихъ принадлежитъ совѣтамъ графствъ. Законъ перечисляетъ эти функціи. Онѣ относятся къ слѣдующимъ предметамъ: содержаніе и надзоръ надъ бѣдными душевнобольными; назначеніе коронеровъ; надзоръ надъ публичными дорогами (съ извѣстныхъ точекъ зрѣнія); назначеніе экспертовъ для осмотра лавокъ, торгующихъ съѣстными припасами; исправительныя школы для несовершеннолѣтнихъ арестантовъ; охрана рыбы; надзоръ за выдѣлкой взрывчатыхъ веществъ; эпизоотіи; истребленіе вредныхъ насекомыхъ; газометры; наблюденіе за мѣрами и вѣсами; полиція. Между перечисленными здѣсь предметами были такіе, которые были ввѣрены бургамъ съ населеніемъ ниже 10000 безъ всякихъ условій, но были наоборотъ и такіе, которые доставались только на долю бурговъ, получившихъ привилегію четвертныхъ сессій. Всѣ эти функціи перешли теперь въ руки графскихъ совѣтовъ. Что же касается административныхъ функцій, исполняемыхъ въ городахъ съ населеніемъ ниже 10000 мировыми судьями, то большая часть ихъ также перешла къ графскимъ совѣтамъ. Ясно, что города третьей категоріи могутъ быть облагаемы графскими совѣтами налогами ради удовлетворенія перечисленныхъ выше нуждъ графства, въ виду чего они посылаютъ въ эти совѣты извѣстное число своихъ пред-

ставителей, которые воздерживаются отъ участія въ обсужденіи вопросовъ, не касающихся округовъ, представителями которыхъ они состоятъ.

Говоря вообще, законъ 1888 года укрѣпилъ автономію большихъ городскихъ поселеній и привлекъ къ участію въ административной жизни графствъ менѣе важные города, которые въ отношеніи къ извѣстному числу вопросовъ, по мнѣнію законодателя, не обладали подходящими условіями, необходимыми для самостоятельной жизни.

ГЛАВА V.

Приходъ. (Общественная благотворительность и законы о бѣдныхъ).

I.

Судьба бурга долгое время была темна и неблестяща. Выше мы уже указали на пороки, вкравшіеся въ его организацію и тормозившіе его развитіе. Болѣе всего повредила бургу искусственность его строя, его характеръ привилегированной корпораціи безъ тѣсной связи съ массою населенія, безъ глубокихъ корней въ живыхъ, самобытно создавшихся группахъ.

Изъ этого ни въ какомъ случаѣ не слѣдуетъ, чтобы мѣстная политическая жизнь была парализована или прекращена. Въ Англіи, какъ и повсюду, общество неизбѣжно распадалось на элементарные организмы, исполняющіе опредѣленныя функціи; однимъ изъ такихъ организмовъ, естественныхъ и первобытныхъ, крѣпкихъ, какъ все, что рождается и развивается на свободѣ, былъ приходъ—настоящее ядро тѣхъ общественныхъ учреждений въ странѣ, которыя вырабатываются и развитіе которыхъ завершается въ наше время ¹⁾.

¹⁾ Для большаго числа авторовъ англійскій приходъ есть не что иное, какъ древній township, вновь появляющійся въ обновленномъ видѣ. Собраніе прихожанъ, vestry meeting, было бы въ такомъ случаѣ township moot свободныхъ людей. Такая теорія относитъ очевидно мѣстныя вольности въ Англіи къ очень глубокой древности. Несмотря на поддержку, которую эта теорія нашла у весьма заслуженныхъ авторовъ, какъ Толменъ Смитъ (Toulmin Smith), Фриманъ и Стѣббсъ (I, p. 102—105), весьма сомнительно, чтобы когда-либо удалось доказать ея справедливость. Не наше дѣло братья за разрѣшеніе одного изъ самыхъ запутанныхъ и спорныхъ вопросовъ англійскаго права. Мы огра-

Въ Англіи, какъ и въ другихъ странахъ Европы, приходъ несомнѣнно представляетъ характерныя черты естественнаго продукта почвы. Онъ самъ собою сложился въ средѣ общества, организованнаго на основахъ христіанства. Связь, соединявшая всѣхъ жителей данной мѣстности—безъ исключеній, безъ различій и какихъ бы то ни было привилегій—съ храмомъ, гдѣ совершались таинства, создавала у нихъ прочное единство чувствъ и интересовъ. Какъ бы чистъ ни былъ данный культъ, но онъ является источникомъ не только духовныхъ интересовъ; къ нимъ неизбѣжно примѣшиваются разнаго рода свѣтскіе вопросы. Постройка и ремонтъ церквей, присмотръ за кладбищами, содержаніе священниковъ и ихъ помощниковъ влечетъ за собою во всѣ времена значительные расходы. Необходимость покрывать ихъ была одной изъ причинъ, объясняющихъ образованіе церковнаго имущества и учрежденіе десятины.

Всякому извѣстно, что веденіе дѣлъ церкви приводило въ средніе вѣка къ особеннымъ злоупотребленіямъ. Доходы церкви часто употреблялись на вещи, не имѣющія ничего общаго съ ихъ естествен-

ничимся приведеніемъ мнѣнія, высказаннаго недавно по этому вопросу Ф. В. Мэтлэндомъ... „Мы очень далеки отъ предположенія, что каждый township, какъ таковой, имѣлъ свой moot, и, съ другой стороны, прыжокъ, который нужно сдѣлать отъ township moot къ vestry, кажется мнѣ слишкомъ рискованнымъ. Взявъ все, что было сказано въ пользу противоположнаго мнѣнія такимъ способнымъ и трудолюбивымъ изслѣдователемъ, какъ Толмень Смитъ, я остаюсь при своемъ мнѣніи, что vestry—учрежденіе довольно молодое, которое нельзя отнести раньше чѣмъ къ XIV столѣтію, что оно принадлежитъ приходу, единицѣ чисто юридической, а не township'у, что оно есть продуктъ церковнаго налога (church rate), который въ свою очередь есть продуктъ присвоенія десятины и бѣдности приходскаго духовенства, и что наконецъ церковныя старосты (church-wardens)—учрежденіе тоже довольно молодое. Постепенно vestry могъ присвоить себѣ право вмѣшиваться во множество вопросовъ; суды манора приходятъ въ упадокъ и собраніе, которое можетъ налагать церковный налогъ, охотно пробуетъ налагать и другіе налоги; но зародышъ vestry чисто церковнаго происхожденія. Vestry принадлежитъ къ приходу, а свѣтское законодательство XIV-го столѣтія ничего не знаетъ о приходѣ. Если мы заглянемъ въ судебные списки (plea roll) этой эпохи, то мы встрѣтимъ почти на каждомъ шагѣ рѣчь о villa, но не найдемъ ни одного слова о приходѣ, если только не натолкнемся на дѣло по поводу десятины“. F. W. Maitland, „The survival of archaic communities“, *Low Quarterly Review*. 1893. p. 226—227). Идеи Мэтлэнда вполне совпадаютъ съ идеями Гнейста. См. „*Englische Verfassungsgeschichte*“, p. 517—539. [русск. пер. стр. 592—620].

нымъ назначеніемъ. Это приводило къ необходимости обращаться къ прихожанамъ за денежною помощію, особенно въ томъ, что касалось ремонта и содержанія церковныхъ зданій. Начиная почти съ XIII-го столѣтія, на нихъ была возложена обязанность платить для этой цѣли особый ежедневный налогъ (church rate), отъ котораго никто не могъ быть освобожденъ. Онъ распредѣлялся между прихожанами пропорціонально ихъ предполагаемому имуществу. Въ эту эпоху почти единственнымъ указаніемъ на извѣстную степень зажиточности было недвижимое имущество, которое данный плательщикъ занималъ на какомъ бы то ни было основаніи въ предѣлахъ прихода. Былъ ли онъ собственникомъ, пожизненнымъ владѣльцемъ, арендаторомъ, состояло ли имущество изъ земли или изъ дома, — на эти различія никто не обращалъ вниманія; довольно было подсчитать доходы, получаемые съ имущества тѣхъ, кто непосредственно имъ пользуется. Имущество было указателемъ средствъ, которыми располагалъ владѣлецъ. Отсюда вполне естественное слѣдствіе, что church rate долженъ былъ быть пропорціоналенъ доходу съ имуществъ, находившихся въ предѣлахъ прихода. Это заключеніе съ точки зрѣнія англійскаго публичнаго права имѣетъ первостепенное значеніе; заключающееся въ немъ положеніе составляетъ и теперь еще главный принципъ общиннаго налога въ Англіи.

Church rate былъ по своему происхожденію добровольный налогъ. Правда, надъ головою того, кто отказался бы отъ его уплаты, въ видѣ угрозы, висѣло отлученіе отъ церкви; но онъ все-таки представлялъ изъ себя субсидію, размѣры и способъ взиманія которой опредѣляли сами прихожане. Для этой цѣли они собирались въ сакристіи, vestry, подъ предсѣдательствомъ своего пастыря; по естественной ассоціаціи идей само собраніе получило въ послѣдствіе названіе vestry. Въ этомъ мелкомъ, мѣстномъ собраніи можно уже подмѣтить нѣкоторыя черты парламента въ миниатюрѣ; церковные старосты (church wardens) выступаютъ на немъ какъ бы въ роли исполнительной власти. Этихъ скромныхъ дѣятелей, выбираемыхъ каждый годъ изъ среды прихожанъ и обязанныхъ принимать предлагаемые имъ мандаты, было по два въ каждомъ приходѣ; одного изъ нихъ назначали прихожане, другого — настоятель: по крайней мѣрѣ таковъ былъ установившійся обычай. Церковные старосты (church wardens) заботились о матеріальной сторонѣ культа, о содержаніи и охранѣ строеній, о храненіи книгъ и о внутренней полиціи церкви. Ихъ

главная функція состояла въ распредѣленіи и взиманіи церковнаго налога и въ созываніи для этой цѣли собраній прихожанъ. Едва ли нужно упоминать рядомъ съ церковными старостами о нѣсколькихъ второстепенныхъ должностныхъ лицахъ, какъ клеркъ, ризничій и церковный сторожъ, назначеніе которыхъ тоже принадлежало прихожанамъ.

Аналогичныя явленія происходили и на континентѣ, особенно во Франціи, гдѣ положеніе церкви и церковнаго имущества было почти то же, что и въ Англіи. Но одни и тѣ же зародыши дали въ этихъ обѣихъ странахъ, благодаря различію обстоятельствъ, весьма различные результаты. Участіе свѣтскихъ лицъ въ дѣлахъ культа остановились во Франціи на образованіи строительныхъ совѣтовъ, скромная дѣятельность которыхъ все болѣе и болѣе попадала въ зависимость отъ церковной власти. Въ Англіи, напротивъ, благодаря реформѣ, участіе вѣрующихъ въ расходахъ по дѣламъ церкви стало исходною точкою цѣлаго ряда существенныхъ перемѣнъ въ политической организаціи общества.

Громадная современная роль англійскаго прихода начинается съ XVI вѣка, съ эмансипаціи свѣтскаго общества. На первый взглядъ кажется, что религіозная реформа вспыхнула внезапно. Но въ дѣйствительности она была послѣднимъ актомъ таинственной эволюціи, которая уже давно совершалась незамѣтнымъ образомъ и первые симптомы которой совпадаютъ съ пробужденіемъ, послѣдовавшимъ за мрачнымъ застоємъ первыхъ столѣтій средневѣковаго періода.

Самый духъ реформы, не всегда видный изъ-за густого слоя теологическихъ споровъ, — это новый взглядъ на міръ, перемѣна идеала, который теперь дѣлается доступнымъ человѣческому пониманію. На нихъ перестаютъ смотрѣть, какъ на юдоль плача, какъ на временное жилище человѣка, о которомъ не стоитъ заботиться. Люди рѣшаются вѣрить, что царство Бога начинается на этой землѣ, что человѣкъ можетъ и здѣсь быть сравнительно счастливымъ, что во всякомъ случаѣ его долгъ стараться улучшить свою судьбу. Появляется вѣра въ прогрессъ и вмѣстѣ съ нею благородное довѣріе къ пользѣ усилія; вмѣстѣ съ нею растетъ потребность и любовь къ свободѣ, безъ которой человѣкъ съ большимъ трудомъ рѣшается брать на себя починъ въ какомъ бы то ни было дѣлѣ. Первый шагъ въ этомъ направленіи заключалъ въ себѣ возмущеніе противъ традиціоннаго ига духовенства. Извѣстно,

до какой степени это возмущеніе имѣло успѣхъ въ Англіи. Но здѣсь для насъ важно то, какъ отразились эти событія на внутреннемъ управленіи страной.

Церковь въ средніе вѣка стремилась не къ одному только господству надъ умами и сердцами. Она была могущественна въ сферѣ матеріальныхъ интересовъ и присвоила себѣ многочисленныя функціи политическаго и соціальнаго характера. Она разрѣшала просвѣщеніе настолько, насколько считала его необходимымъ. Она одна бралась за дѣло попеченія о больныхъ и бѣдныхъ, за всѣ вѣтви общественной благотворительности. Въ тѣ времена, когда потребности общества были безъ сомнѣнія не менѣе настоятельны, но менѣе разнообразны и сложны, чѣмъ теперь, дѣятельности церкви было достаточно, или, по крайней мѣрѣ, казалось, что ея достаточно. Что касается государства, то роль его была въ нѣкоторомъ смыслѣ отрицательная. Оно должно было ограждать общество, сложившееся по начертанному церковью типу, отъ внѣшнихъ опасностей, которыя могли бы угрожать его существованію; оно должно было охранять порядокъ, поддерживать царство мира, исполнять обязанности полиціи. Но реформація захватила даже фундаментъ зданія, воздвигнутаго церковью; государство стало на мѣсто церкви. Лучше сказать, оно во множествѣ пунктовъ подставило свою дѣятельность на мѣсто дѣятельности церкви. Свѣтское общество, выразителемъ и представителемъ котораго является государство, пожелало вести болѣе независимую роль, освободиться отъ опеки духовенства; для этой цѣли оно взяло на себя функціи, которыя до того времени исполняла церковь. Это было, впрочемъ, не чѣмъ инымъ, какъ исполненіемъ обязательствъ, переходящихъ на каждаго наслѣдника вмѣстѣ съ наслѣдствомъ. Имѣнія церкви, или вѣрнѣе сказать церковныхъ общинъ, были конфискованы, раздѣлены и вошли въ тысячѣ разнообразныхъ формъ въ составъ имущества свѣтскаго общества.

Это общество, только что отвергнувшее нѣсколько догматовъ теократіи, не перестало быть христіанскимъ обществомъ; оно не мечтало объ уничтоженіи всѣхъ учрежденій прошлаго. Было вполне естественно, чтобы оно продолжало жить и дѣлать свое дѣло въ рамкахъ, построенныхъ католицизмомъ. У него былъ на лицо старый административный организмъ, пережившій время испытанія,

и оно не колеблясь сохранило его. Этимъ организмъ былъ приходъ.

Какъ до, такъ и послѣ реформаціи, собранія прихожанъ происходили періодически въ сакристіи церкви. Жители прихода по прежнему должны были заботиться о матеріальныхъ нуждахъ церкви; вскорѣ даже на нихъ легла новая и особенно тяжелая обязанность, имѣющая большое значеніе, исполненіе которой болѣе, чѣмъ что-либо другое, свидѣтельствуетъ объ исключительномъ положеніи, отводимомъ приходу англійскимъ административнымъ правомъ.

Приходъ сдѣлался главнымъ органомъ общественной благотворительности.

Въ числѣ задачъ, разрѣшить которыя предстояло современному обществу, одной изъ самыхъ настоятельныхъ и самыхъ сложныхъ была безспорно борьба съ пауперизмомъ. Бѣдность—явленіе вѣчное. Средніе вѣка принимали ее, какъ неизбѣжное, почти законное зло, послѣдствіе котораго должно смягчать милосердіе; многочисленныя благотворительныя учрежденія, больницы, пріюты, лѣчебницы для прокаженныхъ, появленіе которыхъ совпадаетъ съ началомъ христіанства, свидѣтельствуютъ о состраданіи, которое церковь чувствовала къ обиженнымъ судьбою. Милосердіе было одною изъ ея главныхъ функцій; оно же служило оправданіемъ ея огромныхъ богатствъ и десятины.

Понятія среднихъ вѣковъ не шли дальше милостыни, дальше временнаго, случайнаго, не систематическаго облегченія нужды и страданій; но оно до нѣкоторой степени парализовалось въ концѣ среднихъ вѣковъ и еще болѣе въ XVI столѣтіи жестокими, безсердечными и возмутительными мѣрами репрессіи противъ бродяжничества и нищенства. Благодаря реформаціи, благотворительность была секуляризирована; она стала общественною службою. Самыя понятія о благотворительности страннымъ образомъ измѣнились. Къ чести современнаго общества слѣдуетъ сказать, что оно признало въ бѣдности общественную болѣзнь, причины которой, чисто общественныя, можно опредѣлить, и послѣдствія которой, въ нѣкоторой степени, можно устранить. Духъ послѣдовательности и метода занялъ мѣсто безпечности и эмпиризма. Эта новая точка зрѣнія, результатъ болѣе оптимистическаго взгляда на назначеніе человѣка, появилась въ нѣкоторыхъ странахъ и особенно въ Англіи.

Послѣ различныхъ попытокъ, которыя всѣ увеличивали роль

прихода ¹⁾, законъ о бѣдныхъ королевы Елисаветы, положилъ въ 1601 году основы законодательства, послѣдствія котораго чувствуются еще въ настоящее время. Господствующій принципъ закона 1601 года тотъ, что слѣдуетъ установить различіе между бѣдными здоровыми и бѣдными, которыхъ возрастъ, болѣзнь или увѣчья дѣлаютъ неспособными къ физическому труду. Первымъ слѣдуетъ доставить работу, а только вторыхъ — и то, если невозможна поддержка ихъ со стороны семьи, — сдѣлать предметомъ благотворительности. Обязанностью официальныхъ лицъ прихода становится принуждать бѣдныхъ къ работѣ и имѣть запасы льна, конопли, шерсти, нитокъ, желѣза, и другихъ матеріаловъ, необходимыхъ для нея.

Хотя примѣненіе этого принципа на практикѣ могло давать мѣсто очень крупнымъ злоупотребленіямъ, нельзя отрицать, что самъ по себѣ онъ справедливъ и плодотворенъ. Законъ Елисаветы, устанавливая эти полезныя мѣропріятія, освящалъ вмѣстѣ съ тѣмъ одно существенное нововведеніе во внутреннемъ управленіи страной. Со времени этого закона свѣтское общество должно было въ рамкахъ прихода выполнять обязанности, налагаемыя на него общественною благотворительностью; простой церковный округъ пріобрѣталъ такимъ образомъ характеръ дома помощи. Бѣдный долженъ былъ получать помощь въ томъ приходѣ, въ которомъ онъ родился.

Облегченіе нужды считается въ Англіи, по крайней мѣрѣ, со времени закона 1601 года — законною обязанностью прихожанъ. Конечно, законъ этотъ не создалъ для бѣднаго новаго права въ собственномъ значеніи этого слова; бѣдный не является какъ бы кредиторомъ прихода. Но все-таки приходъ не можетъ уклониться отъ исполненія этой обязанности и въ случаѣ надобности можетъ быть принужденъ къ этому властью.

Доставленіе работы здоровымъ бѣднымъ, оказываніе помощи больнымъ и увѣчнымъ, взиманіе суммъ, необходимыхъ для этой двойной цѣли, — все это были со времени закона 1601 года функціи, исполняемыя church warden'ами подъ руководствомъ vestry и при содѣйствіи надзирателей за бѣдными (overseers of the poor). Эти надзиратели назначались ежегодно мировыми судьями изъ среды

¹⁾ Первые начала «дома помощи» появляются уже съ 1388 года (Stubbs, III, 650).

болѣе почтенныхъ жителей прихода (substantial householders). Ихъ число колебалось между двумя и четырьмя, сообразно со значеніемъ прихода. Отказываться отъ этой должности за исключеніемъ извѣстныхъ случаевъ—не дозволялось. Списокъ лицъ, способныхъ исполнять эту функцію, составлялся церковными старостами по соглашенію съ прихожанами.

Послѣдніе конечно должны были нести расходы, вытекающіе изъ примѣненія на практикѣ предписаній закона. Важнымъ слѣдствіемъ этого было то, что налогъ, которымъ покрывались необходимые расходы—налогъ въ пользу бѣдныхъ (poor rate), былъ введенъ по образцу церковнаго налога (church rate). Его должны были платить всѣ, владѣвшіе въ приходѣ имуществомъ на какомъ бы то ни было основаніи, пропорціонально доходу съ этого имущества. Понятно, что налогъ въ пользу бѣдныхъ значительно превосходилъ своею важностью старинный церковный налогъ. Роли перемѣнились; church rate вскорѣ сдѣлался не болѣе, какъ ничтожною частицею налога въ пользу бѣдныхъ, который остался до нашего времени неизмѣннымъ типомъ муниципальных налоговъ.

Это внезапное расширеніе первоначальнаго призванія естественно придало приходу значеніе, котораго у него раньше не было. Онъ сдѣлался политическимъ организмомъ¹⁾; но этого мало. Если взглянуть на принципъ, лежащій въ основѣ организаціи прихода, то станетъ ясно, что приходъ былъ учрежденіемъ демократическимъ. Это была община, составляемая жителями опредѣленной, небольшой мѣстности. Всѣ они несли извѣстныя тяжести и всѣ—по крайней мѣрѣ въ теоріи—имѣли право принимать участіе въ приходскихъ собраніяхъ—vestry.

Однако, если будущему удалось наконецъ послѣ тысячи превратностей доставить полное торжество демократическому принципу, этой сущности англійскаго прихода, то нужно признать, что въ

¹⁾ Слѣдуетъ впрочемъ отмѣтить, что прежде, чѣмъ общественная благотворительность получила правильную организацію, на приходъ было возложено содержаніе общественныхъ дорогъ. Этотъ вопросъ рано возбудилъ къ себѣ вниманіе правительства, сдѣлавшаго соотвѣтственныя распоряженія всякаго рода; статутъ 1555 года (2 and 3 Ph. and M., с. 8) возложилъ это дѣло на приходы. Жители платили свою часть натурою; въ нѣкоторыхъ случаяхъ натуральная повинность замѣнялась денежными взносами. Взносы были пропорціональны имуществу плательщиковъ. Мы еще вернемся впослѣдствіи къ этому пункту

самомъ началѣ этотъ принципъ могъ осуществляться только очень рѣдко.

Весьма вѣроятно, что первоначально полное собраніе всѣхъ платящихъ налогъ прихожанъ было общимъ правиломъ.

Такая система сохранилась въ извѣстномъ числѣ приходоѡвъ. Режимъ, которому они были подчинены, былъ режимъ «открытаго vestry» (open vestry). Но установился онъ далеко не во всѣхъ приходахъ. Въ большемъ числѣ ихъ всѣ обязанности приходской администраціи исполнялись лишь группою болѣе вліятельныхъ, болѣе дѣятельныхъ, быть можетъ, болѣе преданныхъ дѣлу прихожанъ, составлявшихъ такъ называемый «выбранный vestry» (select vestry).

Способъ образованія этихъ комитетовъ былъ весьма различенъ въ зависимости отъ разнообразія условій. Обыкновенно они составлялись сами собою, а прихожане, благодаря своему равнодушію, нерадѣнію и наконецъ молчаливому согласію, предоставляли имъ всѣ заботы о мѣстныхъ дѣлахъ. Хотя режимъ select vestry вводилъ измѣненіе въ первоначальныя основы управленія приходами, но онъ былъ признанъ законнымъ, лишь только въ его пользу заговорила долговременная традиція. Судебные приговоры высказывались въ томъ же смыслѣ. Наконецъ, когда начали основывать новые приходы, оказалось, что и законодатель сталъ на сторонѣ select vestry и установилъ посредствомъ парламентскихъ актовъ порядокъ образованія и обновленія этой корпораціи ¹⁾. Къ концу XVIII-го столѣтія select vestry былъ во множествѣ случаевъ представителемъ прихода. Онъ управлялъ, не подчиняясь никакому существенному контролю, особенно въ области общественной благотворительности, дѣлами, имѣвшими иногда первостепенное значеніе.

Впрочемъ vestry, былъ ли онъ «открытымъ» или «выбраннымъ», не пользовался полною независимостью. Даже въ кругу его компетенціи давало себя чувствовать превосходство правящаго класса—gentry. Приходская администрація находилась подъ властью мировыхъ судей. Ниже мы увидимъ, что ихъ вмѣшательство, часто весьма неумѣстное, имѣло въ большей части вопросовъ, относящихся къ общественной благотворительности, рѣшающее значеніе.

Исчезновеніе большого числа открытых vestries и преобладающее значеніе, приобрѣтенное мировыми судьями, суть явленія, тѣсно свя-

¹⁾ Gneist, „Selfgovernment in England“, p. 674—675.

занныя съ политическимъ и общественнымъ строемъ Англіи XVIII вѣка. Такъ какъ этотъ строй не устоялъ подъ ударами радикальныхъ реформъ, то понятно, что и въ управленіи приходами должна была произойти перемѣна.

И въ самомъ дѣлѣ перемѣна произошла. Не смотря на множество злоупотребленій, отклоненій отъ прямого пути и несообразностей, приходъ заключалъ въ себѣ элементы жизнеспособнаго организма. Онъ, такъ сказать, скрывалъ въ себѣ зародыши своего развитія, долгое время какъ бы дремавшіе подъ вліяніемъ разнообразныхъ обстоятельствъ. Но постепенно они пробудились. Это обнаружилось только въ ту эпоху, когда демократія начала признавать свою силу, когда главенству *gentry* стала грозить серьезная опасность. Начиная съ послѣднихъ годовъ XVIII столѣтія, упадокъ *nobility* и *gentry* начинаетъ заявлять о себѣ неоспоримыми симптомами. Самыя условія политической и соціальной задачи, если можно такъ выразиться, подверглись глубокой перемѣнѣ. Отъ реформаціи до эпохи французской революціи вниманіе Англіи поглощали вопросы религіи и формы правленія. Цѣлымъ рядомъ продолжительныхъ столкновеній и цѣною достойныхъ удивленія усилій оба эти вопроса были рѣшены въ смыслѣ свободы. Этотъ результатъ былъ въ значительной степени плодомъ усилій знати и *gentry*. То, что они пріобрѣли, было пріобрѣтено окончательно, сдѣлалось умственнымъ и нравственнымъ достояніемъ Англіи, въ нѣкоторой степени достояніемъ всего цивилизованнаго міра. Вниманіе людей должно было перейти съ этого времени на новый рядъ вопросовъ. Низшіе слои населенія начали смутно предчувствовать лучшее будущее. Началось великое демократическое движеніе нашего вѣка. Малые, скромные, о которыхъ ничего не знаетъ оффиціальный міръ и которые исключены изъ политической жизни, возвысили свой голосъ. Они начали требовать для себя равенства, большей справедливости, болѣе здоровыхъ условій жизни, бѣльшаго знанія, однимъ словомъ, бѣльшаго счастья; для осуществленія же своихъ желаній они потребовали большей власти. Развѣ исторія нашего времени не исторія эволюціи, которая привела къ свѣту глубокіе и темные слои населенія?

Для того, чтобы современное общество могло перестроиться на новыхъ началахъ въ Англіи, какъ и во всякой другой странѣ, ему нужно было выработать себѣ новые органы, приспособленные къ цѣлямъ, которыхъ оно имѣло въ виду достигнуть; и эти органы были

созданы. Заслуживаетъ вниманія то обстоятельство, что въ приходѣ они нашли условія, годныя для своего существованія, такъ сказать, вещество, изъ котораго они создались. Изъ прихода вышелъ цѣлый рядъ учрежденій съ глубокимъ клеймомъ современнаго духа и съ двумя самыми характерными чертами современнаго общественнаго права: съ одной стороны, съ прямымъ обращеніемъ къ народному выбору, съ другой—съ внимательною и постоянною опекою со стороны государства, какъ высшаго выразителя цѣлаго народа.

Столь радикальное преобразованіе влекло за собою все болѣе и болѣе полный разрывъ между духовнымъ и свѣтскимъ міромъ. Политическій приходъ долженъ былъ отдѣлиться отъ церковнаго. Съ тѣхъ поръ, какъ законъ официально призналъ диссидентовъ, стало довольно труднымъ сохранить фикцію, что «прихожанами» считаются жители округа, центромъ котораго является англиканская церковь. Въ тотъ день, когда законъ постановилъ, что church rate—налогъ добровольный, что никого нельзя заставить платить его ¹⁾, былъ сдѣланъ громадный шагъ въ пользу принципа, въ силу котораго церковная организація не должна имѣть ничего общаго съ административнымъ правомъ.

Впрочемъ уже давно, въ силу разнообразныхъ обстоятельствъ, гражданскій или свѣтскій приходъ во многихъ случаяхъ пересталъ территориально совпадать съ церковнымъ. Poor law parish и high-way parish не соотвѣтствуютъ непременно церковному округу ²⁾. Церковный приходъ интересуется въ настоящее время только вѣрныхъ англиканской церкви. Мы, конечно, будемъ имѣть дѣло съ гражданскимъ приходомъ.

Въ теченіе нынѣшняго столѣтія приходъ вошелъ составнымъ элементомъ въ извѣстное число болѣе важныхъ организмовъ новаго происхожденія, исполняющихъ опредѣленныя функціи. Такого рода комбинаціи состоялись преимущественно въ области общественной благотворительности и общественной гигиены. Если приходъ, соединившись съ сосѣдними приходами, сдѣлался въ нѣсколькихъ от-

¹⁾ 31 and 32 Vict., c. 109 (1868).

²⁾ Въ настоящее время насчитываютъ въ Англіи около 13000 церковныхъ и почти 15000 „свѣтскихъ“ приходовъ. (Статистика упоминаетъ о 14687). High way parishes насчитываютъ приблизительно 14775. „Гражданскій приходъ“ есть округъ, составляющій особую административную единицу для цѣлей общественной благотворительности.

ношеніяхъ составною частью болѣе крупнаго цѣлаго, то тѣмъ не менѣе онъ сохранилъ и свою индивидуальность. У него была своя жизнь и своя довольно ясно очерченная, хотя несомнѣнно и довольно ограниченная компетенція. Во всякомъ случаѣ въ двухъ, трехъ случаяхъ она касалась дѣйствительно значительныхъ интересовъ. Мы будемъ имѣть случай указать на тѣ вопросы, въ рѣшеніи которыхъ приходъ принималъ непосредственное участіе. Скромная, но тѣмъ не менѣе вліятельная роль, которую приходъ не переставалъ играть, навела законодателя съ первыхъ лѣтъ текущаго столѣтія на мысль подчинить новымъ и точнымъ правиламъ организацію собранія, олицетворявшаго приходъ, т. е. vestry.

Эта реформа есть дѣло закона 1818 года ¹⁾).

Законъ отнесся съ уваженіемъ къ организаціи select vestries тамъ, гдѣ она опиралась на древній обычай или на спеціальные акты. Онъ не коснулся также приходовъ столицы. Его власть распространилась исключительно на open vestries, обнаруживавшія мало жизни, благодаря равнодушію прихожанъ.

Система, введенная закономъ 1818 года, хотя она и была недавно отмѣнена, заслуживаетъ вниманія. Она была первымъ проявленіемъ принципа, который въ англійскомъ административномъ правѣ господствуетъ вотъ уже 75 лѣтъ и случаи примѣненія котораго были довольно многочисленны,—это принципъ множественныхъ вотумовъ. Члены одной общины, жители одного округа раздѣляются на нѣсколько категорій, смотря по степени своей зажиточности, и пользуются вѣсомъ пропорціонально своему имуществу.

По закону 1818 года всякій прихожанинъ, платящій налогъ въ пользу бѣдныхъ, имѣлъ право участвовать въ дѣятельности vestry. Но вліяніе отдѣльныхъ членовъ собранія не было одинаково. Тѣ изъ прихожанъ, имущество которыхъ было обложено налогомъ въ пользу бѣдныхъ по расчету дохода менѣе, чѣмъ въ 50 ф. стерл. въ годъ, имѣли право на одинъ только голосъ. Прихожане, обложенные налогомъ пропорціонально доходу въ 50—75 фунтовъ, пользовались двумя голосами. Новые 25 фун. дохода давали право на третій голосъ, и такъ далѣе до шести голосовъ; это былъ максимумъ. Законъ 1819 года уравнивалъ съ прихожанами тѣхъ пла-

¹⁾ 59 Geo. III, с. 58. Этотъ законъ извѣстенъ подъ названіемъ General vestries Act или Sturge Bourne's Act (по имени своего автора). Онъ былъ дополненъ годъ спустя закономъ 59 Geo. III, с. 85.

тельщиковъ, которые, не живя сами въ приходѣ, имѣли тамъ имущество, обложенное налогомъ въ пользу бѣдныхъ.

Эта остроумная система, очевидно придуманная для поддержанія консервативныхъ интересовъ, въ настоящее время не болѣе, чѣмъ воспоминаніе. Законъ 5-го марта 1894 года поразилъ ее на смерть. «Приходскіе избиратели» въ настоящее время всѣ стоятъ на одномъ уровнѣ. Ни у кого нѣтъ болѣе одного голоса (*one man one vote*). Но законъ 1894 года сдѣлалъ еще гораздо больше. Въ сельскихъ приходахъ онъ отмѣнилъ древній *vestry*, это полу-свѣтское, полу-религіозное собраніе, собиравшееся подъ предсѣдательствомъ пастора и представлявшее одинъ изъ самыхъ любопытныхъ и самыхъ характерныхъ остатковъ прежней Англіи. Создавъ приходскіе совѣты и чисто свѣтскія приходскія собранія и оставивъ *vestry* исключительно для религіозныхъ цѣлей, законъ разорвалъ въ одномъ важномъ пунктѣ связь, соединявшую свѣтское общество съ англиканскою церковью ¹⁾.

¹⁾ Законъ 5 марта 1894 года относится только къ сельскимъ приходамъ, но именно здѣсь *vestry* и сохранилъ свой древній характеръ и имѣлъ дѣйствительное значеніе. Роль его въ городахъ была менѣе важною. Тамъ различныя выборныя корпораціи (именно городскіе совѣты) исполняли извѣстныя функціи, которыя въ сельскихъ приходахъ составляли принадлежность *vestry*. Одинъ законъ 1831 года (1 and 2 Will. IV, с. 60), относившійся къ инкорпорированнымъ городамъ и къ приходамъ, имѣющимъ не меньше 800 плательщиковъ, пытался ввести въ эту область демократическую систему представительства. Пользованіе этой системой предоставлялось усмотрѣнію плательщиковъ. Если плательщики принимали законъ 1831 года (голоса всѣхъ имѣли одинаковую силу), то прихожанами выбиралось собраніе, пользовавшееся титуломъ *select vestry*. Члены его выбирались на три года и обновлялись каждый годъ на одну треть. Этотъ законъ былъ принятъ только въ немногихъ мѣстахъ (Gneist „Selfgovernment“, p. 680—682).

Несмотря на все вышесказанное, существуютъ еще въ городахъ и „городскихъ округахъ“ *vestries*, управляемые закономъ 1818 года (гдѣ слѣдовательно принципъ множественныхъ вотумовъ находится въ силѣ). Но законъ 5 марта 1894 года дозволилъ правительству требовать каждому городскому совѣту или каждой выборной корпораціи, существующей въ данномъ округѣ, единственныя, сколько-нибудь важныя административныя функціи, которыя еще исполняли этого рода *vestry* (назначеніе „надзирателей за бѣдными“ и ихъ помощниковъ; право привлекать собственника вмѣсто жильца къ уплатѣ налога въ пользу бѣдныхъ).

II.

Законъ королевы Елисаветы 1601 года, существенныя основы котораго оставались въ силѣ до 1834 года, сдѣлался исходною точкою обширнаго законодательства, подвергавшагося постояннымъ передѣлкамъ. Теперь мы знаемъ, что законодатель не всегда былъ счастливъ въ своихъ нововведеніяхъ, что онъ слишкомъ часто забывалъ спасительные принципы акта 1601 года, что административная практика еще болѣе удалялась отъ нихъ, наконецъ, что положеніе, созданное около начала XIX вѣка длиннымъ рядомъ злоупотребленій и плохо направленныхъ попытокъ, давало поводъ къ самымъ серьезнымъ опасеніямъ.

Бремя общественной благотворительности тяжело. Никакая политическая община не беретъ его на себя добровольно; обыкновенно каждая поддается искушенію свалить его на чужія плечи. Эта область одна изъ тѣхъ, гдѣ нераздѣльно должна была бы господствовать идея солидарности. Но англійское законодательство, начиная съ конца XVII в., пошло по совершенно противоположному направленію. Хотя приходъ, рассматриваемый какъ органъ общественной благотворительности, грѣшитъ очевидно своими малыми размѣрами, все-таки, было рѣшено раздѣлить болѣе значительные приходы еще на болѣе мелкіе округи—townships, для примѣненія закона о бѣдныхъ. Такого рода децентрализація часто практиковалась и освящалась закономъ, особенно на сѣверѣ. Мелкія общины, почти всегда довольно ничтожныя, иногда просто миніатюрныя, находились неизбѣжно подъ господствомъ самыхъ узкихъ идей. Постоянная забота каждой изъ нихъ состояла въ томъ, чтобы не увеличивать своего бремени еще новыми тяготами. Собственники въ приходѣ, сквайры и богатые горожане, которые благодаря своему богатству несли самую тяжелую часть налога для бѣдныхъ, поддерживали эти эгоистическія стремленія и постарались даже, чтобы законодательство было проникнуто ими.

Непосредственный интересъ cadaго прихода состоялъ въ томъ, чтобы бѣдняки не могли пріобрѣтать въ немъ осѣлости (settlement) посредствомъ болѣе или менѣе продолжительнаго пребыванія. Этотъ интересъ нашелъ удовлетвореніе въ актѣ 1662 года (13 and 14 Charles II, с. 12), законъ, проведенномъ главнымъ образомъ ста-

раніями представителей Лондона и Вестминстера. Мотивъ, приведенный въ пользу этой реформы, былъ тотъ, что необходимо положить предѣлъ наплыву бѣдняковъ въ богатые приходы. Цѣль закона та, чтобы каждый съ точки зрѣнія общественной благотворительности былъ почти неразрывно связанъ со своимъ роднымъ приходомъ. Churchwardens и overseers могли въ продолженіе сорока дней послѣ появленія въ приходѣ чужого человѣка, не способнаго представить гарантій въ исправной уплатѣ налоговъ, получить отъ мировыхъ судей приказъ, обязывающій пришлеца возвратиться на родину (order of removal). Для приведенія его въ исполненіе можно было, конечно, употреблять и силу. Этотъ родъ остракизма поражалъ слѣдовательно не только лицъ, фактически обременяющихъ собою приходъ, но и лицъ, обѣднѣнія которыхъ можно было бояться. А законъ 1695 года прибавлялъ къ этому, что упомянутые сорокъ дней должны считаться со дня полученія надзирателями за бѣдными заявленія отъ пришлеца о его прибытіи. Понятно, что такое законодательство, приковывая рабочаго вопреки его интересамъ къ опредѣленному мѣсту жительства, должно было вредно отзываться на развитіи промышленности. Оно представляло и другое неудобство, именно ограниченіе личной свободы множества жителей страны.

Правда, что эта драконовская политика во всей своей строгости продержалась не долго. Мало-по-малу были введены различныя облегченія. Уже законъ 1691 года допустилъ нѣсколько новыхъ способовъ полученія осѣлости. Къ нимъ принадлежали: ученическій договоръ, наемъ прислуги на годъ, фактическое владѣніе имуществомъ, уплата податей, служба въ какой-либо приходской должности въ продолженіе того же времени. Нѣсколько лѣтъ спустя было рѣшено, что лицо, пріобрѣтшее удостовѣреніе въ принадлежности къ опредѣленному мѣсту осѣлости, не могло быть выселено изъ прихода, гдѣ оно поселилось, до тѣхъ поръ, пока дѣйствительно не сдѣлается для него бременемъ ¹⁾. Наконецъ актъ 1795 года ²⁾ сдѣлалъ общее постановленіе, что простой вѣроятности обѣдненія недостаточно для того, чтобы оправдать выселеніе. Приказъ о выселеніи могъ быть изданъ только въ томъ случаѣ, если бѣднякъ дѣйствительно попадалъ въ нужду.

¹⁾ 8 and 9 Will. III, с. 30; 9 and 10 Will, III, с. 11; 12 Anne, с. 18; 3. Geo. II, с. 9.

²⁾ 33 Geo. III, с. 101.

Это законодательство, вдохновляемое болѣе челоуѣколюбивыми идеями, представляло конечно прогрессъ сравнительно съ актами 1662 и 1695 г. Но къ несчастью принципы приписки къ опредѣленному мѣсту для полученія общественной помощи въ ту эпоху были хуже, чѣмъ когда-либо. Самый естественный способъ, именно проживаніе въ приходѣ въ продолженіе трехъ лѣтъ безъ перерыва, былъ отмѣненъ законами конца XVII-го столѣтія. Въмѣсто него ввели или сохранили извѣстное число болѣе или менѣе искусственныхъ способовъ пріобрѣтенія осѣдлости, пользованіе которыми давало поводъ къ безконечнымъ препирательствамъ. Нельзя было ожидать никакого рѣшительнаго прогресса до тѣхъ поръ, пока не былъ устраненъ корень зла, коренившійся прежде всего въ излишней раздробленности общественной благотворительности. Зло было неразрывно связано съ непобѣдимымъ эгоизмомъ тысячъ мелкихъ общинъ, съ тою жестокостью, съ которою имущіе старались оттолкнуть отъ себя всѣ притязанія неимущихъ. Слѣдствіемъ этого были постоянные процессы изъ-за вопроса объ осѣдлости; процессы влекли за собою значительные расходы. Въ положеніи бѣдняковъ господствовала жестокая неизвѣстность; имъ приходилось скитаться изъ прихода въ приходъ, не находя нигдѣ вѣрнаго куска хлѣба. Благодаря плохо обдуманному строю, частные интересы не могли рѣшиться отступить передъ общими. Лѣкарство нужно было искать въ болѣе широкой и раціональной организаціи общественной благотворительности.

Неудачная постановка вопроса объ осѣдлости не была единственнымъ неудобствомъ, на которое имѣла право жаловаться Англія до реформы 1834 года. Были и другія, не менѣе важныя неурюстройства. Исполненіе мѣръ, постановляемыхъ управленіемъ общественной благотворительности, возлагалось коллективно на church wardens и надзирателей за бѣдными (overseers of the poor). Послѣднихъ бывало обыкновенно двое, иногда же трое и даже четверо. Церковные старосты (church wardens) исполняли свои функціи ex officio, надзиратели же выбирались на годъ по крайней мѣрѣ двумя мировыми судьями изъ числа почтенныхъ отцовъ семействъ и исправныхъ плательщиковъ прихода (substantial house holders) и отказаться отъ должности было нельзя; впрочемъ, допускались довольно многочисленныя исключенія. Хотя мировые судьи пользовались дискреціонною властью въ дѣлѣ назначенія надзирателей, тѣмъ не менѣе они обыкно-

венно руководствовались указаніями церковныхъ старостъ. Послѣдніе въ свою очередь входили на этотъ счетъ въ соглашеніе со всей массою прихожанъ или, вѣрнѣе сказать, съ vestry. Клеркъ прихода (vestry clerk) велъ текущія дѣла и, какъ часто бываетъ въ подобныхъ случаяхъ, пользовался преобладающимъ вліяніемъ. Церковные старосты и overseers должны были, по мысли законодателя, доставлять нуждающимся помощь въ видѣ ли работы, или денежнаго пособія, сообразно съ указаніями закона; но главная ихъ функція состояла во взиманіи налога въ пользу бѣдныхъ. Они должны были вычислить на каждый годъ впередъ нужную сумму и распределить ее между плательщиками; разъ налогъ былъ собранъ, ихъ дѣло было сдѣлать изъ него предписанное закономъ употребленіе. Прибавимъ мимоходомъ, что на надзирателей было возложено нѣсколько мелкихъ административныхъ обязанностей изъ другой области; такъ они составляли списки избирателей въ парламентъ и списки лицъ, имѣющихъ право исполнять обязанности присяжныхъ.

Дѣятельность churchwardens и overseers всецѣло находилась подъ контролемъ и—что еще печальнѣе—не была свободна отъ участія и вмѣшательства мировыхъ судей. Эти магистраты не довольствовались тѣмъ, что они назначали надзирателей, провѣряли ихъ счета, рекомендовали принудительныя мѣры по отношенію къ неисправнымъ плательщикамъ, рѣшали въ первой инстанціи (апелляція была къ четвертнымъ сессіямъ) всѣ споры, возникавшіе по поводу примѣненія закона, особенно въ области вопросовъ объ осѣдлости, заботились о препровожденіи нуждающихся въ ихъ родные приходы; во всемъ этомъ не было бы еще ничего, кромѣ проявленія высшей власти контроля и надзора; но было и еще кое-что. Законъ 1691 года возымѣлъ несчастную мысль дозволить мировымъ судьямъ (и даже одному изъ нихъ) непосредственно назначать пособія нуждающимся. Позже, правда, это право было ограничено и оставлено только на случай, если нуждающійся, получившій отказъ отъ попечителя, обращался къ судѣ съ апелляціей. Личное вмѣшательство магистратовъ, вообще мало знакомыхъ съ положеніемъ бѣдныхъ или только при- творяющихся бѣдными, бывало прихотливо, необдуманно, произвольно. Оно всегда погрѣшало излишнею довѣрчивостью и снисходительностью и способствовало разграбленію благотворительныхъ суммъ.

Наконецъ ложныя экономическія идеи, находящіяся впрочемъ въ связи съ неяснымъ понятіемъ о филантропіи, какъ кажется, содѣй-

ствовали извращенію до основанія самаго учрежденія общественной благотворительности. Основной принципъ закона Елизаветы былъ тотъ, что слѣдовало доставлять работу здоровымъ бѣднякамъ, тогда какъ пособіе въ буквальномъ значеніи должно было даваться только дѣтямъ, старикамъ, больнымъ и увѣчнымъ. Нѣтъ ничего спасительнѣе, чѣмъ этотъ принципъ, подъ условіемъ, конечно, что его будутъ примѣнять на практикѣ, и нельзя отрицать, что въ этомъ направленіи дѣлались попытки. Начиная съ послѣднихъ лѣтъ XVII столѣтія, было построено извѣстное число рабочихъ домовъ (work houses), куда и отправляли бѣдняковъ. Законъ 1722 года объявилъ даже, что бѣднякъ, который отказался бы отъ помѣщенія и содержанія въ одномъ изъ этихъ домовъ, лишался права на пособіе отъ прихода; но это продолжалось не долго: актъ 1722 года былъ отмѣненъ въ 1796. Главное требованіе закона Елизаветы—доставлять работу обращающимся къ общественной благотворительности — исходящее изъ вѣрной и справедливой мысли, все болѣе и болѣе приходило въ забвеніе. Въмѣсто того, чтобы заняться лично отысканіемъ работы для нуждающихся—задача, рѣшить которую въ сущности далеко не легко, churchwardens, overseers, судьи, словомъ, всѣ находили болѣе простымъ и удобнымъ выдавать имъ единовременныя денежныя пособія; ихъ задача такимъ образомъ облегчалась; но зато бремя, лежавшее на плательщикахъ, постоянно росло.

Это бремя еще увеличилось послѣ 1795 года вслѣдствіе введенія ужасной allowance system. Съ этого времени доходъ съ налога для бѣдныхъ идетъ не только на пособія собственно бѣднымъ, но и на прибавки къ заработкамъ рабочихъ, которые были признаны нуждающимися въ этомъ. Эти прибавки должны были равняться разности между валовымъ доходомъ рабочаго и стоимостью жизни; онѣ увеличивались для каждой семьи съ увеличеніемъ числа дѣтей. Цифры, служившія базисомъ для вычисленія прибавокъ, устанавливались обыкновенно vestry. Понятно, что эта политика, придуманная въ виду интересовъ рабочаго класса, должна была послужить во вредъ ему. Она служила препятствіемъ нормальному повышенію заработной платы; она ставила трудолюбивыхъ работниковъ на одну доску съ лѣнливыми. Она незаслуженно ставила первыхъ въ униженное положеніе людей, пользующихся общественною благотворительностью. Наконецъ, способствуя преждевремен-

ными браками и легкомысленному увеличенію семействъ, она уничтожала духъ предусмотрительности и заслуживала ту строгую критику, на которую не скупились экономисты.

Итакъ, положеніе въ началѣ XIX столѣтія было довольно мрачное. Къ злу, вытекавшему изъ неудачной организаціи и ложныхъ экономическихъ взглядовъ, присоединились усложненія исключительно безпокойной эпохи. Финансовыя затрудненія — слѣдствіе многолѣтней войны, — искусственное повышеніе цѣнъ на хлѣбъ, появленіе крупной промышленности и механическихъ способовъ производства, — все это обострило страданія рабочаго класса. Вопросъ о пауперизмѣ принялъ угрожающій видъ; чувствовалось, что нужно что-нибудь сдѣлать, и это чувство появилось какъ разъ въ такое время, когда демократическія стремленія, придавленные въ продолженіе четверти вѣка требованіями героической борьбы съ внѣшнимъ врагомъ, начинали прорываться съ новою силою. Пробилъ наконецъ часъ необходимыхъ нововведеній.

Большая законодательная реформа, перевернувшая въ 1834 году вверхъ дномъ всю организацію общественной благотворительности, нашла почву уже достаточно приготовленною. Нѣсколько законовъ, которые можно разсматривать до извѣстной степени какъ пробныя шары, составляютъ переходъ отъ старой системы къ новымъ идеямъ. На нихъ видно, какъ понемногу выступали впередъ принципы, которые впослѣдствіи все болѣе и болѣе овладѣвали законодательствомъ и вдохновляли его. Съ этими законами не лишне будетъ познакомиться, какъ съ предвѣстниками новаго времени, какъ съ многозначительными симптомами.

Gilbert's Act 1782 года ¹⁾ постановилъ, что двое мировыхъ судей могутъ по представленію прихожанъ назначить одного, двухъ или нѣсколькихъ оплачиваемыхъ попечителей (guardians) для веденія текущихъ дѣлъ въ области общественной благотворительности (care and management of the poor). Въ такомъ случаѣ на рукахъ churchwardens и overseers оставалось бы только взиманіе налога. Съ другой стороны дозволялось нѣсколькимъ приходамъ соединяться и образовывать союзъ приходовъ (union of parishes). Попечители соединенныхъ приходовъ предъявляли съ общаго согласія мировымъ

¹⁾ 22 Geo. III, с. 83. Этотъ актъ былъ пополненъ законами 33 Geo. III, с. 35; 41 Geo. III, с. 9; 43 Geo. III, с. 111.

судьямъ списокъ трехъ лицъ, изъ которыхъ послѣднія выбирали инспектора или надзирателя рабочаго дома. Назначеніе управляющаго этимъ учрежденіемъ тоже зависѣло отъ мировыхъ судей. Главною цѣлью закона было устройство рабочихъ домовъ. Если законъ приглашалъ въ нѣкоторомъ смыслѣ приходы соединять свои силы, то онъ именно имѣлъ въ виду облегчить имъ устройство и содержаніе этихъ домовъ и доставить торжество принципу обязательнаго труда. Почти во всемъ остальномъ мировые судьи сохранили свои традиціонныя атрибуты и власть. Кромѣ того, Gilbert Act представляетъ еще одну интересную особенность. Осуществленіе предлагаемой имъ системы зависѣло отъ предварительнаго согласія членовъ прихода или, вѣрнѣе сказать, двухъ третей ихъ. Быть можетъ это былъ первый примѣръ довольно часто впослѣдствіи повторявшагося [явленія, что примѣненіе на практикѣ общаго закона ставилось въ зависимость отъ согласія мѣстныхъ общинъ, для которыхъ онъ предназначался (local option). Шестьдесятъ семь союзовъ, называемыхъ Gilbert incorporations, образовалось подъ вліяніемъ Gilbert's Act'a, и нѣкоторые изъ нихъ существуютъ еще и понынѣ.

Болѣе новый законъ, Select Vestries или Sturges Bourne's Act, произвелъ въ 1819 году ¹⁾ еще болѣе важную реформу; онъ ввелъ въ эту область—и на этотъ разъ весьма удачно—представительную систему. Съ этого времени было дозволено каждой приходской общинѣ выбирать изъ своей среды комиссію, select vestry, задачей которой было бы руководить дѣлами общественной благотворительности. Этотъ законъ въ томъ, что касается вводимой имъ избирательной системы, бралъ примѣръ съ изданнаго за нѣсколько мѣсяцевъ до него устава о внутреннемъ устройствѣ приходовъ, главною цѣлью котораго была реорганизація open vestries ²⁾. Избирательная система, введенная Sturges Bourne's Act'омъ, сводится къ слѣдующему. Вся масса избирателей раздѣляется на шесть классовъ: къ первому принадлежатъ плательщики, обложенные налогами пропорціонально доходу не свыше 50 фунтовъ; каждый изъ нихъ располагаетъ только однимъ голосомъ; ко второму классу относятся лица съ годовымъ доходомъ отъ 50 до 75

¹⁾ 59 Geo. III, с. 12.

²⁾ Это былъ General Vestries Act 1818 г. (58 Geo. III с. 69), также обьявленный своимъ существованіемъ инициативѣ депутата Sturge Bourne.

фунтовъ; они имѣютъ каждый по два голоса. Доходъ отъ 75 до 100 фунт. даетъ право на три голоса. Число голосовъ растетъ такимъ образомъ вмѣстѣ съ цензомъ, поднимаясь все выше и выше съ каждымъ 25 фунтами дохода и доходя до шести, что составляетъ крайній предѣлъ. Комитетъ, выбираемый прихожанами, имѣлъ отъ пяти до двадцати членовъ, выбранныхъ изъ числа болѣе знатныхъ лицъ прихода; мировые судьи довольствовались тѣмъ, что официально облакали ихъ властью и такимъ образомъ санкціонировали рѣшеніе избирателей. Настоятель прихода, churchwardens и overseers входили въ составъ select vestry въ качествѣ непременныхъ членовъ. Задача этой select vestry заключалась вообще въ управленіи дѣлами общественной благотворительности. Такъ, напр., она прежде всего занималась распредѣленіемъ пособій; она же слѣдила за финансовою дѣятельностью churchwardens и overseers и давала имъ инструкціи.

Sturges Bourne's Act ввелъ еще одно нововведеніе, почти столь же важное, какъ и то, о которомъ только что была рѣчь. Собраніе прихожанъ получило право назначать помощниковъ надзирателей (assistant overseers), которые тоже должны были получать инвентитуру изъ рукъ мировыхъ судей; имъ назначалось жалованье изъ суммъ налога для бѣдныхъ. Ихъ функціи были постоянныя; право увольнять ихъ оставалось за vestry. Эти функціи были похожи на функціи прежнихъ overseers. Появленіе assistant overseers—симптомъ, заслуживающій вниманія, означающій, что въ области мѣстной администраціи трудъ оплачиваемаго спеціалиста вытѣсняетъ мало-по-малу первоначально обязательную бесплатную службу простого гражданина.

Примѣненіе на практикѣ Sturges Bourne's Act'a не должно было ничѣмъ нарушать пріобрѣтенныя права, измѣнять институты, основывающіеся на мѣстныхъ законахъ. Select vestries, существованіе которыхъ опиралось на традиціи и старинные обычаи, остались нетронутыми. Эти ограниченія лишали новый законъ части его силы и создавали болѣе или менѣе запутанное положеніе. Тѣмъ не менѣе строй, введенный закономъ, былъ принятъ благосклонно и распространился довольно быстро. Въ 1832 году насчитывалось 2234 select vestries, устроенныхъ по принципу новаго закона, и 3134 assistant overseers. Эти учрежденія безъ труда примѣнились

къ болѣе новому режиму, введенному немного спустя закономъ 1834 года.

Промежутокъ между Gilbert's Act'омъ 1782 года и великимъ закономъ 1834 года имѣеть всѣ признаки переходнаго времени. Область общественной благотворительности становится полемъ для опытовъ, изъ которыхъ одни плохо задуманы и вредны, другіе же плодотворны и полны будущаго. Масса подобныхъ попытокъ приводитъ общество къ нѣсколькимъ очень важнымъ выводамъ. Во-первыхъ, становится яснымъ, что дѣло общественной благотворительности при слишкомъ большомъ раздробленіи приводитъ къ несовершеннымъ результатамъ, совершенно не пропорціональнымъ сдѣланному усилію. Далѣе, — и это всего важнѣе, — развитіе демократіи въ наше время вмѣстѣ съ закономъ раздѣленія труда требуетъ, какъ оказывается, присутствія въ каждомъ округѣ, имѣющемъ свои мѣстные интересы, совѣщательной корпораціи, выбранной плательщиками, облеченной высшею властью контроля и руководства, въ зависимости отъ которой дѣйствовали бы оплачиваемые и смѣняемые агенты. Это и есть современное понятіе о самоуправленіи, selfgovernment). Прежде его понимали совершенно иначе. По понемногу въ различныхъ вѣтвяхъ администраціи произошла перемѣна. Въ Англіи впервые эта перемѣна заявила о себѣ въ области общественной благотворительности.

III.

Трудно было бы утверждать, что принципы англійскаго самоуправления, какъ ихъ понимали и осуществляли въ теченіе вѣковъ, привели въ области общественной благотворительности къ удовлетворительнымъ результатамъ. Пауперизмъ усиливался и бремя, которое приходилось нести странѣ, становилось все болѣе и болѣе невыносимымъ. Приходилось сознаться, что джентри, отвѣтственная за управленіе страной, не справилась на этотъ разъ съ своею задачею. Слѣдствіе, произведенное правительственною комиссіею съ достойною удивленія добросовѣстностью, вывело на свѣтъ злоупотребленія, отъ которыхъ всѣ страдали, и указало причины этихъ злоупотребленій. Рапортъ, представленный этой комиссіею въ 1834 году, и вызвалъ новый законъ о бѣдныхъ ¹⁾.

¹⁾ Poor Law Amendment Act, 5 and 5 Will. IV, c. 76.

Вмѣшательство государства, наложеніе въ нѣкоторомъ смыслѣ руки со стороны центральной власти на нѣсколько крупныхъ вѣтвей общественной службы, является однимъ изъ существенныхъ признаковъ современнаго законодательства. Законъ 1834 года смѣло пошелъ по этому пути. Все, что относится къ общественной благотворительности, было подчинено контролю государства. Эта руководящая идея нашла себѣ тысячу различныхъ примѣненій. Но болѣе всего она проявилась въ созданіи новыхъ органовъ, которые въ настоящее время служатъ орудіями центральной власти и которымъ законодатель самъ ввѣрилъ миссію осуществлять и примѣнять на практикѣ устанавливаемые имъ принципы.

Законъ 1834 года далъ праву правительству (официально монарху и фактически министру внутреннихъ дѣлъ) учреждать комиссію изъ трехъ главныхъ членовъ (commissioners, одинъ изъ которыхъ исполнялъ обязанности предсѣдателя), и девяти ихъ помощниковъ (assistant commissioners). Эта комиссія (the poor law commissioners for England and Wales) пользовалась самыми обширными полномочіями. Законъ давалъ ей право издавать правила (rules) относительно всѣхъ пунктовъ общественной благотворительности: онъ въ нѣкоторомъ смыслѣ поручалъ ей развивать и дополнять то, чему самъ положилъ основаніе.

Англійскій законодатель, всегда благоразумный, всегда думающій о томъ, чтобы не сдѣлать чего-либо непоправимаго въ будущемъ, взглянулъ сначала на poor law commissioners какъ на простой опытъ, значеніе котораго должна была рѣшить практика. Слѣдуетъ впрочемъ прибавить, что мѣры, предложенныя комиссіей, натолкнулись на закоренѣлые предразсудки и упорное сопротивленіе со стороны консерваторовъ, привязанныхъ къ стариннымъ обычаямъ. Комиссія была первоначально учреждена только на пять лѣтъ; ея полномочія должны были періодически возобновляться. Число комиссаровъ второго ранга вскорѣ дошло до 19. Въ 1847 году, наконецъ, по случаю возобновленія своихъ полномочій, комиссія сдѣлалась чѣмъ-то въ родѣ особаго министерства подъ именемъ Poor Law Board ¹⁾. Этотъ департаментъ или бюро общественной благотворительности состоялъ изъ довольно значительнаго числа членовъ. Нѣсколько высокопоставленныхъ чиновниковъ, какъ напр. президентъ тайнаго совѣта королевы, лордъ хранитель тайной печати,

¹⁾ 10 и 11 Vict., с. 101.

канцлеръ казначейства (всѣ трое члены кабинета) постоянно входили въ его составъ. Другіе комиссары назначались одновременно съ ними. Первый по назначенію былъ предсѣдателемъ. Онъ долженъ былъ быть членомъ парламента, исполнялъ въ нѣкоторомъ смыслѣ обязанности отвѣтственнаго министра и могъ быть приглашенъ засѣдать въ кабинетѣ. Въ 1867 г. бюро было объявлено постояннымъ. Въ 1877 г. оно было включено въ департаментъ мѣстнаго управленія (Local Government Board), которое еще и нынѣ соотвѣтствуетъ въ нѣкоторой степени (различія впрочемъ довольно значительны) французскому и бельгійскому министерствамъ внутреннихъ дѣлъ.

Мы принуждены ограничиться краткимъ указаніемъ на главные черты того, что сдѣлалъ законъ 1834 года, и послѣдовавшія за нимъ поправки и дополненія. Нѣтъ возможности идти далѣе довольно общаго очерка, не рискуя понасть въ лабиринтъ частныхъ вопросовъ.

Первымъ дѣломъ комиссаровъ, назначенныхъ на основаніи закона 1834 года, было произвести новое раздѣленіе территоріи спеціально съ точки зрѣнія общественной благотворительности. Имъ нужно было, сообразуясь съ мѣстными условіями, создать извѣстное число округовъ, вообще гораздо болѣе обширныхъ, чѣмъ древніе приходы, внутри которыхъ приходы могли бы соединяться и сливаться другъ съ другомъ. Новый округъ былъ «союзъ приходовъ». Комиссары могли устанавливать по своему усмотрѣнію размѣры каждаго изъ этихъ союзовъ, не отступая передъ сопротивленіемъ и особенными преимуществами того или другого прихода. Они имѣли даже право (но не иначе какъ съ согласія сторонъ) распускать, дѣлить и иначе комбинировать союзы, самостоятельно образовавшіеся въ прежнее время. Они съ усердіемъ принялись за дѣло, которое продолжалъ Poor Law Board, поглотившій и замѣнившій собою комиссію. Еще въ настоящее время департаментъ мѣстнаго управленія, отъ котораго зависитъ дѣло общественной благотворительности, пользуется полномочіями, принадлежавшими первоначально комиссарамъ закона 1834 года. Онъ имѣетъ право распустить «союзъ», причислить къ нему или отчислить отъ него нѣкоторые приходы, и комбинировать союзы другъ съ другомъ въ виду интересовъ общественной благотворительности. Со времени закона 5-го марта 1894 года право измѣнять границы союзовъ принадлежитъ равнымъ образомъ графскимъ совѣтамъ.

Число союзовъ въ настоящее время равняется 648; число приходовъ, входящихъ въ каждый союзъ, по необходимости различно; въ среднемъ оно равняется 25; но многолюдные приходы могутъ составлять самостоятельныя единицы, тоже называемыя на официальномъ языкѣ союзами; это наблюдается въ большихъ городахъ и особенно въ Лондонѣ. Въ числѣ тридцати союзовъ столицы тринадцать заключаютъ въ себѣ по одному приходу. Замѣтимъ ту особенность, что лондонскій Сити съ своими 112 мелкими приходами составляетъ одинъ союзъ. По мѣрѣ возможности старались устроить изъ городовъ отдѣльныя единицы. Мелкіе сельскіе приходы были сгруппированы вокругъ ближайшаго къ нимъ города, служащаго для нихъ рынкомъ. Наконецъ союзы, образовавшіеся въ прежнее время на основаніи ли Gilbert Act'a или специальныхъ законовъ, включены уже давно въ общій списокъ приходскихъ союзовъ.

Poor law union—не простая территоріальная единица и, если можно такъ выразиться, не инертный округъ. Это живой и дѣятельный политическій организмъ. По мысли закона 1834 года и дополняющихъ его прибавленій, каждый союзъ былъ поставленъ подъ контроль собранія, состоящаго въ огромномъ большинствѣ изъ выборныхъ членовъ. Это собраніе называется «бюро попечителей» (board of guardians)¹⁾. Каждый приходъ союза имѣлъ по крайней мѣрѣ одного представителя. Число представителей росло пропорціонально увеличенію населенія по правиламъ, установленнымъ Local Government Board'омъ. Многолюдные приходы то же самое вѣдомство могло дѣлить на извѣстное число кварталовъ (wards), изъ которыхъ каждый выбиралъ одного, двухъ, трехъ, а иногда и болѣе представителей.

Для того, чтобы быть выбраннымъ въ попечители (guardian), до закона 5-го марта 1894 года, нужно было быть обложеннымъ налогомъ въ пользу бѣдныхъ въ одномъ изъ приходовъ (или townships) союза пропорціонально годовому доходу, цифра котораго была указана въ приказѣ объ образованіи даннаго союза. Эта цифра

¹⁾ Англійское выраженіе guardian of the poor лучше всего передается французскими словами tuteur des pauvres. Board of guardians слѣдовало бы называть «bureau des tuteurs». Мы предпочли терминъ gardien, какъ самый близкій къ англійскому. [На русскій языкъ мы переводимъ его установившимся въ русской оригинальной и переводной литературѣ терминомъ попечитель о бѣдныхъ. Прим. перев.]

не должна была превышать 40 фунтовъ и фактически рѣдко спускалась ниже 10 фунтовъ ¹⁾). Попечители избирались по общему правилу на годъ ²⁾). Выборы производились 25 марта или же 40 дней спустя. Если число представленныхъ кандидатовъ было больше числа вакансій, такъ что нужно было выбирать, то выборы производились при помощи подписанныхъ бюллетеней.

Мировые судьи графствъ (но не инкорпорированныхъ бурговъ), проживавшіе въ одномъ изъ приходовъ союза, входили въ составъ board'a; они *ex officio* были попечителями. Кажется, что ихъ усердіе заставляло желать многого и что они охотно возлагали на своихъ выборныхъ коллегъ бѣольшую часть бремени. Во всякомъ случаѣ тѣ изъ нихъ, которые аккуратно посѣщали засѣданія, не могли не имѣть весьма естественнаго вліянія на пренія ³⁾).

Система выборовъ, господствовавшая въ этой области, находилась подъ полнымъ господствомъ принципа множественныхъ вотумовъ, или, если угодно, принципа дѣленія избирателей на группы по степени ихъ зажиточности. Вспомнимъ, что эта идея впервые была примѣнена на практикѣ въ General Vestries Act 1818 года и въ Sturges Bourne's Act 1819 года. На основаніи этихъ законовъ избиратели раздѣлялись на шесть классовъ и располагали голосами отъ одного до шести, смотря по цифрѣ своего дохода. Законъ 1834 года, усвоивъ себѣ этотъ принципъ, ввелъ нѣкоторыя измѣненія въ его примѣненіе. Наше изслѣдованіе можетъ впрочемъ оставить безъ вниманія менѣе важныя подробности. Система, сохранявшаяся до 1894 г., была введена закономъ 1844 г. ⁴⁾. Правомъ участія въ этомъ выборѣ пользовались какъ собственники недвижимаго имущества, такъ и арендаторъ того же имущества. Цѣнность имущества давала имъ обоимъ одинаковое право. Имущество, приносящее чистаго дохода менѣе 50 фунтовъ въ годъ, давало по одному голосу какъ собственнику, такъ и арендатору.

¹⁾ Въ 1892 г. приказомъ Local Government Board'a цензъ былъ пониженъ до пяти фунтовъ.

²⁾ Local Government Board могъ по желанію собственниковъ и плательщиковъ продлить этотъ срокъ до трехъ лѣтъ, и этотъ срокъ установился въ очень многихъ мѣстахъ.

³⁾ Въ 1891 г. считалось 648 союзовъ съ 14690 „гражданскими“ приходами. Этими союзами управляло 20857 выборныхъ попечителей и 8197 попечителей *ex officio*.

⁴⁾ 7 and 8 Vict., c. 101.

Доходъ отъ 50 до 100 ф. давалъ право на два голоса, отъ 100 до 150 на три и такъ далѣе до суммы въ 250 фунтовъ и выше, которая давала избирателю шесть голосовъ. Прибавимъ къ этому еще то весьма существенное замѣчаніе, что лицо, фактически пользовавшееся недвижимостью, которая принадлежала ему, пользовалось двойными правами, вытекавшими изъ двухъ различныхъ источниковъ. Слѣдовательно могло случиться, что одинъ избиратель располагалъ двѣнадцатью голосами ¹⁾).

Просуществовавъ 60 лѣтъ, описанная выше система была въ свою очередь измѣнена въ явно-демократическомъ духѣ. Законъ 5-го марта 1894 г., главную цѣлю котораго было устройство приходскихъ совѣтовъ, ввелъ глубокія измѣненія въ другія области мѣстной администраціи. Организациа общественной благотворительности испытала общую судьбу. Все, что въ ней вытекало изъ аристократическихъ стремленій, все, что служило гарантіей консервативныхъ интересовъ, было уничтожено. Догматъ политическаго равенства одержалъ здѣсь новую побѣду. Все, что обеспечивало за среднимъ классомъ извѣстное превосходство, было отмѣнено почти безъ сопротивленія.

Условія избирательнаго права—это былъ первый пунктъ—были совершенно измѣнены. Множественные вотумы исчезли; зажиточность и богатство не даютъ уже болѣе извѣстному числу привилегированныхъ лицъ дополнительныхъ голосовъ. Каждый избиратель долженъ довольствоваться однимъ голосомъ ²⁾).

Избирателями въ бюро попечителей являются отнынѣ всѣ приходскіе избиратели соотвѣтственнаго округа; званіемъ же приходскаго избирателя пользуется всякій, приписанный къ тому или другому приходу, или записанный въ списки парламентскихъ избирателей, или же находящійся въ списокѣ лицъ, имѣющихъ право выбирать членовъ графскаго или городского совѣта (local government re-

¹⁾ При системѣ множественности вотумовъ общества и корпораціи пользовались тоже правами избирателей, если только они удовлетворяли требуемому цензу. Это право примѣнялось на практикѣ черезъ уполномоченныхъ. Практическое значеніе этого правила было замѣтно на засѣданіяхъ vestries и при выборахъ попечителей.

²⁾ Однако избиратель, удовлетворяющій необходимымъ условіямъ въ двухъ или нѣсколькихъ различныхъ союзахъ, можетъ вотировать въ каждомъ изъ нихъ.

gister of electors). Мы еще вернемся къ этимъ приходскимъ избирателямъ. Теперь достаточно будетъ отмѣтить, что попечители выбираются посредствомъ такой системы, которая, не совпадая вполнѣ съ системою всеобщаго голосованія, все-таки въ достаточной степени приближается къ ней.

Избирательная корпорація состоитъ прежде всего изъ тѣхъ, которые лично, все равно на какомъ основаніи, занимаютъ въ предѣлахъ союза недвижимость или же владѣютъ имуществомъ, приносящимъ десять фунтовъ дохода. Кромѣ этого нужно платить налогъ въ пользу бѣдныхъ, не имѣть недоимокъ и не пользоваться общественною благотворительностью. Правомъ выбирать пользуются и женщины. Даже замужнія женщины, если только онѣ лично удовлетворяютъ требуемымъ условіямъ, не составляютъ исключенія.

Цензъ, требовавшійся для пассивнаго избирательнаго права — это была вторая гарантія для консервативныхъ началъ — былъ тоже отмѣненъ. Всякій избиратель можетъ въ настоящее время быть выбранъ въ попечители бѣдныхъ. Этимъ правомъ пользуется равнымъ образомъ всякій, прожившій въ границахъ союза двѣнадцать мѣсяцевъ, предшествующихъ выборамъ, а если приходъ находится въ городѣ, то всякій, который можетъ быть выбранъ въ члены городского совѣта. Обязанности попечителей могутъ исполнять даже замужнія женщины. Всякое избранное и не имѣющее законнаго повода къ отказу лицо обязано подъ угрозой штрафа принять возлагаемая на него обязанности.

Была еще одна послѣдняя привилегія, имѣвшая цѣлью укрѣпленіе положенія *gentry*. Извѣстно, что мировые судьи *ex officio* засѣдали въ бюро попечителей. Эта прерогатива теперь отнята у нихъ: организація, существующая со времени закона 1894 года, не знаетъ никакихъ членовъ *ex officio*.

Проницательные наблюдатели не безъ основанія усматривали въ этомъ самую сущность закона 1894 г. о Local Government; въ немъ нѣтъ ничего, что было бы столь же важно для будущаго страны. Для сравненія подумаемъ о томъ, чѣмъ былъ бы въ Бельгіи или во Франціи законъ, который отдалъ бы въ руки всеобщаго голосованія выборы въ совѣты пріютовъ и бюро благотворительности. Правда, законъ 1894 года не коснулся принциповъ закона о бѣдныхъ. Но примѣненіе этихъ принциповъ можетъ подвергнуться въ близкомъ

будущемъ довольно важнымъ измѣненіямъ; этого-то именно и боятся консерваторы. Они боятся, чтобы новые попечители не забыли строгихъ законовъ экономіи, не оказались неспособными бороться противъ давленія со стороны неимущихъ избирателей, которые сами могутъ сдѣлаться кліентами общественной благотворительности, чтобы, увлеченные излишнимъ состраданіемъ, они не исчерпали средствъ благотворительности, не умножили случаевъ выдачи пособій на дому, наконецъ, чтобы они не поддались искушенію доставлять работу незанятымъ рабочимъ и не пустились играть въ государственный социализмъ. Если рѣшительные поклонники закона 1834 года прежде всего боятся ослабленія административной практики, то демократія ожидаетъ отъ новаго закона воцаренія новаго духа, появленія въ этой области болѣе человѣколюбиваго и великодушнаго отношенія къ дѣлу. Мы ограничимся указаніемъ на починъ, результаты котораго еще неизвѣстны.

Попечители выбираются на три года и составъ ихъ обновляется ежегодно по третямъ. Графскій совѣтъ издаетъ распоряженіе о раздѣленіи выбранныхъ членовъ на три класса и избирательныхъ округовъ на три категоріи; онъ можетъ также постановить по желанію попечителей, что мандаты будутъ цѣликомъ возобновляться послѣ окончанія каждаго трехгодового періода.

Вообще каждый приходъ имѣетъ одного представителя. Совѣтъ графства—являясь въ этомъ отношеніи наслѣдникомъ Local Government Board'a, а въ County borough городской совѣтъ,—можетъ соединить въ одну группу маловажные приходы, позволять одному приходу имѣть нѣсколько представителей и даже раздѣлять его на избирательные участки (wards).

Выборы производятся 15 апрѣля. Въ случаѣ соперничества между нѣсколькими кандидатами, происходитъ тайное голосованіе.

Одна, весьма впрочемъ малозначущая и почти фиктивная, уступка была сдѣлана въ угоду консерваторамъ и ихъ опасеніямъ. Каждое бюро попечителей можетъ выбирать внѣ себя, но во всякомъ случаѣ изъ числа лицъ, пользующихся пассивнымъ правомъ выбора, президента, вице-президента и двухъ добавочныхъ членовъ. Эти добавочные попечители выбираются въ сущности посредствомъ двойного голосованія. Ихъ полномочіе длится три года. Процедура ихъ назначенія напоминаетъ способъ назначенія ольдермен-

новъ, мэра и chairman'a, съ которыми мы познакомились въ графскихъ и городскихъ совѣтахъ. Подражаніе здѣсь несомнѣнно ¹⁾).

IV.

Обязанности, которыя исполняетъ board of guardians, многочисленны. Но прежде чѣмъ познакомиться съ природою этихъ обязанностей, необходимо обратить вниманіе на одинъ важный пунктъ.

Территорія, подчиненная власти бюро, составляетъ въ настоящее время мѣсто, осѣдлость въ которомъ даетъ право на пособіе. Мѣсто это обширное и легко доступное, и условіе осѣдлости въ немъ свободно отъ большей части неудобствъ, казавшихся нераздѣльно связанными съ прежнею осѣдлостью въ приходѣ. Но это явилось не вдругъ, а мало-по-малу, пройдя цѣлый рядъ этаповъ.

Законъ 1834 года не хотѣлъ видѣть въ «союзѣ» ничего, кромѣ федераціи приходовъ. Каждый изъ нихъ сохранялъ свою индивидуальность и оставался обязаннымъ содержать своихъ бѣдныхъ. Кромѣ того онъ принималъ участіе пропорціонально числу своихъ бѣдныхъ въ расходахъ союза, какъ такового, какъ напр. въ расходахъ по постройкѣ и содержанію рабочаго дома, или въ расходахъ, причиняемыхъ бродягами и нищими, причисленными къ категоріи irremovable paupers. Для удовлетворенія этихъ нуждъ составлялся общій фондъ. Часть, приходившаяся на долю каждого прихода, вычислялась по даннымъ послѣдняго трехлѣтія.

Изъ этого слѣдовало, что старинные способы пріобрѣтенія осѣдлости, съ ихъ безконечными осложненіями, ихъ аномаліями и несправедливостями, почти всѣ остались въ силѣ. Нѣкоторые изъ нихъ, впрочемъ, законъ отмѣнилъ; но вообще онъ санкціонировалъ прежнее положеніе дѣлъ. Всякій нуждающійся долженъ былъ получать помощь отъ прихода, на территоріи котораго онъ находился. Если содержать его приходилось болѣе чѣмъ 21 день, то приходъ могъ получить отъ мировыхъ судей приказъ о выселеніи чужого нуждающагося на мѣсто его осѣдлости (order of removal).

¹⁾ Одна изъ статей закона 5 марта 1894 года гласитъ, что званіе этихъ добавочныхъ членовъ должно быть въ первый разъ ввѣрено тѣмъ лицамъ, которыя на основаніи предыдущихъ законодательствъ были попечителями ex officio или попечителями, назначенными правительствомъ. Это—переходная мѣра, служащая для сохраненія пріобрѣтенныхъ положеній.

Нѣтъ надобности заниматься дольше системой, которая въ настоящее время не болѣе, чѣмъ воспоминаніе. Ея недостатки были роковымъ послѣдствіемъ чрезмѣрнаго раздробленія дѣла, составляющаго великій общественный долгъ. До тѣхъ поръ, пока будетъ существовать это раздробленіе, задача будетъ казаться въ высшей степени трудно разрѣшимой. Окружить трудными условіями приобрѣтеніе новаго мѣста осѣдлости—это значитъ оставить бѣдняка на рукахъ той политической общины, которую онъ покинулъ, быть можетъ, уже много лѣтъ тому назадъ и къ которой онъ, собственно говоря, уже болѣе не принадлежитъ. Но, съ другой стороны, рѣшить, чтобы бѣднякъ дѣлался бременемъ для той общины, которая его недавно приняла, въ границахъ которой онъ живетъ всего нѣсколько недѣль, это значитъ поступить еще несправедливѣе. Бѣдные, отталкиваемые малыми, эгоистическими и жестокими приходами, будутъ искать убѣжища въ болѣе доступныхъ приходахъ, болѣе великодушныхъ, быть можетъ болѣе беззаботныхъ; иными словами, они будутъ толпиться въ городскихъ приходахъ, которые все болѣе и болѣе будутъ страдать отъ пауперизма. Нѣтъ возможности придумать такую комбинацію, которая сразу взяла бы верхъ надъ этою двоякаго рода опасностью, или, лучше сказать, есть только одинъ способъ выйти изъ этого затрудненія: это проникнуться солидарностью, существующею между различными приходами, если не всей страны, то по крайней мѣрѣ одного и того же района и вслѣдъ затѣмъ поставить общественную благотворительность на болѣе широкую ногу.

Послѣ нѣсколькихъ колебаній Англія такъ и сдѣлала. На мѣсто прихода она поставила союзъ, какъ органъ обязательной помощи своимъ нуждающимся. Законъ 1846 года ¹⁾ объявилъ, что приказъ о выселеніи не можетъ быть данъ противъ того, кто прожилъ въ приходѣ пять лѣтъ, или того, кто по причинѣ болѣзни или другого случайнаго обстоятельства временно лишенъ способности къ труду. На слѣдующій годъ было постановлено, что для того, чтобы избѣжать приказа о выселеніи, достаточно прожить пять лѣтъ на территоріи союза ²⁾; при этомъ нѣтъ болѣе надобности жить непременно въ одномъ и томъ же приходѣ. Содержать такихъ бѣдныхъ

¹⁾ 9 and 10 Vict., c. 66.

²⁾ 10 and 11 Vict., c. 110.

была обязанность союза. Былъ установленъ общій фондъ, въ образованіи котораго приходы приняли участіе пропорціонально числу своихъ бѣдныхъ по среднему расчету за послѣдніе три года. Наконецъ, законъ 1865 года ¹⁾ еще сократилъ срокъ, необходимый, чтобы бѣднякъ не могъ быть прогнанъ изъ прихода, который онъ самъ избралъ себѣ какъ мѣсто жительства. Лицо, прожившее въ приходѣ годъ и не пользовавшееся за это время общественною помощью, считается на основаніи этого закона за «irremovable pauper», и слѣдовательно не можетъ быть выселено. Съ практической точки зрѣнія такое лицо находится въ одинаковомъ положеніи съ тѣмъ, кто при помощи одного изъ предусмотрѣнныхъ закономъ способовъ приобрѣлъ въ данномъ приходѣ осѣдность, settlement. Еще въ настоящее время осѣдность приобретается различнымъ образомъ. Усыновленіе, бракъ для женщины, рожденіе. владѣніе freehold'омъ или copyhold'омъ, наемъ недвижимости, приносящей 10 фунтовъ дохода, участіе въ налогѣ для бѣдныхъ въ теченіе одного года, ученическій контрактъ, служба въ теченіе года въ одной изъ приходскихъ должностей—въ большей части этихъ случаевъ обязательно личное пребываніе въ продолженіе по крайней мѣрѣ сорока дней,—наконецъ трехлѣтнее пребываніе,—вотъ тѣ пути, которые ведутъ въ наше время къ приобретенію осѣдности съ правомъ пользоваться помощью.

Самый замѣчательный пунктъ въ законодательствѣ, созданномъ въ 1846 г., это тотъ, что содержаніе не подлежащихъ высылкѣ бѣдныхъ (irremovable paupers) сдѣлалось обязанностью не того или другого прихода, но цѣлаго союза. Благотворительность вступила на правильную дорогу и съ тѣхъ поръ она не сходила съ нея. Рѣшительный шагъ по той же дорогѣ былъ сдѣланъ въ 1865 г. Union Chargeability Act'омъ ²⁾. Начиная съ этого момента приходы перестали быть обязанными содержать на свой счетъ приписанныхъ къ нимъ бѣдныхъ. Всѣ расходы, относящіеся къ общественной помощи, были возложены на союзъ. Каждый приходъ принимаетъ въ нихъ участіе, пропорціонально годовому доходу съ находящейся въ его предѣлахъ недвижимой собственности, подлежащей обложенію налогомъ въ пользу бѣдныхъ.

Выселить бѣдняка можно теперь только изъ одного союза въ

¹⁾ 28 and 29 Vict., c. 79.

²⁾ 28 and 29 Vict., 79.

другой, а не изъ прихода въ приходъ. Приказъ о выселеніи выдаютъ двое мировыхъ судей по требованію бюро попечителей и притомъ только въ томъ случаѣ, если нуждающійся дѣйствительно сдѣлался бременемъ для общественной благотворительности. Приказъ бываетъ обращенъ къ попечителямъ союза, обязаннаго принять и содержать выселяемаго. Въ случаѣ необходимости, каждый можетъ требовать помощи отъ того союза, въ предѣлахъ котораго онъ находится въ данную минуту. Издержки на лѣченіе болѣзни, причиненной какимъ-либо несчастнымъ случаемъ, могутъ быть вытребованы впослѣдствіи судебнымъ порядкомъ съ союза, къ которому принадлежитъ пострадавшій.

γ.

Союзъ приходовъ есть округъ, въ которомъ дѣйствуетъ власть бюро попечителей. Изъ всѣхъ его рѣшеній самыя важныя конечно тѣ, которыя относятся къ выдачѣ пособій нуждающимся. Именно этому выборному совѣту законодательство, возникшее въ 1834 г., ввѣрило примѣненіе на практикѣ новыхъ санкціонированныхъ имъ принциповъ. Законъ 1834 года не удовольствовался соединеніемъ и группировкой приходовъ въ болѣе обширные союзы. Съ большою рѣшительностью онъ сдѣлалъ попытку подчинить общественную благотворительность болѣе здравымъ и раціональнымъ идеямъ. Центромъ, связующимъ союзъ, является теперь рабочій домъ (work-house); это знакъ существованія союза, его символъ.

Легкомысленное, произвольное, безпорядочное пользованіе суммами, составлявшими достояніе общественной благотворительности, было главнымъ недостаткомъ старинной организаціи. Лѣность, легкомысліе и попрошайничество не только не преслѣдовались систематически, но даже встрѣчали поощреніе въ совокупности неудачно проведенныхъ мѣропріятій. Пауперизмъ все усиливался, все болѣе и болѣе разъѣдая рабочіе классы. Если злоупотребленія были многочисленны и серьезны, то и лѣкарство, къ которому прибѣгли, оказалось радикальнымъ, сильнымъ, почти жестокимъ. Законъ 1834 г. постановилъ, что всякій здоровый бѣднякъ, обращающійся къ обществу за помощью, не получитъ ея иначе, какъ подъ условіемъ водворенія въ рабочемъ домѣ, workhouse, котораго всѣ боялись, какъ соединившаго въ себѣ характерныя черты богадѣльни, фабрики и тюрьмы.

Workhouse (называемый также poorhouse) не был новым учрежденіемъ; рабочіе дома существовали и прежде. Новымъ было только обобщеніе системы, въ силу которой рабочій домъ сдѣлался способомъ провѣрки степени нужды тѣхъ, которые обращались къ общественной благотворительности.

Руководящая мысль нынѣ дѣйствующаго режима та, что бѣднякъ, способный къ труду, не долженъ ни подѣ какимъ видомъ получать милостыню, которая могла бы заглушить въ немъ голосъ доброй воли. Помощь, оказываемая рабочимъ, не должна приводить къ пониженію заработной платы, отъ чего пострадалъ бы весь рабочій классъ. Въ виду всего этого приглашаютъ бѣдняка, обращающагося за помощью къ властямъ, переступить порогъ рабочаго дома. Онъ конечно можетъ быть увѣреннымъ, что не умретъ тамъ отъ голода. Но режимъ, которому онъ долженъ будетъ тамъ подчиниться,—онъ его знаетъ хорошо,—возбуждаетъ въ его умѣ вполне законныя опасенія. Работа тяжелая и неблагодарная—рубить дрова, разбивать камни, готовить паклю ¹⁾, строгая и однообразная дисциплина, почти совершенное отсутствіе развлеченій, строгія взысканія—именно тюрьма за непослушаніе, и ко всему этому лишеніе свободы, вотъ та незавидная судьба, съ которою приходится мириться рабочему, не имѣющему ни средствъ, ни работы.

Нельзя не согласиться, что принципъ закона 1834 года вообще справедливъ и полезенъ. Рука общественнаго милосердія не должна быть открытой для бѣднаго, способнаго къ физическому труду, или должна по крайней мѣрѣ открываться для него только тогда, когда онъ согласится исполнить требуемую отъ него работу. И эта работа, говорятъ, должна быть достаточно тяжелою, скучною; она должна быть обставлена достаточно отталкивающими условіями, чтобы бѣднякъ склонялъ свою шею подѣ предлагаемое ему ярмо не иначе, какъ въ послѣдней крайности. Однимъ словомъ необходимо, чтобы положеніе бѣдняка, пользующагося помощью, было хуже, чѣмъ положеніе свободнаго рабочаго.

Итакъ, испытаніе посредствомъ рабочаго дома (workhouse test), представляетъ весьма энергичный способъ контроля, цѣль котораго—борьба съ лѣностью, легкомысліемъ и попрошайничествомъ. Это

¹⁾ Эти работы возлагаются особенно на случайныхъ бѣдныхъ (casual paupers), т. е. на бродягъ, которыхъ рабочій домъ принимаетъ на одну, двѣ ночи и которымъ даетъ убѣжище не иначе, какъ за эту цѣну.

естественный спутникъ принципа, въ силу котораго мѣстныя политическія общины обязаны закономъ помогать нуждѣ.

Такой способъ контроля не совсѣмъ свободенъ отъ недостатковъ. Онъ имѣетъ въ себѣ что-то механическое; онъ дѣйствуетъ однообразно, строго и неуклонно; онъ слишкомъ пренебрегаетъ исключеніями; онъ плохо примѣняется къ индивидуальнымъ случаямъ. Вслѣдствіе этого онъ ведетъ ко многимъ частнымъ несправедливостямъ и къ страданіямъ, изъ которыхъ многія кажутся незаслуженными. Праздность простаго человѣка не всегда доказываетъ лѣность и злую волю. Промышленные кризисы и безработица находятъ свои жертвы между такими людьми, которые никогда бы и не подумали просить милостыни, если бы у нихъ была работа. Первыми жертвами и будутъ въ подобныхъ случаяхъ болѣе слабые, пожилые, менѣе интеллигентные рабочіе, которые, въ случаѣ сокращенія производства, должны будутъ уступить свои мѣста своимъ болѣе молодымъ, ловкимъ и образованнымъ товарищамъ. Нѣтъ ли чего-то безчеловѣчнаго въ томъ языкѣ, на какомъ общество обращается къ рабочему, котораго постигло несчастіе, хотя бы это несчастіе произошло отчасти и по винѣ его непредусмотрительности? Оно говоритъ ему: я дамъ тебѣ хлѣба, чтобы продлить твое физическое существованіе, но я желаю, чтобы этотъ даръ былъ для тебя преисполненъ горечи. Рабочій, попавшій въ workhouse, долженъ законнымъ образомъ испытать чувство паденія; онъ будетъ смотрѣть на себя, какъ на побѣжденнаго въ тяжелой борьбѣ за существованіе. Среда, въ которой онъ очутится, не такова, чтобы поднять его мужество и закалить его характеръ. Нравственная атмосфера рабочаго дома вообще разслабляющая, а иногда и развращающая. Дурные элементы, какъ это легко понять, попадаютъ тамъ слишкомъ часто.

Внимательная, усердная, неутомимая администрація работаетъ безъ устали надъ смягченіемъ зла, надъ практическимъ усовершенствованіемъ введенной закономъ системы. Организація рабочихъ домовъ подчинена методическимъ и весьма подробнымъ правиламъ. Мы ограничимся указаніемъ только на нѣкоторыя изъ нихъ. Пенсіонеры общественной благотворительности раздѣляются на нѣсколько категорій. Принимается во вниманіе возрастъ, полъ, состояніе здоровья, прежній образъ жизни и т. п. Члены одной и той же семьи—отецъ, мать, дѣти, распредѣляются по различнымъ отдѣленіямъ; но

если супруги старше шестидесяти лѣтъ отъ роду или увѣчны, то имъ разрѣшается жить вмѣстѣ. Работать должно по десяти часовъ въ день. Употребленіе пива, водки и табаку запрещено; запрещена также игра въ карты. Помѣщенія подчинены особымъ правиламъ. Выходить, за исключеніемъ рѣдкихъ случаевъ, нельзя. Правда, гость рабочаго дома всегда воленъ уйти совсѣмъ, но онъ долженъ заявить объ этомъ намѣреніи заранѣе, и извѣстный срокъ (отъ 24-хъ часовъ до 24-хъ дней) долженъ пройти между заявленіемъ и уходомъ. Онъ обязанъ также окончить заданную ему работу.

Прежде жаловались, и не безъ основанія, на вредное вліяніе, которое рабочіе дома имѣли на призрѣваемыхъ въ нихъ дѣтей. Въ настоящее время этого болѣе нѣтъ. Дѣти получаютъ въ рабочемъ домѣ первоначальное образованіе. Благодаря ряду удачно задуманныхъ мѣръ, отдѣленіе, гдѣ воспитываются дѣти, совершенно отдѣлено отъ остальной части дома. Довольно часто ихъ помѣщаютъ даже въ частныя заведенія, которыя получаютъ въ виду этого субсидіи изъ благотворительныхъ суммъ. Достаточно будетъ упомянуть здѣсь о ремесленныхъ и исправительныхъ школахъ, которыя имѣютъ болѣе или менѣе пенитенціарный характеръ.

Хотя workhouse существуетъ прежде всего для здоровыхъ бѣдняковъ, но его задачи не ограничиваются ими: онъ служитъ вмѣстѣ съ тѣмъ богадѣльней для тѣхъ, которыхъ преклонный возрастъ или неизлѣчимое увѣчье, какъ напр. слѣпота, или глухота и нѣмота, дѣлаетъ неспособными къ труду. Далѣе онъ же является и больницей для бѣдныхъ больныхъ, убѣжищемъ для неопасныхъ умалишенныхъ, пріютомъ для родильницъ, для сиротъ и мѣстомъ водворенія бродягъ.

Ясно, что workhouse, несмотря на свою столь многостороннюю дѣятельность, не въ состояніи удовлетворить всѣмъ нуждамъ, требующимъ вмѣшательства общественной благотворительности. Онъ принимаетъ здоровыхъ бѣдныхъ;—такова по крайней мѣрѣ его главная роль. Что же касается бѣдняковъ, неспособныхъ къ труду, то имъ по общему правилу помощь подается на дому. Внутренней благотворительности, дѣйствующей въ стѣнахъ богадѣльни (in-door relief), противопоставляется вѣшняя (out-door relief), отыскивающая бѣдняковъ у ихъ собственныхъ очаговъ. Вся масса тѣхъ, у кого есть шансы избѣжать гостепріимства рабочаго дома, подраздѣляется естественнымъ образомъ на нѣсколько категорій. Изъ числа случаевъ, освобождающихъ бѣдныхъ отъ этой крайности, мы упо-

меняемъ здѣсь внезапную, нетерпящую отлагательства нужду: болѣзнь, старость, несчастные случаи, физическую или умственную слабость, расходы по погребенію покойника. Тою же милостью пользуется вдова въ продолженіе шести мѣсяцевъ послѣ смерти мужа, вдова съ законными дѣтьми, неспособными еще къ труду; далѣе жены и дѣти служащихъ въ арміи и флотѣ, и жены и дѣти бѣдныхъ, не проживающихъ въ границахъ даннаго союза. Въ виду всего этого неудивительно, что число бѣдныхъ, пользующихся помощью на дому, превышаетъ въ три-четыре раза число лицъ, проживающихъ въ рабочихъ домахъ.

Если по какой-либо причинѣ, напр. по недостатку мѣста въ рабочемъ домѣ, out-door relief оказывается здоровымъ бѣднымъ мужского пола, то это бываетъ всегда сопряжено съ обязательнымъ выполненіемъ работы, указанной бюро попечителей. Половина назначеннаго пособія должна въ этомъ случаѣ быть выдана натурою.

Нельзя не согласиться, что вышеописанная система составляетъ серьезный прогрессъ въ сравненіи съ предшествовавшей. Но излѣчила-ли она все то зло, съ которымъ она хотѣла бороться? Обезоружила-ли она всѣхъ своихъ критиковъ? На эти вопросы приходится дать отрицательный отвѣтъ. Чрезмѣрная строгость испытанія посредствомъ рабочаго дома, унижительный характеръ заключенія, которому подвергается здоровый бѣдный, претятъ нашему чувству человѣколюбія. И однако до сихъ поръ не найдено еще ничего лучшаго, и сомнительно, чтобы удалось найти что-либо болѣе разумное. Предохранительное дѣйствіе workhouse test'a—фактъ, не подлежащій никакимъ сомнѣніямъ. Эта проба своею суровостью не позволяетъ нуждающемуся человѣку слишкомъ поспѣшно обращаться къ общественной благотворительности; она заставляетъ его дѣлать личныя усилія, возбуждаетъ его энергію, развиваетъ въ немъ духъ предусмотрительности и бережливости. Это такъ справедливо, что число здоровыхъ бѣдныхъ, принимаемыхъ въ рабочіе дома, сравнительно ничтожно. Это учрежденіе оказывается прежде всего пріютомъ для стариковъ и для дѣвушекъ-матерей.

Большая часть людей, знакомыхъ съ дѣломъ благотворительности, людей, которыхъ нельзя подозрѣвать въ сухости сердца, держатся того мнѣнія, что workhouse test долженъ быть сохраненъ и долженъ примѣняться съ неуклонною твердостью. Эти люди преставно протестуютъ противъ слишкомъ частыхъ отступле-

этого принципа, противъ довольно частыхъ послабленій даже со стороны тѣхъ, кому законъ ввѣрилъ дѣло общественной благотворительности. Это ослабленіе строгости принципа заключается, какъ легко догадаться, въ слишкомъ снисходительной раздачѣ пособій на дому. Такого рода снисходительность есть роковое слѣдствіе суровости—хотя и спасительной—рабочаго дома. Если нужда того или другого бѣдняка кажется намъ результатомъ преходящихъ причинъ, если противъ него нѣтъ ни одного серьезнаго обвиненія, то какъ не поддаться искушенію оказать ему временную помощь, не отрывая его отъ его дома, отъ его очага? Это—ложная филантропія, скажутъ сторонники системы 1834 года. Какой бы духъ человеколюбія ни руководилъ этою внѣшнею благотворительностью (*out-door relief*), она не преминетъ привести къ безнравственнымъ результатамъ и къ порчѣ характера народа.

Въ дѣйствительности Англія не перестала быть ареною своего рода глухой борьбы между просвѣщенными экономистами, строгими сторонниками *workhouse test'a*, и народнымъ чувствомъ, которое смотрѣло бы конечно гораздо благосклоннѣе на увеличеніе числа случаевъ помощи на дому ¹⁾.

Въ окончательномъ итогѣ система, введенная въ Англіи 60 лѣтъ тому назадъ, выдержала съ успѣхомъ свой искусь. Если она и не уничтожила пауперизма, то по крайней мѣрѣ она ослабила его значеніе. Безъ сомнѣнія, она также способна совершенствоваться, и можно надѣяться, что осторожное заимствованіе у ученій социализма внесетъ нѣкоторое облегченіе въ положеніе бѣдныхъ. Идеи, заставившія въ Германіи законодательство позаботиться объ обязательномъ страхованіи рабочихъ отъ несчастныхъ случаевъ, болѣзней, старости, не преминутъ, конечно, перебраться и въ Англію. Можно думать, что черезъ нѣсколько лѣтъ старикъ, котораго возрастъ поразитъ окончательною неспособностью къ труду, не будетъ уже принужденъ смотрѣть на богадѣльню, какъ на печальный и унизи-

¹⁾ Это послѣднее направленіе нашло конечно выраженія въ періодической прессѣ. Въ пользу *out-door relief* можно прочесть весьма обстоятельную статью: M. V. A. Hunter: «*Out-door relief is so very bad?*» (*Contemporary Review* за 1894 годъ, I, р. 305—323). Авторъ доходитъ до того, что проповѣдуетъ уничтоженіе рабочаго дома. Выводы, дѣлаемые имъ изъ собранныхъ имъ данныхъ, слѣдуетъ принимать съ большою осторожностью.

тельный конецъ, къ которому роковымъ образомъ должны привести превратности его скромной трудовой жизни.

Изъ всѣхъ обязанностей board of guardians самая важная, конечно,—это раздача пособій. Эта корпорація рѣшаетъ, слѣдуетъ ли отправить данное лицо въ рабочій домъ или же выдать ему пособие на дому. Приѣмъ въ рабочій домъ дѣлается послѣ обсуждения этого вопроса board'омъ и на основаніи письменнаго приказа, но можетъ также состояться по желанію надзирателя за бѣдными (overseer of the poor) или relieving officer'a. Въ случаяхъ, не терпящихъ отлагательства, о принятіи можетъ распорядиться директоръ рабочаго дома, но въ обоихъ послѣднихъ случаяхъ приѣмъ бываетъ не окончательнымъ. Таковымъ онъ становится только послѣ обсуждения случая попечителями. Помощь на дому оказывается на основаніи представленія второстепеннаго агента—relieving officer. Въ случаѣ внезапной и безотлагательной необходимости, помощь натурою долженъ оказать overseer; въ случаѣ отказа съ его стороны, онъ можетъ быть принужденъ къ этому приказомъ мирового судьи. Послѣдній по своей личной инициативѣ можетъ приказать оказать медицинскую помощь бѣдному въ случаѣ внезапной опасной болѣзни; двое мировыхъ судей могутъ приказывать, чтобы была оказана помощь внѣ рабочаго дома бѣднымъ, которые лично извѣстны одному изъ нихъ, какъ неспособные къ труду вслѣдствіе старости или физической слабости. Попечители могутъ протестовать и должны представить свои основанія. Таковы узкія границы, въ которыхъ вращается въ этой области власть мировыхъ судей, власть, прихотливое и неумѣренное вмѣшательство которой вносило въ прежнее время столько замѣшательства въ примѣненіе закона о бѣдныхъ.

Если у бѣдныхъ есть родные, способные содержать ихъ, то не допускается, чтобы они дѣлались бременемъ союза. Въ этомъ случаѣ на представленіе попечителей или опекуновъ двое мировыхъ судей на своей малой сессіи дѣлаютъ предписаніе, кому слѣдуетъ, платить деньги на содержаніе бѣднаго. Этотъ приказъ приводится въ исполненіе обыкновеннымъ путемъ.

Попечители имѣютъ право открывать въ приходахъ, отдаленныхъ болѣе чѣмъ на четыре мили отъ мѣста ихъ пребыванія, окружныя бюро (district boards), которыя разрѣшаютъ поступающія

въ нихъ просьбы о помощи. District boards подчиняются впрочемъ контролю попечителей.

Board of guardians выбираетъ изъ своей среды комитетъ посѣтителей (visiting committee), обязанность котораго посѣщать рабочій домъ одинъ разъ въ недѣлю, принимать доклады служащихъ въ этомъ учрежденіи, производить разслѣдованія въ случаѣ жалобъ и т. д. Право посѣщать рабочій домъ имѣютъ также и мировые судьи.

Вполнѣ естественно, что board назначаетъ служащихъ, зависящихъ отъ него и необходимыхъ ему для исполненія его задачи. Это прежде всего служащіе при рабочемъ домѣ: директоръ и директриса, капелланъ, врачъ, учитель и учительница, главная сидѣлка и привратникъ. Далѣе слѣдуютъ агенты, дѣятельность которыхъ чисто административная и притомъ внѣ стѣнъ рабочаго дома. Къ нимъ принадлежитъ секретарь (clerk to the guardians), на которомъ по необходимости лежитъ все бремя текущихъ дѣлъ. Далѣе слѣдуетъ казначей (treasurer), окружной врачъ и наконецъ relieving officers или «агенты помощи». Послѣднихъ бываетъ среднимъ числомъ по два въ каждомъ союзѣ. Какъ было сказано выше, по ихъ представленію выдается помощь на дому и черезъ ихъ руки эта помощь достигаетъ своего назначенія. Благодаря своимъ многоразличнымъ функціямъ, они являются обыкновенными и постоянными представителями благотворительной администраціи.

Служащіе въ вѣдомствѣ board of guardians получаютъ постоянное содержаніе и назначаются на неограниченное время. Высшіе изъ нихъ, какъ директоръ рабочаго дома, врачи, учителя и relieving officers, могутъ быть отставлены отъ своей должности не иначе, какъ на основаніи постановленія правительства.

Дѣло общественной благотворительности заключаетъ въ себѣ множество матеріальныхъ подробностей, которыя всѣ относятся конечно къ компетенціи бюро попечителей. Его рѣшенія впрочемъ подлежатъ контролю департамента мѣстнаго управленія. Когда дѣло касается постоянной работы, или какого-либо другого предпріятія, расходы по которому можно разложить на цѣлый рядъ лѣтъ, то попечители имѣютъ право сдѣлать заемъ съ разрѣшенія правительства; но во всякомъ случаѣ весь пассивъ бюро попечителей не можетъ быть выше четвертой части дохода союза, обложеннаго налогомъ.

VI.

Организація 1834 года ввела глубокія измѣненія въ режимъ, существовавшій до этого времени. Раньше забота о помощи нуждающимся была ввѣрена въ каждомъ приходѣ двумъ, тремъ или четыремъ надзирателямъ (overseers), которымъ churchwardens служили помощниками ¹⁾. Законъ 1834 г. конечно не отмѣнилъ надзирателей, но онъ въ значительной степени сократилъ ихъ компетенцію до предѣловъ, въ которыхъ она сохранилась до нашего времени. Но прежде чѣмъ опредѣлить ихъ, необходимо сказать нѣсколько словъ о способѣ назначенія надзирателей. Правила, которыя ввелъ въ этой области законъ 1834 года, должны были въ 1894 уступить мѣсто болѣе демократической системѣ.

По закону 1834 года overseers назначались каждый годъ мировыми судьями на ихъ специальной сессіи изъ числа зажиточныхъ отцовъ семействъ въ приходѣ (substantial householders). Выборъ судей падалъ обыкновенно на кандидатовъ, которыхъ представлялъ имъ vestry. Со времени же закона 5-го марта 1894 года они назначаются въ сельскихъ приходахъ приходскими совѣтами (parish council) или приходскими собраніями (parish meeting). Local Government Board можетъ поручить выборъ надзирателей въ бургахъ и въ городскихъ округахъ муниципальнымъ совѣтамъ или замѣняющимъ ихъ корпораціямъ. По смыслу того же закона overseers исполняютъ въ сельскихъ приходахъ только тѣ функціи, которыя они раздѣляли прежде съ церковными старостами; послѣдніе же занимаются теперь исключительно чисто церковными дѣлами. Взамѣнъ этого приходамъ дозволяется назначать добавочныхъ надзирателей.

Должность надзирателя обязательна и безвозмездна. Правда, что еще до закона 1834 года принципъ безвозмездности подвергся нѣкоторому ущербу, особенно въ крупныхъ приходахъ. Такъ Sturges Bourne's Act 1819 года ²⁾ разрѣшилъ вообще назначать оплачиваемыхъ помощниковъ надзирателей (assistant overseers), которыхъ

¹⁾ Со времени одного закона 1866 года малые приходы удовлетворялись однимъ надзирателемъ. Одно и то же лицо могло быть одновременно churchwarden'омъ и overseer'омъ.

²⁾ 59 Geo. III, с. 12.

выбиралъ и увольнялъ vestry, опредѣлялъ ихъ обязанности и норму ихъ жалованья. Они вступали въ свою должность не иначе, какъ получивъ инвеституру изъ рукъ двухъ мировыхъ судей. Назначеніе и увольненіе этихъ вспомогательныхъ надзирателей въ сельскихъ приходахъ закономъ 5-го марта 1894 года было тоже передано приходскимъ совѣтамъ или приходскимъ собраніямъ. Въ бургахъ и въ городскихъ округахъ право принимать эти мѣры можетъ быть ввѣрено правительствомъ муниципальнымъ совѣтамъ или мѣстнымъ представительнымъ корпораціямъ. Прибавимъ наконецъ, что довольно большое число специальныхъ законовъ (local acts) разрѣшаютъ назначать оплачиваемыхъ сборщиковъ (rate collectors), и что съ 1847 года ¹⁾ право назначать такого рода сборщиковъ для приходовъ, гдѣ это необходимо, принадлежитъ бюро попечителей. Сборщики помогаютъ попечителямъ исполнять ихъ различныя обязанности и занимаются специально собираніемъ налога. Въ приходахъ, гдѣ есть сборщики, нельзя назначать помощниковъ надзирателей.

Въ сложномъ дѣлѣ общественной благотворительности надзиратель надъ бѣдными исполняетъ со времени закона 1834 г. только одну категорію обязанностей. Его дѣятельность состоитъ въ собираніи налога, poor rates. Такого рода должность требуетъ исполненія цѣлаго ряда обязанностей: нужно составить списки, взимать налоги, вчинять иски противъ неохотныхъ и запаздывающихъ плательщиковъ, представлять отчеты и т. п. ²⁾.

Самое щекотливое дѣло — это составленіе списковъ плательщиковъ налога въ пользу бѣдныхъ. Overseers не пользуются въ этомъ отношеніи полною свободою. Ихъ главная задача заключается въ собираніи всѣхъ данныхъ, необходимыхъ для оцѣнки платежныхъ способностей и въ приготовленіи рѣшенія, которому высшая власть придаетъ обязательную силу. Въ каждомъ союзѣ бюро попечителей ежегодно устраиваетъ «разпредѣлительный комитетъ» (assessment committee), состоящій изъ 6—12 членовъ. Если территорія союза совпадаетъ съ территоріей города, то муниципальный совѣтъ можетъ

¹⁾ 7 and 8 Vict., c. 101.

²⁾ Overseers исполняютъ еще нѣсколько другихъ административныхъ обязанностей, не имѣющихъ ничего общаго съ благотворительностью. Такъ напр., они составляютъ списки присяжныхъ и избирателей; они же являются представителями правъ собственности на имущество прихода. Большое число ихъ функций было передано закономъ 5-го марта 1894 года приходскимъ совѣтамъ.

по приглашенію со стороны попечителей присоединить нѣсколько своихъ членовъ къ распорядительному комитету. Число этихъ членовъ равняется тогда числу членовъ, назначаемыхъ попечителями.

Распредѣлительный комитетъ окончательно оцѣниваетъ имущество, которое въ каждомъ приходѣ служитъ базисомъ налога. Табель этого имущества и его доходности составляютъ overseers. Они обязаны по приглашенію комитета пересмотрѣть свою послѣднюю оцѣнку, если она не соотвѣтствуетъ дѣйствительности, или же сдѣлать новую¹⁾. Табель выставляется публично. Она называется «оцѣночнымъ спискомъ» (valuation list). Плательщикъ, считающій себя обиженнымъ, можетъ жаловаться комитету. Если какой-нибудь приходъ, какъ таковой, имѣетъ основаніе протестовать противъ распредѣленія и слѣдовательно противъ valuation list другого прихода, то дѣло это ведетъ приходскій совѣтъ, гдѣ онъ есть; въ противномъ же случаѣ оно поручается съ согласія прихожанъ надзирателямъ²⁾. Разобравъ всѣ заявленія и сдѣлавъ необходимыя поправки, комитетъ утверждаетъ табель. Необходимы подписи трехъ членовъ комитета. Но и теперь еще можно обжаловать табель передъ четвертною сессіею, которая имѣетъ право назначить новую оцѣнку.

Базисомъ налога, мѣриломъ зажиточности плательщика служитъ годовою доходъ съ занимаемаго имъ въ приходѣ недвижимаго имущества (visible profitable property). Норма налога въ пользу бѣдныхъ пропорціональна чистому доходу, арендной цѣнѣ недвижимости. Это главный принципъ, происхожденіе котораго относится къ church rate среднихъ вѣковъ и который былъ торжественно освященъ закономъ королевы Елисаветы. До закона 1840 года³⁾ видимое движимое имущество, приносившее доходъ и бывшее соб-

¹⁾ Распредѣлительный комитетъ можетъ съ согласія бюро попечителей поручить оцѣнку другому лицу.

²⁾ Это такъ со времени закона 5 марта 1894 г. Сначала дѣла этого рода всегда велись попечителями. Участіе приходскихъ совѣтовъ и собраній встрѣчается только въ сельскихъ приходахъ. Въ городскихъ приходахъ и теперь этимъ занимается overseer (съ разрѣшенія vestry). Но со времени закона 5 марта 1894 года правительство можетъ перенести въ городскихъ приходахъ (и въ county boroughs) атрибуты попечителей на мѣстные представительныя корпораціи.

³⁾ 3 and 4 Vict., c. 89.

ственностью жителей прихода, считалось наравнѣ съ недвижимымъ имуществомъ. Оно принималось въ расчетъ при опредѣленіи нормы налога въ пользу бѣдныхъ. Это уподобленіе, болѣе всего касавшееся товаровъ въ магазинѣ (stock in trade), въ настоящее время болѣе не существуетъ ¹⁾.

Судя по его происхожденію и характеру, налогъ въ пользу бѣдныхъ долженъ былъ бы исключительно обременять тѣхъ, которые занимаютъ въ границахъ прихода какое либо недвижимое имущество. Это понятіе относится прежде всего къ лицамъ, живущимъ въ приходѣ. Но занимать недвижимость не всегда значитъ жить въ ней. По смыслу англійскаго права занимать недвижимость значитъ лично извлекать изъ нея пользу, обращать ее въ свою пользу, эксплуатировать ее. Налогъ въ пользу бѣдныхъ обязаны платить лица, эксплуатирующія минеральныя копи, лѣса, желѣзнодорожныя компаніи. Законъ указываетъ въ различныхъ возможныхъ случаяхъ, какъ слѣдуетъ производить оцѣнку дохода.

Однако основное правило, что poor rate долженъ платить всякій оккупантъ, не удержалось во всей своей строгости. Законъ 1869 г. ²⁾ пробилъ въ немъ брешь, и исключеніе, сдѣланное имъ ради интересовъ низшихъ классовъ, имѣло весьма важныя послѣдствія. Главный принципъ закона 1869 года тотъ, что при уплатѣ налога въ пользу бѣдныхъ собственникъ можетъ подставить себя вмѣсто оккупанта, причемъ второй не теряетъ вслѣдствіе этого своихъ правъ избирателя. Если доходъ съ имущества не превышаетъ извѣстной суммы (20 фун. въ столицѣ, 13 въ Ливерпулѣ, по 10 въ Манчестерѣ и Бирмингемѣ и 8 въ остальныхъ мѣстахъ), то собственникъ можетъ заключить съ налзирателями условіе, родъ сдѣлки, относительно уплаты налога (compounded rate). Въ силу этой сдѣлки онъ беретъ на себя уплату налога, который по правилу слѣдовало бы платить его арендаторамъ, и обязывается платить этотъ налогъ даже въ

¹⁾ Фактически въ настоящее время одно только недвижимое имущество въ приходѣ облагается налогомъ въ пользу бѣдныхъ. Невещественныя цѣнности считаются здѣсь наравнѣ съ недвижимостью. Сюда относятся напр. секуляризованныя десятины (impropriate tithes) и право на охоту и рыбную ловлю. Освобожденіе движимой собственности осуждается впрочемъ тѣми, кого особенно трогаетъ плохое положеніе земледѣлія. (См. Quarterly Review 1893, II. p. 535).

²⁾ 32 and 33 Vict., c. 41.

томъ случаѣ, если его недвижимостъ никѣмъ не будетъ взята въ аренду. Взамѣнъ этого ему дѣлается скидка, которая можетъ простираться до 25%. Такого рода условіе заключается по крайней мѣрѣ на одинъ годъ. Попечители при заключеніи такого рода договоровъ дѣйствуютъ подъ надзоромъ собранія, завѣдующаго дѣлами прихода. Упомянутая здѣсь комбинація можетъ быть сдѣлана обязательной по желанію приходскихъ властей. Постановленіемъ этихъ послѣднихъ можетъ быть объявлено владѣльцамъ всѣхъ домовъ, приносящихъ доходъ не болѣе приведенныхъ выше суммъ, что они должны платить налогъ за своихъ жильцовъ со скидкой 15%. Послѣ такого рѣшенія еще возможенъ особый договоръ между домовладѣльцемъ и overseers. Первый можетъ обязаться платить налогъ даже въ томъ случаѣ, если его домъ не будетъ нанятъ; но тогда кромѣ законной скидки въ 15% онъ получаетъ новую скидку, которая также можетъ дойти до 15%.

Уплата, производимая домовладѣльцемъ, разсматривается съ точки зрѣнія избирательнаго права, какъ производимая квартиронанимателемъ. За исправность уплаты отвѣчаетъ имущество послѣдняго. Если на него будетъ наложено запрещеніе, то наниматель можетъ вычесть изъ квартирной платы сумму, равную той, за которую было наложено запрещеніе. Онъ всегда можетъ уплатить налогъ самъ и вычесть его изъ платы за квартиру ¹⁾.

На первый взглядъ кажется, что вся эта процедура служитъ только для облегченія обезпеченія поступленія налога. Можно утверждать, что и дѣлалось многими, что замѣна оккупанта собственникомъ не приноситъ первому ни малѣйшей пользы. Собственникъ, говорятъ, увеличиваетъ арендную плату и получаетъ этимъ путемъ обратно уплаченные имъ деньги. Въ теоріи это соображеніе, какъ кажется, неуязвимо, но на практикѣ оно нуждается въ довольно серьезныхъ оговоркахъ. Если правда, что въ городахъ увеличеніе налоговъ, платимыхъ домовладѣльцами, почти всегда влечетъ за собою соотвѣтственное повышеніе квартирной платы, то это явленіе далеко не такъ постоянно въ сельскихъ округахъ. Прибавьте къ этому, что съ точки зрѣнія административной практики

¹⁾ Даже если compounded rate и не имѣетъ мѣста, то оккупантъ всегда можетъ зачесть въ счетъ наемной платы уплаченный имъ налогъ въ пользу бѣдныхъ, если договоръ о наймѣ заключенъ не болѣе, чѣмъ на три мѣсяца.

участіе домовладѣльца въ уплатѣ налога жильцами сводится въ концѣ концовъ къ отмѣнѣ ценза, дающаго избирательное право. Масса жильцовъ не подвергается болѣе опасности лишиться своихъ избирательныхъ правъ вслѣдствіе неаккуратной уплаты налоговъ. Въ виду этого фискальная комбинація, извѣстная подъ названіемъ *compounding of the rates*, къ которой очень часто прибѣгаютъ, справедливо причисляется къ категоріи демократическихъ мѣръ.

Остается еще собрать средства, чтобы покрыть всѣ расходы въ области общественной благотворительности. Бюро попечителей устанавливаетъ два раза въ годъ предполагаемую сумму расходовъ и вычисляетъ, сколько придется пожертвовать для этой цѣли каждому приходу. Каждые шесть мѣсяцевъ, а если нужно, то и чаще, надзиратели приглашаются приказомъ бюро внести на руки казначея такую-то сумму въ счетъ дохода отъ налога въ пользу бѣдныхъ. Часть, приходящаяся на долю cadaго прихода, пропорціональна годовому доходу съ недвижимаго имущества въ приходѣ, подлежащаго обложенію налогомъ. Надзиратели конечно должны получить требуемую сумму налоговъ; самый процессъ обложенія плательщиковъ входитъ въ число ихъ функцій: они составляютъ списки квартиронанимателей, вычисляютъ, сколько слѣдуетъ платить каждому изъ нихъ и устанавливаютъ продолжительность срока, за который взимается въ данную минуту налогъ. Эти списки должны быть одобрены, лучше сказать, просто подписаны двумя мировыми судьями. Послѣ этого они выставляются въ публичномъ мѣстѣ. Всякій плательщикъ, считающій себя обиженнымъ, можетъ жаловаться въ четвертную сессію, которая можетъ исправить расписаніе, сдѣланное надзирателями, или же уничтожить его и предложить имъ сдѣлать новое; она же дѣлаетъ постановленіе о возвратѣ денегъ, взятыхъ неправильно.

Трудъ фактическаго собиранія налога тоже выпадаетъ на долю надзирателей. Въ настоящее время они часто пользуются при исполненіи этой обязанности услугами оплачиваемыхъ помощниковъ; часто даже ихъ замѣняютъ сборщики (*collectors*), тоже получающіе постоянное жалованье. Плательщики, которые не вносятъ добровольно своей части налога, приглашаются явиться на спеціальную сессію двухъ мировыхъ судей; уплата обеспечивается наложеніемъ запрещенія на имущество и даже арестомъ до трехъ мѣсяцевъ.

До этого времени мы занимались исключительно налогом въ пользу бѣдныхъ (poor rate). Не слѣдуетъ забывать однако, что съ точки зрѣнія англійскаго права poor rate является чѣмъ-то бѣльшимъ, чѣмъ обыкновенный налогъ. Это въ нѣкоторомъ смыслѣ налогъ—типъ; онъ служитъ моделью всѣмъ другимъ провинціальнымъ и общиннымъ налогамъ. Есть много предметовъ внѣ области общественной благотворительности, которые требуютъ періодическаго обращенія къ средствамъ плательщиковъ. Довольно упомянуть о расходахъ на заботу объ общественномъ здоровіи, на первоначальное обученіе, на содержаніе дорогъ, на погребенія, на полицію. Каждая категорія расходовъ влечетъ за собою особый налогъ. Съ другой стороны, не было бы возможности управлять городомъ и графствомъ безъ помощи borough rate и county rate. Довольно часто случается, что суммы, относящіяся къ каждой изъ этихъ категорій, взимаются подъ видомъ добавленія къ poor rate, подъ видомъ добавочныхъ денегъ; эти деньги уплачиваются въ такомъ случаѣ одновременно съ налогомъ въ пользу бѣдныхъ. Но даже и тогда, когда взиманіе этихъ налоговъ сопряжено съ отдѣльными операціями и требуетъ составленія особыхъ списковъ, принципы налога въ пользу бѣдныхъ находятъ свое примѣненіе. Основаніе обложенія остается неизмѣннымъ: наемъ недвижимостей въ приходѣ есть фактъ, порождающій обязательство платить налогъ; норма его вычисляется пропорціонально годовой доходности этой недвижимости. Здѣсь представляется случай вспомнить основное правило фискальнаго права Англіи, въ силу котораго доходы съ прямыхъ налоговъ, лично уплачиваемыхъ каждымъ, поступаютъ въ пользу мѣстныхъ и провинціальныхъ учрежденій, тогда какъ государство покрываетъ свои расходы при помощи косвенныхъ налоговъ и подоходнаго налога ¹⁾).

Надзиратели, собравъ poor rate и сдавъ деньги за установленною квитанціею на руки казначея попечителей, еще не кончили

¹⁾ Это слѣдуетъ принимать впрочемъ съ серьезными оговорками. Тотъ фактъ, что казначейство отпускаетъ субсидіи, и притомъ довольно значительныя, мѣстнымъ и провинціальнымъ управленіямъ, доказываетъ, что приведенный въ текстѣ принципъ раздѣленія налоговъ не могъ быть выдержанъ со всею строгостью. Тѣмъ не менѣе въ глазахъ финансистовъ и экономистовъ существуетъ различіе между общими и коммунальными налогами. (см. Quarterly Review 1894 I. p. 186—187). Говоря вообще, провинціальный и коммунальный

своего дѣла; они должны еще представить отчетъ о своей дѣятельности. До сравнительно недавняго времени этотъ отчетъ представлялся мировымъ судьямъ, и именно на основаніи закона 1810 г.¹⁾; пріемъ отчета и ревизія лежали на обязанности специальныхъ сессій мировыхъ судей. Въ эту именно область современное законодательство ввело самыя глубокія измѣненія. Оно поставило дѣятельность государственныхъ чиновниковъ на мѣсто труда добровольныхъ магистратовъ.

Актъ 1844 года ²⁾ учредилъ аудиторовъ (auditors), назначеніе которыхъ—провѣрять отчеты всѣхъ лицъ, имѣющихъ дѣло съ суммами общественной благотворительности. Компетенція аудитора распространяется на округъ, состоящій изъ нѣсколькихъ союзовъ. Отсюда его титулъ окружнаго аудитора (district auditor). Такихъ округовъ и слѣдовательно аудиторовъ въ настоящее время насчитывается тридцать семь. Аудитора назначаетъ, увольняетъ и оплачиваетъ правительство ³⁾. Онъ пользуется властью, принадлежавшей нѣкогда мировымъ судьямъ; всѣ власти и агенты союза зависятъ отъ него. Попечители, надзиратели, relieving officers, collectors, казначей, директора рабочихъ домовъ подчинены его періодическому контролю. Представленіе отчетовъ съ оправдательными документами происходитъ два раза въ годъ. Отчеты выставляются въ мѣстѣ, доступномъ публикѣ. Всякому плательщику дозволяется разбирать ихъ публично въ присутствіи аудитора. Обязанность послѣдняго провѣрить, правильно ли были употреблены средства союза на тѣ различные предметы, которые ограничительно перечисляются законами и правительственными распоряженіями. Всякое отступленіе отъ этихъ указаній, всякій мандатъ, выданный по предмету, не входящему въ число указанныхъ закономъ, всякая потеря по причинѣ небреж-

налогъ въ Англіи (если угодно, poor rate съ его различными проявленіями) есть налогъ личный, пропорціональный годовому доходу (скажемъ арендной цѣнѣ) недвижимости, которою плательщикъ пользуется лично. Этотъ-то налогъ государство всецѣло предоставляетъ графству, городу, приходу. Поземельный налогъ существуетъ въ Англіи только номинально.

¹⁾ 50 Geo. III, с. 49.

²⁾ 7 and. 8 Vict., с. 101.

³⁾ Въ настоящее время этотъ вопросъ улаженъ закономъ 1879 г. (42 Vict., с. 6). Аудиторы,—какъ мы еще будемъ имѣть случай замѣтить, очищаютъ не только отчеты, относящіеся къ общественной благотворительности: отчеты нѣсколькихъ другихъ мѣстныхъ властей также подчинены ихъ контролю.

ности, влекутъ за собою личную отвѣтственность лица, сдѣлавшаго данное распоряженіе, или лица, представляющаго отчетъ. Они обязаны пополнить причиненный ими дефицитъ. Постановленія аудиторовъ, все равно, одобряютъ ли они или не одобряютъ ту или другую статью отчета, требуютъ ли они возврата извѣстной суммы денегъ или исполненія извѣстнаго обязательства, должны быть мотивированы, если этого требуютъ лица, имѣющія въ этомъ интересъ, и могутъ быть оспариваемы тѣми же лицами, которымъ при этомъ предоставляется выборъ между обращеніемъ къ суду и административнымъ путемъ: они могутъ направлять свою жалобу либо въ Local Government Board, либо посредствомъ такъ называемаго writ of certiorari въ судъ королевской скамьи (Queens Bench). Какъ въ томъ, такъ и въ другомъ случаѣ аудиторъ отвѣчаетъ лично и его рѣшеніе можетъ быть измѣнено ¹⁾.

Въ Local Government Board наконецъ мы находимъ центральный узелъ, куда сходятся всѣ многочисленныя нити административной сѣти, покрывающей страну. Департаментъ мѣстнаго управленія имѣетъ въ области общественной благотворительности весьма обширную и поистинѣ верховную власть. Онъ издаетъ общеобязательныя распоряженія, которыя, постоянно слѣдуя другъ за другомъ, уже составили громадный кодексъ; онъ подчиняетъ всю область общественной благотворительности правиламъ, не упускающимъ изъ виду ни одной подробности и удивляющимъ насъ своею невѣроятною мелочностью. Образование новыхъ союзовъ, постройка рабочихъ домовъ, назначеніе служащихъ, составленіе бюджетовъ, отчетность, одобреніе мѣръ, принимаемыхъ бюро попечителей, вотъ

¹⁾ При повѣркѣ отчетовъ соблюдается самая широкая гласность. Въ то время какъ во Франціи повѣрка и оцѣнка отчетовъ происходитъ при закрытыхъ дверяхъ, въ Англіи каждый плательщикъ или собственникъ даннаго округа можетъ присутствовать при ней и предъявлять аудитору свои замѣчанія по поводу отчетовъ.

Всякое лицо, считающее себя обиженнымъ отказомъ признать сдѣланный имъ расходъ (disallowance) или вообще какимъ-либо начетомъ со стороны аудитора, можетъ апеллировать въ судъ королевской скамьи или въ Local Government Board, который имѣетъ право разбирать такого рода дѣла. Каждый собственникъ или плательщикъ округа имѣетъ то же самое право апеллировать по поводу всего, что касается какъ принятыхъ аудиторомъ операцій, такъ и объявленныхъ имъ отказовъ. (Victor Marcé, Annales de l'École libre des sciences politiques 1892, p. 617).

нѣкоторые изъ пунктовъ, которыми занимаются изданные департаментами предписанія; они заканчивають, собственно говоря, трудъ законодателя. Периодически они должны доводиться до свѣдѣнія парламента.

Local Government Board имѣетъ постоянный надзоръ надъ образомъ дѣйствія мѣстныхъ властей. Его главными органами для этой цѣли являются четырнадцать инспекторовъ (poor law inspectors), на которыхъ слѣдуетъ смотрѣть, какъ на естественныхъ наслѣдниковъ добавочныхъ коммиссаровъ (assistant commissioners), о которыхъ была рѣчь выше. Каждый изъ этихъ инспекторовъ стоитъ во главѣ обширнаго округа, заключающаго въ себѣ среднимъ числомъ 60 союзовъ. Инспекторъ имѣетъ право присутствовать на засѣданіяхъ бюро попечителей съ совѣщательнымъ голосомъ. Онъ посѣщаетъ каждый рабочій домъ по крайней мѣрѣ дважды въ годъ. Онъ контролируетъ дѣятельность оплачиваемыхъ агентовъ, которыхъ законъ поставилъ во главѣ различныхъ вѣтвей общественной благотворительности. Черезъ его руки идетъ переписка между правительствомъ, съ одной стороны, и низшими властями и частными лицами—съ другой.

Если мы еще прибавимъ, что ни одинъ изъ служащихъ въ благотворительномъ вѣдомствѣ не можетъ быть уволенъ иначе, какъ департаментомъ мѣстнаго управленія, и что этотъ департаментъ является послѣднею инстанціею для большей части дѣлъ, возникающихъ на почвѣ примѣненія закона о бѣдныхъ, то быть можетъ намъ удастся составить себѣ нѣкоторое понятіе о безчисленныхъ функціяхъ, исполненіе которыхъ составляетъ обязанность центральной власти.

ГЛАВА VI.

Приходъ. (Приходскій совѣтъ и приходское собраніе, parish meeting).

I.

Приходъ игралъ первостепенную роль въ развитіи административнаго права Англіи. Онъ былъ плодотворнымъ зерномъ, изъ котораго произошло извѣстное число живыхъ учрежденій. И однако, разсматриваемый самъ по себѣ, приходъ представлялъ нѣчто весьма несовершенное. Онъ не сдѣлался еще настоящимъ политическимъ организмомъ, вполне сознающимъ свое существованіе, одареннымъ автономною волею, способнымъ принимать рѣшенія и приводить ихъ въ исполненіе. Другими словами, приходъ еще не соединялъ въ себѣ всѣхъ характерныхъ чертъ мѣстной общины, онъ не сдѣлался еще «коммуною».

Эти недостатки, эти пробѣлы не представляли, правду сказать, никакого неудобства въ городскихъ приходахъ. Съ извѣстнаго времени въ большей части англійскихъ городовъ — муниципальных бурговъ и простыхъ «городскихъ округовъ», — жители принимаютъ чрезъ своихъ представителей значительное участіе въ мѣстной администраціи. Нельзя впрочемъ требовать, чтобы приходъ, составляющій только часть болѣе обширнаго цѣлаго, пользовался настоящей автономіей. Онъ солидаренъ съ сосѣдними, окружающими его приходами. Понятно, что при такихъ условіяхъ политическое значеніе городского прихода болѣе или менѣе ступшевывается передъ значеніемъ города и что мысль дать представительныя учрежденія всѣмъ этого рода приходамъ нашла до сихъ поръ только весьма немногихъ сторонниковъ.

Положеніе сельскихъ приходовъ далеко не то. Въ деревнѣ приходъ составляетъ большею частью совершенно особое, законченное цѣлое. Онъ присужденъ къ относительному одиночеству. Вообще онъ не могъ бы, не сдѣлавъ насилія надъ своею природою, лишиться своей индивидуальности въ пользу болѣе обширнаго округа. Если у него нѣтъ свойственныхъ ему органовъ, то его административная жизнь представляетъ неизбѣжно что-то примитивное и неполное.

Таково въ извѣстной степени было положеніе 13.000 сельскихъ приходовъ въ Англіи и Уэльсѣ до закона 5-го марта 1894 года. Нужно впрочемъ все-таки остерегаться всякаго преувеличенія. И до этой великой законодательной реформы приходъ былъ нѣчто большее, чѣмъ простая территоріальная величина. Каковы бы ни были недостатки организаціи vestry, тѣмъ не менѣе онъ былъ центромъ и сборнымъ пунктомъ для прихожанъ. Намъ уже извѣстно, что члены прихода выбирали своихъ представителей въ бюро попечителей. Наконецъ бывало не мало случаевъ, когда собраніе прихожанъ прямо приглашалось принять извѣстное рѣшеніе. Англійскому публичному праву знакомы такъ называемые «*adoptive acts*» которыми рѣшаются вопросы, имѣющіе мѣстный интересъ, но которые входятъ въ силу въ данномъ округѣ не иначе, какъ съ согласія населенія. Въ такихъ случаяхъ населеніе само устанавливаетъ цифру расходовъ и назначаетъ специальныхъ администраторовъ.

Сопоставивъ всѣ эти обстоятельства, мы легко убѣдимся въ томъ, что въ сельскомъ приходѣ было много драгоценныхъ элементовъ, которыми можно было воспользоваться, много преданій, привычекъ, задатковъ на будущее время, много живыхъ фибръ. Все это было немного разбросано, немного перепутано. Порядокъ и методъ оставляли желать многого. Оставалось сдѣлать одинъ послѣдній шагъ. Было необходимо, чтобы приходъ пріобрѣлъ полное сознаніе своей роли и своего характера, чтобы онъ нашелъ въ своей внутренней организаціи принципъ единства и руководящія начала. Нужно было, другими словами, чтобы онъ сдѣлался настоящей общиной (*commune*), т. е. политической величиною съ правомъ инициативы, съ опредѣленнымъ кругомъ дѣятельности. Эта перемѣна должна была повлечь за собою какъ неизбѣжное слѣдствіе новое примѣненіе представительнаго режима. Чувствовалась необходимость создать въ каждомъ сельскомъ приходѣ, т. е. въ каждомъ приходѣ, при-

писанномъ къ сельскому округу ¹⁾, собраніе, которое бы исполняло функціи муниципальнаго совѣта. Законъ 5-го марта 1894 г. удовлетворилъ въ этомъ отношеніи желаніямъ демократическаго общественнаго мнѣнія.

Можно было бы подумать, что законъ, цѣль котораго дать деревнямъ муниципальные совѣты съ довольно-таки ограниченной компетенціей, имѣетъ только второстепенное значеніе. Но такой взглядъ на этотъ вопросъ былъ бы неправиленъ. Для того, чтобы составить себѣ приблизительно вѣрное представленіе о законѣ 5-го марта 1894 года, о его настоящемъ значеніи, о вызванныхъ имъ преніяхъ, необходимо припомнить вкратцѣ положеніе сельскаго прихода въ Англіи. Тогда легко будетъ замѣтить всю глубину измѣненій, которыя новый законъ ввелъ въ административный режимъ страны.

Прежде всего законъ 1894 года произвелъ секуляризацію прихода. Vestry пересталъ быть представителемъ прихода въ политическомъ отношеніи, и уступилъ эту задачу чисто свѣтскому собранію, самъ ограничившись кругомъ церковныхъ вопросовъ; онъ упалъ до степени простого строительнаго комитета. По примѣру vestry, лишились своихъ административныхъ функцій и churchwardens или церковные старосты. Наконецъ управленіе значительнымъ числомъ благотворительныхъ учрежденій было отнято у англиканской церкви и ускользнуло такимъ образомъ изъ подъ преобладающаго вліянія настоятеля прихода (parson).

Этотъ законъ является въ то же время важною демократическою мѣрою. Онъ освобождаетъ,—или по крайней мѣрѣ старается освободить,—сельскихъ обывателей отъ преобладающаго вліянія крупныхъ помѣщиковъ—squires. Не слѣдуетъ забывать, что, благодаря англійской системѣ поземельной собственности, есть много приходовъ, почва которыхъ составляетъ собственность незначительнаго числа лицъ; не мало и такихъ, которые находятся на землѣ двухъ-трехъ сквайровъ, а то даже и одного. Крестьяне почти всегда находятся въ положеніи мелкихъ арендаторовъ, прикрѣпленныхъ къ

¹⁾ Характеръ и функціи сельскаго округа будутъ подробнѣе опредѣлены въ слѣдующей главѣ. Теперь достаточно будетъ напомнить, что согласно переписи 1891 года сельскіе округа заключали въ себѣ не болѣе $\frac{4}{15}$ всего населенія королевства (8.198.248 человекъ на 20.802.770 всего населенія).

большому имѣнію на годъ, мѣсяцъ или недѣлю въ качествѣ земледѣльческихъ рабочихъ. Ясно, что при такомъ положеніи дѣлъ вліяніе сквайра должно быть громаднымъ; священникъ господствующей церкви оказывается обыкновенно его преданнымъ помощникомъ. Въ воображеніи народа эти два лица неразлучны; въ союзѣ другъ съ другомъ они являются въ нѣкоторомъ смыслѣ символомъ, живыми представителями власти, правовѣрія, традиціи, словомъ всего того, что еще напоминаетъ въ англійскихъ деревняхъ о прошломъ, о синьоральномъ режимѣ. Представляетъ-ли ихъ власть тягостный гнетъ, какъ говорятъ демократы, или же она отличается предусмотрительностью, патріархальностью и здравымъ смысломъ,—вотъ вопросъ, ставшій недавно предметомъ довольно ожесточенныхъ споровъ. Какъ бы то ни было, кажется несомнѣннымъ, что какъ squire, такъ и parson, вообще не пользовались большою популярностью. Ихъ господство часто возбуждало чувства зависти и недовѣрія въ жителяхъ деревни, считавшихъ себя лишенными свободы. Поэтому невозможно сомнѣваться въ томъ, что появленіе приходскихъ совѣтовъ можетъ серьезнымъ образомъ подорвать значеніе «барина» и священника.

Болѣе того, самому положенію свайра какъ крупнаго помѣщика, можетъ грозить опасность. Актъ 1894 года имѣетъ отчасти аграрный характеръ. Мѣстныя собранія, вооруженныя властью налагать налоги, имѣютъ право пріобрѣтать даже путемъ принудительнаго отчужденія необходимую приходу землю. Съ другой стороны, эти собранія сильно содѣйствуютъ примѣненію законовъ объ устройствѣ мелкихъ земельныхъ участковъ (allotments). Эти отчужденія, эти принудительныя аренды будутъ осуществляться конечно на счетъ теперешнихъ крупныхъ помѣстій.

Въ Англіи можетъ быть еще болѣе, чѣмъ гдѣ бы то ни было въ другомъ мѣстѣ, соціальныя вопросы тѣсно связаны съ политическими. Local Government Act 1894 г. служитъ новымъ подтвержденіемъ этой истины. Этотъ законъ несомнѣнно далъ сельскимъ обывателямъ новыя прерогативы. Они были допущены къ пользованію политическими правами, которыми они не пользовались до сихъ поръ. вмѣстѣ съ тѣмъ, по крайней мѣрѣ по замыслу его инициаторовъ, законъ 1894 г. былъ законъ соціальный. Его цѣль—крѣпче связать сельскаго жителя съ мѣстною общиною, часть которой онъ составляетъ, умножить причины, заставляющія его любить его де-

ревню. Прямое участіе всѣхъ жителей въ управленіи приходомъ, пробужденіе общественнаго самосознанія приведутъ, надо надѣяться, къ этому желательному результату. Local Government Act 1894 г., заключающій въ себѣ извѣстное число смѣлыхъ демократическихъ положеній, могъ бы пожалуй оказаться въ своихъ конечныхъ результатахъ консервативною мѣрою. Но довольно распространяться объ общемъ характерѣ послѣдняго крупнаго административнаго закона изъ многихъ проведенныхъ въ Англіи. Обратимся къ болѣе подробному разсмотрѣнію установленнаго имъ режима.

II.

Въ каждомъ приходѣ есть приходскіе избиратели (parochial electors). Право голоса, какъ и слѣдовало ожидать, основано на въ высшей степени демократическихъ началахъ, хотя еще не на системѣ всеобщаго голосованія, а именно: правомъ голоса пользуется всякій, имя котораго значится въ спискѣ избирателей въ парламентъ или же въ спискѣ избирателей въ графскіе и городскіе совѣты¹⁾. Оба эти списка вмѣстѣ составляютъ регистръ приходскихъ избирателей²⁾. Обыкновенно въ каждомъ изъ нихъ находятся одни и тѣ же имена, но все-таки совпаденіе не совсѣмъ полное; распространяться о подробностяхъ было бы бесполезно³⁾.

¹⁾ Parliamentary register of electors и Local government register of electors.

²⁾ Хотя въ городахъ и въ городскихъ округахъ нѣтъ приходскихъ совѣтовъ, тѣмъ не менѣе и тамъ ведутся списки приходскихъ избирателей. Именно эти избиратели со времени закона 1894 года выбираютъ членовъ бюро попечителей и членовъ окружныхъ совѣтовъ.

³⁾ Можно быть избирателемъ въ парламентъ и не быть избирателемъ въ графскій или городской совѣтъ, и наоборотъ. Собственникъ (owner), даже если онъ и не занимаетъ лично своей недвижимости, пользуется въ графствѣ правомъ выбирать въ парламентъ; но онъ не можетъ на этомъ основаніи требовать себѣ права голоса на выборахъ въ совѣтъ графства. Званіемъ избирателя въ парламентъ пользуется также и lodger, т. е. лицо, нанимающее въ домѣ, занимаемомъ самимъ хозяиномъ, квартиру, оцѣненную въ десять фунтовъ годовой ренты. Это правило обезпечиваетъ право избирателя лицамъ, живущимъ въ такъ называемыхъ chambres garnies. Но lodger не принимаетъ участія въ мѣстныхъ выборахъ въ графствѣ или въ городѣ. Женщины наоборотъ пользуются правомъ выбирать въ совѣтъ графства или города, но не принимаютъ участія въ выборахъ въ парламентъ. Это и есть самыя важныя различія.

Главная масса избирателей состоитъ изъ лицъ совершеннолѣтнихъ, занимающихъ въ границахъ прихода отдѣльную квартиру или недвижимость, приносящую въ годъ десять фунтовъ дохода. Кромѣ этого нужно платить налогъ въ пользу бѣдныхъ, не имѣть недоимокъ и не пользоваться помощью изъ средствъ общественной благотворительности. Женщины, даже замужнія, пользуются одинаковыми правами съ мужчинами. Однако мужъ и жена не могутъ требовать себѣ избирательнаго права на основаніи владѣнія одной и той же недвижимостью. Каждый избиратель имѣетъ одинъ только голосъ. Лицо, удовлетворяющее требуемымъ условіямъ въ двухъ или нѣсколькихъ приходахъ, можетъ подавать голосъ въ каждомъ изъ нихъ.

Приходскіе избиратели образуютъ, всякій разъ, какъ они сходятся въ одно мѣсто, чтобы принять какое-нибудь рѣшеніе, приходское собраніе—parish meeting. Самая важная изъ функцій этого собранія—это выборы въ приходскій совѣтъ. Слѣдуетъ замѣтить, что эта функція далеко не единственная, и что наоборотъ есть мѣстности, гдѣ parish meeting не имѣетъ случая исполнять ее. Приходскіе избиратели конечно составляютъ избирательную корпорацію, но они вмѣстѣ съ тѣмъ и кое-что большее. Законъ 5-го марта 1894 года устанавливаетъ на этотъ счетъ различія и категоріи, которыя необходимо отмѣтить.

Если число жителей въ приходѣ меньше ста, то онъ не имѣетъ представительства въ видѣ совѣта выборныхъ делегатовъ. Собраніе избирателей, parish meeting само исполняетъ въ этомъ случаѣ извѣстныя административныя функціи. Такой приходъ можетъ впрочемъ получить совѣтъ по распоряженію совѣта графства и съ согласія приходскаго собранія.

Если населеніе выше ста и ниже трехсотъ, то вопросъ о приходскомъ совѣтѣ все еще сохраняетъ характеръ условности. Но здѣсь рѣшеніе всецѣло принадлежитъ приходскому собранію. Оно можетъ требовать отъ совѣта графства, чтобы тотъ далъ приходу особый совѣтъ.

Если приходъ имѣетъ по крайней мѣрѣ триста жителей, то приходскій совѣтъ обязателенъ ¹⁾. Приходъ, не имѣющій совѣта,

¹⁾ Въ Англіи около 13000 сельскихъ приходовъ; въ 6000 изъ нихъ менѣе чѣмъ по 300 душъ въ каждомъ, а въ 4000 менѣе 200.

можетъ быть присоединенъ къ другимъ приходамъ и поставленъ вмѣстѣ съ ними подъ власть одного и того же совѣта. Такая группировка дѣлается по распоряженію графскаго совѣта. Для этого необходимо предварительное согласіе каждаго изъ заинтересованныхъ приходовъ; несмотря на группировку, каждый parish meeting сохраняетъ свое отдѣльное существованіе. Когда рѣшеніе вопроса лежитъ на графскомъ совѣтѣ, то онъ же обязанъ привести его въ исполненіе, выработать детально и принять всѣ необходимыя для того мѣры ¹⁾).

Существованіе приходскаго совѣта, обязательное или факультативное, не устраняетъ приходскаго собранія и не сводитъ его членовъ къ роли простыхъ избирателей. Правда, что parish council исполняетъ тогда функціи, которыя составляютъ достояніе приходскихъ собраній въ приходахъ, гдѣ нѣтъ совѣтовъ. Тѣмъ не менѣе parish meeting сохраняетъ даже и въ этомъ случаѣ свойственные ему атрибуты. Есть вопросы, которыхъ нельзя рѣшать безъ его участія.

Для ясности не мѣшаетъ раздѣлить приходы на двѣ категоріи. На первомъ мѣстѣ мы рассмотримъ организацію приходовъ, въ которыхъ есть приходскіе совѣты и въ которыхъ приходскія собранія, за исключеніемъ выборовъ въ совѣтъ, играютъ только дополнительную роль. Затѣмъ перейдемъ къ описанію устройства приходовъ, въ которыхъ вовсе нѣтъ приходскихъ совѣтовъ и въ которыхъ

¹⁾ Предписаніе, группирующее два или нѣсколько приходовъ, (grouping order), даетъ группѣ опредѣленное имя. Каждый приходъ имѣетъ въ общемъ совѣтъ нѣсколькихъ представителей. Такая группа можетъ быть распущена приказомъ графскаго совѣта по просьбѣ приходскаго совѣта или одного изъ заинтересованныхъ приходскихъ собраній. Если одна часть прихода имѣетъ право или имущество, отдѣльныя отъ правъ или имущества цѣлаго прихода, то графскій совѣтъ можетъ постановить, чтобы приходскій совѣтъ, прежде чѣмъ принять какое-нибудь рѣшеніе относительно этихъ правъ или имущества, заручился согласіемъ приходскаго собранія этой именно части прихода. Распоряженія графскаго совѣта относительно введенія приходскаго совѣта, или же группировки или раздѣленія приходовъ, не нуждаются въ утвержденіи Local Government Board'a.

Сліяніе двухъ приходовъ въ одинъ (союзъ въ собственномъ смыслѣ), раздѣленіе одного прихода на два особыхъ прихода, измѣненія границъ прихода, все это постановляется графскимъ совѣтомъ. Но въ такомъ случаѣ постановленіе совѣта должно быть одобрено, послѣ предварительнаго разслѣдованія обстоятельствъ, Local Government Board'омъ.

одни только собранія свидѣтельствуютъ о существованіи мѣстной общины. Ясно, что эта вторая категорія обнимаетъ собою только самые скромные изъ сельскихъ приходовъ королевства.

III.

Члены приходскаго совѣта выбираются изъ числа избирателей прихода или же изъ числа лицъ, которыя провели послѣдніе двѣнадцать мѣсяцевъ передъ выборами въ предѣлахъ прихода или въ районѣ трехъ миль отъ него ¹⁾. Причины, препятствующія избранію, тѣ же самыя, что и для графскихъ и городскихъ совѣтовъ ²⁾. Женщины, даже замужнія, могутъ быть избираемы. Число членовъ совѣта устанавливается графскимъ совѣтомъ. Оно не бываетъ больше 15 и меньше 5. Графскій совѣтъ можетъ, по желанію приходскаго совѣта или же десятой части избирателей, раздѣлить приходъ на кварталы или участки (parish wards) и опредѣлить число членовъ совѣта для каждаго участка. Въ этомъ случаѣ избиратели заносятся каждый въ списокъ того участка, съ которымъ онъ связанъ тѣми имущественными правами, которыя даютъ ему голосъ. Полномочія даются на одинъ годъ; принимать ихъ не обязательно. Совѣтъ обновляется ежегодно цѣликомъ 25-го марта или въ теченіе недѣли до или послѣ этого дня ¹⁾. Выбранные члены вступаютъ въ должность 15-го апрѣля. Они должны заявить письменно, что они принимаютъ предлагаемую имъ должность. Выходящіе члены могутъ быть выбраны вторично. Если въ теченіе года появится вакансія, то ее замѣщаетъ самъ совѣтъ.

Приходскій совѣтъ собирается по крайней мѣрѣ четыре раза въ годъ. Одно засѣданіе должно непременно состояться въ день

¹⁾ 4 километра 828 метровъ.

²⁾ Нѣкоторыя причины, препятствующія выбору, понятны сами собою (умопомѣшательство, обвинительный судебный приговоръ, банкротство, нахожденіе въ должности, оплачиваемой общиною). Прибавимъ еще случай пользованія общественною благотворительностью въ теченіе 12 мѣсяцевъ, предшествующихъ выборамъ, и случай участія въ договорѣ или контрактѣ съ приходомъ. Послѣдній принципъ допускаетъ впрочемъ нѣкоторыя исключенія, что приводитъ иногда къ щекотливымъ вопросамъ.

³⁾ Въ силу особаго распоряженія первые выборы происходили въ декабрѣ 1894 года.

вступленія въ должность вновь выбранныхъ членовъ или въ теченіе недѣли, слѣдующей за этимъ днемъ. На этомъ засѣданіи выбираютъ предсѣдателя (chairman) изъ числа членовъ совѣта, или же изъ числа прихожанъ, имѣющихъ право быть ими. Chairman предсѣдательствуетъ на совѣщаніяхъ; его голосъ имѣетъ рѣшающее значеніе при раздѣленіи голосовъ; онъ созываетъ совѣтъ, когда самъ находитъ это нужнымъ или же по требованію двухъ членовъ совѣта. Въ отсутствіе предсѣдателя два члена могутъ созвать совѣтъ. Совѣтъ назначаетъ изъ своей среды или извнѣ ея секретаря и казначея.

Совѣщанія могутъ происходить не иначе, какъ въ присутствіи по крайней мѣрѣ одной трети членовъ, причемъ число присутствующихъ не можетъ быть меньше трехъ. Четыре обязательныхъ засѣданія публичны, если совѣтъ не постановитъ иначе. Пренія въ совѣтѣ ведется протоколъ и совѣтъ самъ можетъ выработать себѣ внутренній уставъ.

Приходскій совѣтъ имѣетъ право ввѣрить веденіе нѣкоторыхъ дѣлъ комитету, состоящему цѣликомъ или отчасти изъ его членовъ. Когда какой нибудь вопросъ затрогиваетъ интересы двухъ или нѣсколькихъ приходовъ, то можетъ быть образованъ смѣшанный комитетъ изъ членовъ, выбранныхъ каждымъ совѣтомъ изъ своей среды ¹⁾.

Если въ распоряженіи совѣта нѣтъ зала, составляющаго его юридическую собственность, то онъ собирается въ какомъ нибудь зданіи, содержащемся на счетъ прихожанъ (напр. въ зданіи общественныхъ бань) или же въ зданіи начальной школы, получающей субсидію отъ казны ²⁾.

¹⁾ Въ комитетѣ могутъ слѣдовательно находиться одновременно члены совѣта и постороннія лица. Если дѣло касается исключительно одной определенной части прихода, то parish meeting этой части можетъ требовать, чтобы совѣтъ назначалъ каждый годъ комитетъ, состоящій изъ членовъ совѣта и представителей данной части прихода. Эта гарантія, введенная для защиты интересовъ части прихода, примѣняется и въ томъ случаѣ, когда составляется смѣшанный комитетъ (joint committee) изъ двухъ или нѣсколькихъ приходовъ.

²⁾ Вышеупомянутыя помѣщенія обязательно указываются закономъ какъ мѣста довольно многихъ собраній (даже частныхъ), имѣющихъ цѣлью совѣщаться о дѣлахъ, представляющихъ общественный интересъ. Parish council и parish meeting собираются въ нихъ въ силу болѣе общаго принципа.

Приходскій совѣтъ служитъ живымъ выраженіемъ прихода. Онъ пользуется правами юридической личности и является тѣмъ, что называютъ *body corporate*. Документы, заключающіе постановленія совѣта, бывають снабжены, смотря по случаю, подписью или печатью предсѣдателя и двухъ членовъ совѣта.

Функціи приходскаго совѣта раздѣляются на два класса. Однѣ изъ нихъ принадлежатъ ему безусловно и прямо возложены на него закономъ, другія же возлагаются на него не иначе, какъ формальнымъ постановленіемъ приходскаго собранія.

Даже въ предѣлахъ своего круга дѣятельности приходскій совѣтъ далекъ отъ обладанія дискреціонной властью. Законъ указываетъ границы, переступить которыя онъ не имѣетъ права, и есть много такихъ его постановленій, которыя нуждаются въ подтвержденіи со стороны приходскаго собранія или графскаго совѣта. Эти ограниченія выступаютъ впередъ особенно тамъ, гдѣ дѣло касается расходовъ, налоговъ и займовъ.

Займемся прежде всего такими атрибутами приходскаго совѣта, которые принадлежатъ ему безусловно.

Появленіе приходскихъ совѣтовъ замѣчательно тѣмъ, что оно представляетъ новый шагъ впередъ на пути освобожденія Англіи отъ господства церкви, освобожденія, совершающагося постепенно въ продолженіе уже слишкомъ пятидесяти лѣтъ. Такимъ образомъ развязанъ одинъ изъ узловъ, прикрѣпляющихъ политическое общество къ англиканской церкви. Въ области свѣтскихъ интересовъ приходскій совѣтъ замѣнилъ *vestry* и унаслѣдовалъ его атрибуты. *Vestry* вернулся опять къ тому, чѣмъ онъ былъ первоначально. Въ настоящее время онъ опять не болѣе, какъ корпорація, служащая представителемъ вѣрныхъ въ управленіи мірскими дѣлами церкви.

Это отдѣленіе церкви отъ общества мірянъ особенно чувствительно въ области общественной благотворительности.

Приходскій совѣтъ выбираетъ каждый годъ на апрѣльскомъ засѣданіи надзирателей (*overseers*) для своего прихода и, если нужно, то и ихъ помощниковъ (*assistant overseers*). Мы уже знаемъ, что прежде надзиратели назначались мировыми судьями (которые впрочемъ сообразовались съ указаніями прихожанъ) и что назначеніе помощниковъ надзирателей принадлежало *vestry*.

Попечители бѣдныхъ не одни исполняли возложенныя на нихъ обязанности. Ихъ сотрудниками, и въ нѣкоторомъ смыслѣ колле-

гами, были церковные старосты (churchwardens). Эта общность правъ и обязанностей попечителей и церковныхъ старостъ болѣе не существуетъ. Дѣятельность послѣднихъ ограничивается отнынѣ исключительно дѣлами, имѣющими отношеніе къ церкви. Приходскій совѣтъ имѣетъ право заполнять образовывающійся вслѣдствіе этого пробѣлъ назначеніемъ добавочныхъ надзирателей.

Отдѣленіе функцій надзирателей отъ функцій церковныхъ старостъ, проведенное закономъ, безъ сомнѣнія большой важности не представляетъ, хотя, какъ симптомъ, оно не лишено значенія. Секуляризація дѣла общественной благотворительности вполне проглядываетъ изъ-за этого факта. Такого рода секуляризація никогда не проходитъ безъ тренія, безъ раздора. Съ какою бы осторожностью ни приступали къ ней, все-таки это значитъ поднимать руку, которую многіе находятъ тяжелою, на созданіе прошлаго; ожесточенные протесты здѣсь неизбежны. Сознаніе пріобрѣтенныхъ правъ сталкивается здѣсь съ сознаніемъ общественной пользы, а изъ всѣхъ столкновеній, происходящихъ на почвѣ права, это труднѣе всѣхъ другихъ поддается мирному разрѣшенію. Въ англійскихъ приходахъ существуетъ множество имуществъ, предназначенныхъ для благотворительныхъ цѣлей ¹⁾, часто довольно скромныхъ, доходъ съ которыхъ періодически раздается бѣднымъ деньгами или натурой (dobs). Фонды эти по большей части относятся къ эпохѣ, когда культъ и благотворительность составляли одно понятіе. Они находятся подъ верховнымъ контролемъ государства, которое проявляетъ свои права черезъ посредство благотворительныхъ комиссаровъ (charity commissioners) ²⁾. Фактически они зависѣли повсемѣстно отъ

¹⁾ Это charity trusts; ихъ называютъ также parochial charities.

²⁾ Вотъ какъ опредѣляетъ положеніе этихъ комиссаровъ (charity commissioners of England and Wales) прекрасный ежегодникъ Гэтцелля (Hazell's Annual for 1894, p. 91): „Charity commission была создана Charitable Trusts Act'омъ 1853 года (16 and 17 Vict., c. 137). Были назначены четыре комиссара, изъ которыхъ трое должны были получать жалованье; двое изъ нихъ (одинъ старшій) должны были быть адвокатами съ 14-лѣтней практикой. Оплачиваемый комиссаръ не могъ засѣдать въ палатѣ общинъ до оставленія имъ своей должности. Board имѣлъ право, когда находилъ нужнымъ, подвергать изслѣдованію всѣ благотворительные фонды въ Англіи и Уэльсѣ, провѣрять ихъ характеръ, ихъ различныя цѣли, управленіе ими, состояніе ихъ движимой и недвижимой собственности и принадлежавшихъ имъ доходовъ“.

Важныя исключенія были сдѣланы въ пользу университетовъ, колледжей,

церковныхъ властей; лица, завѣдывавшія ими (trustees), были представителями и агентами англиканской церкви, находившей въ этомъ режимѣ серьезный источникъ своего вліянія.

Въ этой области законъ 1894 года произвелъ рѣшительныя измѣненія: онъ провелъ демаркаціонную линію между благотворительными и церковными имуществами. Онъ не тронулъ послѣднихъ ¹⁾, но далъ большія права приходскимъ совѣтамъ по отношенію къ первымъ. Всякое распоряженіе, касающееся устава котораго-либо изъ этихъ фондовъ, дѣлается высшею властью не иначе, какъ послѣ предварительнаго сообщенія совѣту, для того, чтобы послѣдній могъ поддержать задуманную мѣру или же воспротивиться ей. Если въ совѣтъ по управленію фондомъ (governing body) входятъ overseer или churchwarden прихода, то они должны быть замѣнены соответствующимъ числомъ членовъ приходскаго совѣта. Если въ составѣ совѣта нѣтъ ни одного представителя плательщиковъ, или жителей прихода, то приходскій совѣтъ присоединяетъ къ этому совѣту добавочныхъ членовъ, число которыхъ опредѣляется комиссарами. Наконецъ приходскій совѣтъ наслѣдуетъ права vestry вездѣ, гдѣ эта корпорація имѣетъ право назначать лицъ, управляющихъ благотворительными фондами, равно какъ лицъ, пользующихся доходами съ нихъ. Во всѣхъ вышеупомянутыхъ случаяхъ trustees выбираются приходскимъ совѣтомъ на четыре года и, насколько возможно, обновляются на половину каждые два года; они могутъ быть избираемы вновь до безконечности ²⁾.

церковныхъ зданій, обществъ взаимнаго вспоможенія, сберегательныхъ кассъ и пр. „Секретарь комиссіи во время своего служенія является такъ называемымъ corporation sole (это значитъ, что юридическая личность учрежденія покоится на немъ). Онъ имѣетъ титулъ official trustee of charity lands, и на его имя приобрѣтаются и его именемъ управляются земли этихъ фондовъ (charity lands). Коммиссары назначаютъ съ одобренія казначейства лицъ, завѣдующихъ имуществомъ фондовъ (official trustees of charity funds), которые обязаны каждый годъ представлять отчетъ парламенту“. Права коммиссаровъ были въ послѣдствіи расширены. Въ настоящее время ихъ контролю подлежатъ фонды первоначальныхъ школъ и благотворительные фонды Лондона.

¹⁾ Законъ опредѣляетъ, что слѣдуетъ понимать подъ ecclesiastical charity. Это имущество, цѣль котораго служить духовнымъ или свѣтскимъ интересамъ церкви. Фонды, служащіе дѣлу первоначальнаго образованія, формально освобождены отъ режима, введеннаго закономъ 5 марта 1894 года.

²⁾ Законъ дѣлаетъ нѣкоторыя оговорки. Правила о назначеніи trustees

Приходъ, рассматриваемый какъ административная единица, уже давно пользуется правомъ имѣть имущество. По общему правилу, субъектами права собственности на это имущество, какъ движимое такъ и недвижимое, признавались надзиратели (overseers) или церковные старосты (churchwardens). Теперь же приходскій совѣтъ, тамъ, гдѣ онъ существуетъ, считается собственникомъ имущества прихода, являясь такимъ образомъ наслѣдникомъ надзирателей ¹⁾; это относится въ одинаковой степени къ движимому и къ недвижимому имуществу. Въ рукахъ приходскаго совѣта находятся приходскія книги, несгораемый шкафъ и пожарные инструменты. Онъ собственникъ или наниматель, смотря по случаю, помѣщеній для административныхъ службъ прихода. Въ его же рукахъ находятся недвижимости, которыми жители прихода пользуются лично. Къ этой категоріи принадлежатъ луга, служащія для игръ и упражненій (village greens), общественные сады и бульвары, земли, раздаваемые мелкими участками бѣднымъ и рабочимъ. Недвижимость, предназначенная фондомъ для одного изъ этихъ употребленій, можетъ быть передана управленіемъ фонда (trustees) въ руки приходскаго совѣта съ разрѣшенія комиссаровъ (charity commissioners).

Приходскій совѣтъ управляетъ находящимся въ его рукахъ имуществомъ подъ контролемъ высшей власти ²⁾. Для охраны этого имущества онъ можетъ издавать правила и опредѣлять полицейскіе взысканія за ихъ несоблюденіе; онъ можетъ увеличивать это имущество, какъ посредствомъ принятія пожертвованія, такъ и путемъ пріобрѣтенія за деньги, однако не иначе, какъ въ виду заранее опредѣленныхъ цѣлей. Если приходскому совѣту не удастся придти къ добровольному соглашенію съ собственникомъ имущества, которое

примѣняются не раньше, какъ сорокъ лѣтъ спустя послѣ основанія фонда. Если фондъ существуетъ въ моментъ появленія закона и живъ еще хоть одинъ изъ основателей фонда, то сорокъ лѣтъ начинаютъ считаться со дня смерти этого основателя. Но переходъ правъ съ vestry на приходскій совѣтъ происходитъ немедленно.

¹⁾ Рѣчь идетъ конечно объ имуществѣ, не предназначенномъ для церковнаго употребленія.

²⁾ Совѣтъ можетъ отдавать въ аренду, продавать, обмѣнивать принадлежащія ему земли и строенія. Продажа и обмѣнъ нуждаются въ разрѣшеніи со стороны приходскаго собранія. Отдача въ аренду болѣе чѣмъ на одинъ годъ, продажа и обмѣнъ должны быть сверхъ того одобрены высшею властью.

онъ желаетъ приобрести, то онъ самъ не можетъ прибѣгать къ принудительному отчужденію (compulsory purchase), но можетъ довести дѣло до отчужденія путемъ обращенія къ графскаго совѣту. Послѣдній, рѣшенія котораго въ этой области подлежатъ обжалованію въ Local Government Board, приобретаетъ въ такомъ случаѣ для прихода нужную ему недвижимость.

IV.

Приходскій совѣтъ принимаетъ дѣятельное участіе въ исполненіи закона объ устройствѣ мелкихъ земельныхъ участковъ (allotments). Подъ этимъ словомъ понимаютъ небольшіе участки, раздаваемые на различныхъ условіяхъ лицамъ, принадлежащимъ къ рабочему сословію. Эта раздача производится уже съ довольно давняго времени и производится довольно часто на основаніи законовъ объ общественной благотворительности. Но нѣсколько лѣтъ тому назадъ эта операція приобрѣла новый характеръ; ея значеніе усилилось во всѣхъ отношеніяхъ въ сравненіи съ прошлымъ, такъ что въ наше время она можетъ быть отнесена къ самымъ замѣчательнымъ явленіямъ въ области земельной собственности.

До 1887 года почти единственными землями, которыя можно было обратить въ allotments, были тѣ, доходъ съ которыхъ былъ предназначенъ опредѣленными актами для содержанія бѣдныхъ даннаго прихода. Законъ 18 апр. 1882 года ¹⁾ въ точности опредѣлилъ обязанности, лежащія въ этомъ отношеніи на лицахъ, управляющихъ землями этой категоріи: они обязываются раздавать ихъ участками не выше одного акра ²⁾ трудолюбивымъ сельскимъ жителямъ (industrious cottagers), проживающимъ въ данномъ или въ сосѣднихъ приходахъ и занимающимся земледѣліемъ въ качествѣ поденныхъ рабочихъ. Исполненіе этихъ предначертаній, прямо затрагивающее имущество общественной благотворительности, подлежало руководству и контролю комиссаровъ по дѣлу благотворительности (charity commissioners).

Возрастаніе числа allotments встрѣчало естественный предѣлъ въ размѣрахъ земель, подлежавшихъ по закону такому назначенію.

¹⁾ 45 and 46 Vict., c. 80.

²⁾ Акръ равняется почти 41 ару.

Увеличить безконечно, хотя бы даже путем принудительнаго отчужденія, массу земель, годныхъ для дѣла, сломить самое упорное сопротивленіе, демократизировать насколько возможно дѣло аграрной политики,—вотъ, какъ кажется, главная цѣль закона 16 сент. 1887 года ¹⁾ и поправляющихъ и дополняющихъ его постановленийъ ²⁾. Понятно, что эти мѣры примѣняются прежде всего въ сельскихъ округахъ. Тѣмъ не менѣе и городское населеніе не лишено возможности пользоваться ими, и одна изъ цѣлей, которыми задался законодатель, это та, чтобы предоставлять въ чертѣ большихъ городовъ скромные огороды въ распоряженіе рабочихъ.

Въ настоящее время обязанность приобрѣтать покупкой или арендой землю для allotments лежитъ на санитарныхъ властяхъ, т. е. на окружныхъ совѣтахъ. Дѣятельность этой власти можетъ быть вызвана петиціей за подписью шести парламентскихъ избирателей или же требованіемъ со стороны приходскаго совѣта. Въ случаѣ небрежнаго или недоброжелательнаго отношенія санитарной власти къ этому вопросу, графскій совѣтъ можетъ дѣйствовать вмѣсто нея, тоже по желанію шести избирателей или приходскаго совѣта ³⁾. Въ этомъ случаѣ приходскій совѣтъ дѣлается собственникомъ земель, предназначенныхъ для размежеванія.

Въ случаѣ отказа со стороны землевладѣльцевъ продать добровольно свою землю, имѣетъ мѣсто принудительное отчужденіе ея въ пользу санитарной власти по постановленію графскаго совѣта. Постановленіе этого собранія, какъ въ смыслѣ приказа объ отчужденіи, такъ и въ смыслѣ отказа въ этой мѣрѣ, можетъ быть обжаловано въ Local Government Board ⁴⁾. Центральная власть производитъ разслѣдованіе и рѣшаетъ окончательно возникшій вопросъ ⁵⁾. Но даже и въ

¹⁾ 50 и 51 Vict., с. 48.

²⁾ Это Allotments Act 1890 года (53 и 54 Vict., с. 65) и Local Government Act 5-го марта 1894 года.

³⁾ Графскій совѣтъ можетъ стать на мѣсто окружнаго совѣта, но никакъ не муниципальнаго совѣта инкорпорированнаго города.

⁴⁾ Обжалованіе производится заинтересованными въ этомъ лицами, въ томъ числѣ окружнымъ и приходскимъ совѣтами.

⁵⁾ Во время дѣйствія закона 1887 года постановленіе графскаго совѣта о принудительномъ отчужденіи земли могло быть только условнымъ. Для подтвержденія его требовался билль, внесенный въ парламентъ департаментомъ мѣстнаго управленія. Медленность этой процедуры и сопряженные съ нею издержки лишили законъ 1887 года части его значенія.

случаѣ полного отсутствія оппозиціи, постановленіе графскаго совѣта приобрѣтаетъ обязательную силу не иначе, какъ послѣ одобренія его Local Government Board'омъ ¹⁾.

Бываютъ случаи, когда приходскій совѣтъ самъ обращается съ предложеніемъ къ собственнику, имущество котораго онъ желаетъ приобрѣсти. Правду сказать, онъ выступаетъ тогда не подъ видомъ покупателя, а скорѣе подъ видомъ присвоителя, который, въ случаѣ надобности, насильственно водворяется на чужой землѣ. Приходскій совѣтъ имѣетъ право арендовать земли, которыя онъ намѣренъ обратить въ allotments. Если землевладѣлецъ не желаетъ принять приходъ въ число своихъ арендаторовъ, то приходскій совѣтъ можетъ на основаніи постановленія графскаго совѣта, подлежащаго обжалованію въ обыкновенномъ порядкѣ, заставить его уступить. Это—принудительная отдача въ аренду (to hire compulsorily). Срокъ такой аренды колеблется между 14 и 35 годами. Законные интересы землевладѣльца обезпечены впрочемъ цѣлымъ комплектомъ самыхъ подробныхъ правилъ.

Принципіально участокъ не можетъ быть больше одного акра ²⁾. Запрещается передавать его въ аренду и строить на немъ жилой домъ или мастерскую ³⁾. Управление землями, предназначенными для

¹⁾ Если приобрѣтеніемъ земель для allotments занимается муниципальный совѣтъ города—графства (county borough), то приказъ объ отчужденіи дается прямо Local Government Board'омъ и имъ же утверждается, если необходимо разслѣдованіе въ случаѣ невозможности прійти къ соглашенію.

²⁾ Если участокъ дается приходскимъ совѣтомъ (это возможно только въ сельскомъ округѣ), то онъ не можетъ быть больше одного акра. Онъ не можетъ ни въ какомъ случаѣ быть больше четырехъ акровъ (изъ которыхъ по крайней мѣрѣ одинъ долженъ предназначаться для земледѣлія), если приходскій совѣтъ приобрѣлъ землю путемъ принудительной аренды. Не слѣдуетъ терять изъ виду, что allotments acts нисколько не задаются цѣлію создать классъ мелкихъ землевладѣльцевъ, живущихъ доходомъ съ занимаемой ими земли. Слишкомъ большое раздробленіе земли считается несогласнымъ съ интересами страны и легко убѣдиться, что законъ принялъ свои мѣры противъ такого раздробленія. Законъ о small holdings 1892 года имѣлъ въ виду возстановить классъ мелкихъ землевладѣльцевъ, но онъ позаботился о томъ, чтобы участки имѣли извѣстные размѣры (не меньше одного акра). Allotment—просто небольшой участокъ, отдаваемый въ аренду промышленному или сельскому рабочему съ цѣлію доставить ему добавочный заработокъ или по крайней мѣрѣ честное и здоровое развлеченіе.

³⁾ Дозволяется строить хлѣвъ, конюшню, амбаръ, сарай и пр. Законъ допускаетъ здѣсь различія, о которыхъ было бы слишкомъ долго говорить.

allotments, принадлежит санитарнымъ властямъ. Оно можетъ быть ввѣрено ими особымъ администраторамъ (managers), выбраннымъ ими изъ своей среды или изъ числа мѣстныхъ плательщиковъ, которые посредствомъ уплаты налога принимаютъ участіе въ расходахъ, сопряженныхъ съ примѣненіемъ закона. Въ сельскихъ округахъ эти managers должны быть избираемы парламентскими избирателями прихода, если шестая часть ихъ или приходской совѣтъ обратится къ санитарнымъ властямъ съ просьбою объ этомъ. Нечего прибавлять, что управленіе участками подчинено множеству правилъ, столько же строгихъ, сколько и предусмотрительныхъ.

Считаемъ не лишнимъ напомнить, что со времени закона 5-го марта 1894 г. два члена приходскаго совѣта непременно входятъ въ составъ коллегіи managers и имѣютъ надзоръ надъ исполненіемъ требованій закона относительно small holdings. Изъ этихъ различныхъ фактовъ нельзя не вывести заключенія, что приходскіе совѣты окажутъ дѣятельное содѣйствіе осуществленію новой социальной политики, признанная цѣль которой—съ одной стороны противодѣйствовать слишкомъ большому наплыву рабочихъ въ крупные города, съ другой—сдѣлать болѣе тѣсною связь между человекомъ изъ народа и его родной почвой.

V.

Управленіе имуществомъ прихода составляетъ безспорно, одну изъ существенныхъ задачъ приходскаго совѣта. Мы уже немного останавливались на самыхъ замѣчательныхъ случаяхъ примѣненія власти, которою онъ располагаетъ. Но есть еще извѣстное число другихъ вопросовъ, гдѣ допускается вмѣшательство приходскихъ совѣтовъ; таковы напр. вопросы, касающіеся общественной гигиены и путей сообщенія. Такъ, чтобы доставить населенію прихода чистую воду, чтобы устранить что либо вредное для общественнаго здравія, совѣтъ можетъ воспользоваться колодцемъ, источникомъ, рѣкою, осушить прудъ, засыпать ровъ, закрыть помойную яму. Онъ имѣетъ право производить всѣ работы, нужныя для этой цѣли. Впрочемъ его компетенція въ этой области довольно ограничена ¹⁾. Она оста-

¹⁾ Приходскій совѣтъ можетъ пріобрѣтать землю для общественнаго колодца
МОРИЦЪ ВОТЬЕ.

вляеть въ полной неприкосновенности прерогативы и обязанности собственно санитарной власти, т. е. окружнаго совѣта. Но если окружной совѣтъ не исполняетъ своихъ обязанностей относительно колодцевъ и помойныхъ ямъ, то совѣтъ графства можетъ по представленію приходскаго совѣта взять на себя функціи, принадлежащія санитарной власти. Приходской совѣтъ тоже имѣетъ право обращаться къ этой санитарной власти, если дѣло касается мѣръ противъ дома, проживаніе въ которомъ опасно для здоровья.

Приходской совѣтъ можетъ пріобрѣсть по соглашенію землю, необходимую для проведенія публичной дороги (highway), и взять на себя обязательство содержать ее. Если дорога уже существуетъ, то нельзя закрыть ее, отвести въ сторону, отказаться содержать ее насчетъ плательщиковъ иначе, какъ съ согласія приходскаго совѣта ¹⁾. И здѣсь въ случаѣ небрежнаго отношенія со стороны окружнаго совѣта, обязаннаго по закону, заботиться о содержаніи публичныхъ дорогъ, приходской совѣтъ можетъ просить графскій совѣтъ взять дѣло въ свои руки и сдѣлать все нужное.

Мы уже указали выше на то, что право обращаться отъ имени прихода въ четвертную сессію съ протестомъ противъ распредѣленія мѣстныхъ и провинціальныхъ налоговъ принадлежитъ въ настоящее время приходскому совѣту.

Чтобы выполнить возложенную на него задачу, приходской совѣтъ нуждается въ денежныхъ средствахъ. Онъ добываетъ ихъ при помощи налоговъ или займовъ. Но свобода дѣйствія у него здѣсь довольно ограниченная. Совѣтъ не можетъ взимать въ качествѣ налога болѣе шести пенсовъ въ годъ съ cadaго фунта дохода въ предѣлахъ своего округа. Если какой-нибудь расходъ или обязательство требуютъ налога свыше трехъ пенсовъ отъ фунта дохода, то приходской совѣтъ можетъ наложить его не иначе, какъ съ согласія приходскаго собранія.

Чтобы рѣшиться на расходъ или взять на себя обязательство, имѣющее послѣдствіемъ заемъ, приходскому совѣту необходимо получить послѣдовательно разрѣшеніе отъ приходскаго собранія, совѣта графства и департамента мѣстнаго управленія. Всякій заемъ

или для дороги не иначе, какъ по добровольному соглашенію, но отнюдь не посредствомъ принудительнаго отчужденія.

¹⁾ Приходское собраніе имѣетъ право протестовать противъ такого рѣшенія даже въ случаѣ согласія совѣта.

обеспечивается налогомъ въ пользу бѣдныхъ или же доходами прихода. Онъ долженъ быть погашенъ въ теченіе 60 лѣтъ. Общая цифра всѣхъ займовъ не можетъ превышать половины всего годового дохода прихода и приходской совѣтъ не имѣетъ права даже для погашенія долга или уплаты процентовъ обременить плательщиковъ налогомъ свыше шести пенсовъ съ фунта дохода; эти шесть пенсовъ составляютъ предѣлъ его власти въ области налоговъ. Графскій совѣтъ можетъ выдать приходскому совѣту авансомъ сумму, которую приходъ желаетъ занять. Счеты доходовъ и расходовъ приходскаго совѣта очищаются каждый годъ окружнымъ аудиторомъ.

Компетенція, границы которой мы только что обозначили, составляетъ достояніе cadaго приходскаго совѣта. Но она можетъ быть расширена. Есть второстепенные вопросы, заниматься которыми приходской совѣтъ можетъ при извѣстныхъ условіяхъ. Здѣсь мы наталкиваемся на особенности, находящіяся въ связи съ прежнимъ развитіемъ муниципальнаго права въ Англіи.

Уже въ другомъ мѣстѣ было указано на то, что благодаря пробѣламъ въ коммунальномъ строѣ законодатель для удовлетворенія требованій мѣстныхъ интересовъ былъ вынужденъ создавать постепенно спеціальныя административныя органы. Могло напр. быть въ высшей степени полезнымъ, чтобы улицы того или другого города или мѣстечка освѣщались, но къ несчастью не всегда въ такомъ городѣ или мѣстечкѣ была на лицо власть, которая имѣла бы право поставить фонари и расписать соотвѣтствующій этой цѣли налогъ. Подобнаго рода факты встрѣчались на каждомъ шагу. Они встрѣчались какъ въ многочисленныхъ городахъ, въ инкорпорированныхъ бургахъ, такъ и въ мелкихъ деревняхъ. Отсюда то масса спеціальныхъ законовъ, local acts, издаваемыхъ парламентомъ отсюда же обычай условныхъ законовъ (adoptive acts), регулирующихъ вопросы общаго значенія, но получающихъ силу въ данной мѣстности не иначе, какъ съ согласія ея населенія. Его спрашиваютъ напр., желаетъ ли оно получить фонари, бани, новое кладбище, бульваръ, народную библіотеку, и согласно ли взять на себя расходы по этому предмету. Въ сущности это безспорная уступка въ пользу принципа референдума: по поводу частнаго случая устраивается миньютюрный плебисцитъ. Система условныхъ законовъ много разъ примѣнялась въ Англіи до закона 1894 года. Процедура та-

кого опроса населенія была установлена закономъ. Сообразно съ обстоятельствами она представляла извѣстное разнообразіе, и въ городахъ не была совершенно такою же, какъ въ сельскихъ приходахъ. Въ городахъ, гдѣ существовала административная корпорація, ея дѣло было «адоптировать» законъ; такъ бываетъ еще и въ настоящее время. Въ сельскихъ приходахъ, наоборотъ, рѣшенія постановляли либо vestry, либо же плательщики или избиратели. Требуемое большинство обыкновенно равнялось двумъ третямъ. Спрашиваемые жители могли отвѣчать отрицательно. Если они высказывались въ пользу адоптированія, то система, установленная закономъ, немедленно вводилась въ данной мѣстности. Плательщики опредѣляли цыфру мѣстнаго налога, имѣющаго быть взимаемымъ на основахъ налога въ пользу бѣдныхъ. Принимать необходимыя мѣры поручалось въ сельскихъ приходахъ коллегіи выборныхъ распорядителей (commissioners), права которыхъ были строго опредѣлены.

Нельзя не признать во всемъ этомъ весьма демократическаго духа. Поэтому и законъ 5 марта 1894 года не замедлил санкціонировать дѣйствовавшую до него систему, сдѣлавъ въ ней только нѣкоторыя неизбѣжныя измѣненія. Со времени этого закона на сцену будутъ выступать въ подобныхъ случаяхъ приходскія собранія и приходскіе совѣты. Приходское собраніе, спрошенное въ установленномъ закономъ порядкѣ, будетъ высказываться большинствомъ двухъ третей голосовъ въ пользу или противъ адоптированія того или другого закона. Оно будетъ періодически опредѣлять сумму предполагаемыхъ расходовъ. Средства будутъ доставляться доходами прихода или же добавленіями къ налогу въ пользу бѣдныхъ; въ случаѣ надобности можно будетъ сдѣлать и заемъ. Адоптируемый законъ всегда очень тщательно опредѣляетъ размѣръ жертвы, которую повлечетъ за собою его примѣненіе, максимальную цыфру займовъ, которую можно будетъ сдѣлать въ случаѣ надобности, и способъ ихъ погашенія¹⁾. Что касается приходскаго совѣта, то онъ по смыслу закона становится на мѣсто всякой другой выборной власти, введенной на основаніи прежде адоптированнаго акта²⁾ и

¹⁾ Когда дѣло касается исполненія адоптированнаго акта, то можно переступить границу шести пенсовъ съ фунта и назначить болѣе высокій налогъ.

²⁾ Это нормальный случай, именно, когда районъ дѣйствія (area) власти, установленной на основаніи адоптированнаго закона, совпадаетъ съ прихо-

въ случаѣ будущаго адоптированія онъ является исполнителемъ постановленій приходского собранія. Онъ доставитъ себѣ, въ случаѣ надобности, необходимую ему недвижимость путемъ принудительнаго отчужденія, приступитъ къ нужнымъ работамъ, заключить заемъ, распишетъ налогъ. Если дѣло коснется расхода или обязательства, которые могутъ создать необходимость взимать налогъ выше трехъ пенсовъ съ фунта въ годъ или же прибѣгнуть къ займу, то приходской совѣтъ долженъ будетъ получить на это разрѣшеніе приходского собранія. Кромѣ этого въ случаѣ займа необходимо одобреніе со стороны графскаго совѣта и департамента мѣстнаго управленія.

Конечно, у насъ нѣтъ возможности заниматься подробностями различныхъ адоптивныхъ законовъ. Достаточно упомянуть, что эти законы относятся къ освѣщенію улицъ, къ общественнымъ банямъ и купальнямъ, къ кладбищамъ¹⁾, бульварамъ, садамъ и другимъ мѣс-

домъ. Если этотъ районъ захватываетъ только одну часть прихода, то переходъ власти въ руки приходского совѣта производится не иначе, какъ на основаніи рѣшенія власти, имѣющей сойти со сцены, или приходского собранія данной части прихода. Если районъ занимаетъ болѣе одного прихода, то переходъ власти совершается въ пользу всѣхъ приходскихъ совѣтовъ (если дѣло касается только сельскихъ приходовъ) или же въ пользу приходскихъ совѣтовъ и городской власти (если часть района приходится на городъ. Выполненіе адоптированнаго закона поручается въ такомъ случаѣ смѣшанному комитету). Въ случаѣ, еслибы въ одномъ изъ заинтересованныхъ приходовъ не было приходского совѣта, то его функціи исполняетъ приходское собраніе; можетъ наконецъ случиться, что районъ власти, созданной на основаніи адоптированнаго закона, приходится весь на городской округъ. Эта власть можетъ въ такомъ случаѣ передать свои права представительному собранію, управляющему городомъ.

¹⁾ Мѣста погребенія (burial grounds) зависятъ въ принципѣ отъ англиканской церкви. Такъ именно дѣло обстоитъ со старыми кладбищами. Но во всякомъ случаѣ содержаніе кладбища (и особенно его ограды) можетъ быть отнесено приказомъ правительства на счетъ налога въ пользу бѣдныхъ. Въ этомъ случаѣ завѣдываніе кладбищемъ поручается (со времени закона 1894 г.) приходскому совѣту. Прежде это было дѣломъ церковныхъ старостъ. Приказъ правительства можетъ закрыть старое кладбище. Если появлялся приказъ этого рода, или если этого требовали десять плательщиковъ прихода, или наконецъ если церковные старосты находили это нужнымъ, то созывалось специальное собраніе vestry для выбора кладбищенской комиссіи (burial board), состоящей изъ 3—9 членовъ, выбираемыхъ на три года. Эта комиссія обязана устроить и содержать новое кладбище, приобрести необходимую землю,

томъ, служащимъ для отдыха обывателей, къ народнымъ библіотекамъ и другимъ учрежденіямъ того же рода. Все это предметы, существенно относящіеся въ нашихъ глазахъ къ компетенціи муниципальных властей; но въ Англіи сельскіе приходы не беспокоятся такого рода вопросами, кромѣ тѣхъ случаевъ, когда населеніе формально потребуетъ себѣ тотъ или другой изъ выше упомянутыхъ предметовъ.

VI.

Мы только что видѣли, въ чемъ состоитъ роль приходского собранія въ тѣхъ приходахъ, гдѣ имѣются приходскіе совѣты. Эта роль несомнѣнно важная и разносторонняя. Не говоря уже о ежегодныхъ выборахъ въ члены приходского совѣта, мы видѣли, что приходское собраніе требуетъ, при извѣстныхъ условіяхъ, образованія совѣта, испрашиваетъ распоряженіе, группирующее данный приходъ съ другими приходами, утверждаетъ самыя важныя изъ постановленій приходскаго совѣта, или же само принимаетъ въ нихъ участіе и наконецъ имѣетъ право адоптировать и затѣмъ сдѣлать обязательными цѣлый рядъ административныхъ законовъ. Эта роль дѣлается еще болѣе сложной въ тѣхъ сельскихъ приходахъ, которые по причинѣ своей незначительности вовсе лишены приходскихъ совѣтовъ. Въ этомъ случаѣ приходское собраніе замѣняетъ въ извѣстной степени приходской совѣтъ. Тѣмъ не менѣе его компетенція все-таки ограничена. Слѣдовательно намъ остается познакомиться ближе съ ходомъ совѣщаній въ приходскихъ собраніяхъ, независимо отъ того, есть ли въ приходѣ совѣтъ или нѣтъ, и указать затѣмъ на его права въ томъ случаѣ, когда оно одно исполняетъ обязанности мѣстнаго собранія.

расписать налогъ, сдѣлать заемъ и пр. Ея права подчинены цѣлому ряду специальныхъ законовъ—burial acts. Въ Англіи насчитывали около 1050 burial boards. Со времени закона 5 марта 1894 года рѣшеніе о томъ, должны ли приводиться въ исполненіе burial acts, будетъ принадлежать въ сельскихъ приходахъ приходскому собранію, а не vestry. Кромѣ того обязанности кладбищенскихъ комиссій будутъ исполняться приходскими совѣтами. Въ полицейскомъ отношеніи не введено ничего новаго.

Съ 1879 года санитарныя власти, городскія и сельскія, могутъ устраивать въ своихъ округахъ новыя кладбища (cemeteries). Въ такихъ случаяхъ не бываетъ кладбищенскихъ комиссій.

Извѣстно, что въ приходскомъ собраніи принимаютъ участіе всѣ избиратели прихода. Оно обязано засѣдать по крайней мѣрѣ одинъ разъ въ годъ. Одно изъ засѣданій должно происходить непременно 25-го марта или въ теченіе недѣли до или послѣ этого срока. Въ тѣхъ городахъ, гдѣ есть приходскіе совѣты, черменъ совѣта по закону является предсѣдателемъ собранія; въ прочихъ же приходахъ собраніе выбираетъ себѣ само каждый годъ на обязательномъ мартовскомъ засѣданіи предсѣдателя, пользующагося рѣшающимъ голосомъ въ случаѣ раздѣленія голосовъ. Выходящій chairman можетъ быть выбранъ вновь. Въ случаѣ нежеланія чермена, собраніе выбираетъ временно одного изъ своихъ членовъ. Приходское собраніе созывается предсѣдателемъ, двумя членами приходскаго совѣта, или шестью приходскими избирателями. Засѣданія происходятъ въ помѣщеніи, принадлежащемъ приходу, или нанимаемому на счетъ плательщиковъ, или же въ зданіи школы, получающей субсидію отъ правительства. Засѣданіе не можетъ быть открыто раньше 6 часовъ вечера; не слѣдуетъ, чтобы опасеніе потерять дневной заработокъ мѣшало рабочимъ присутствовать на засѣданіяхъ. Совѣщаніямъ на засѣданіи ведется протоколъ, и собраніе имѣетъ право выработать себѣ внутренній уставъ¹⁾. Выборы въ члены совѣта производятся согласно общимъ правиламъ системы выборовъ въ Англіи. Если кандидатъ, правильно представленный, не встрѣчаетъ оппозиціи, то онъ считается выбраннымъ. Въ случаѣ оппозиціи, выборы производятся по системѣ тайнаго голосованія. Всѣ прочія постановленія дѣлаются принципіально большинствомъ голосовъ присутствующихъ членовъ. Во всякомъ случаѣ можно требовать добавочнаго тайнаго голосованія. Въ самыхъ важныхъ случаяхъ бываетъ достаточно протеста одного избирателя. Въ другихъ случаяхъ нужно, чтобы съ требованіемъ согласился предсѣдатель, или же чтобы оно исходило отъ пяти избирателей или отъ одной трети присутствующихъ членовъ.

Приходскому собранію дозволяется ввѣрять выбранному имъ изъ своей среды комитету заботу о томъ или другомъ дѣлѣ. Постановленія этого комитета подлежатъ одобренію приходскаго собранія.

¹⁾ Внутренній уставъ приходскаго собранія (standing orders) издается приходскими совѣтами въ тѣхъ приходахъ, гдѣ существуютъ эти совѣты.

Если приходское собраніе единственное собраніе въ приходѣ, то оно отличается отъ приходскаго совѣта уже тѣмъ, что не имѣетъ правъ юридической личности и не составляетъ корпораціи (body corporate). Оно слѣдовательно не является въ глазахъ гражданскаго права органомъ и представителемъ прихода и обладателемъ правъ собственности на имущество, принадлежащее приходу. Приходъ, какъ бы скромнѣе онъ ни былъ, имѣетъ все-таки право владѣть собственностью. Но вслѣдствіе отсутствія приходскаго совѣта права собственника принадлежатъ юридически коллегіи, body corporate, состоящей изъ предсѣдателя приходскаго собранія и надзирателей даннаго прихода (overseers). Эта коллегія обязана впрочемъ сообразоваться во всемъ съ инструкціями, получаемыми ею отъ приходскаго собранія.

Но въ области чисто административнаго права приходское собраніе пользуется дѣйствительною властью; оно есть преемникъ vestry. Изъ этого не слѣдуетъ, чтобы послѣдній совершенно исчезъ. Законъ отвелъ ему область чисто церковныхъ интересовъ; приходское собраніе унаслѣдовало отъ него только его политическія функціи. Оно обсуждаетъ дѣла прихода и принимаетъ рѣшенія по поводу ихъ. Оно каждый годъ назначаетъ надзирателей, а въ случаѣ надобности и ихъ помощниковъ. Какъ мы видимъ, церковные старосты устранены отъ всякаго участія въ завѣдываніи дѣлами общественной благотворительности и принуждены ограничиться кругомъ вопросовъ, относящихся исключительно къ церкви.

Завѣдываніе не-церковными благотворительными фондами также переходитъ отъ overseers и церковныхъ старостъ (если оно имъ принадлежало) къ trustees, выбираемымъ приходскимъ собраніемъ. Проекты (schemes), относящіеся къ управленію благотворительными фондами, отчеты и списки лицъ, пользующихся помощью на счетъ этихъ фондовъ, должны доводиться до свѣдѣнія приходскаго собранія ¹⁾.

Приходское собраніе по отношенію къ публичнымъ дорогамъ имѣетъ тѣ же самыя права и обязанности, что и приходской совѣтъ.

Въ случаѣ, если общіе законы требуютъ для осуществленія той или другой мѣры предварительнаго мнѣнія плательщиковъ и соб-

¹⁾ Даже въ томъ случаѣ, еслибы въ приходѣ былъ введенъ приходской совѣтъ.

ственниковъ прихода, то высказать это мнѣніе есть дѣло приходскаго собранія даже въ томъ случаѣ, когда существуетъ въ приходѣ и приходской совѣтъ. Примѣненіе этого правила на практикѣ встрѣчается именно въ области общественной благотворительности и первоначальнаго обученія. Такъ напр. необходимо согласіе приходскаго собранія для того, чтобы принадлежащая приходу недвижимость могла быть употреблена подъ школу или библіотеку.

Этотъ краткій перечень заключаетъ въ себѣ только ничтожное количество функцій. Приходское собраніе обладаетъ по необходимости выше перечисленными правами, но оно можетъ, если пожелаетъ, расширить область, отведенную ей закономъ. Его компетенція можетъ весьма приблизиться къ компетенціи приходскаго совѣта. Отъ приходскаго собранія зависитъ потребовать себѣ то или другое изъ того, что входитъ въ предѣлы компетенціи приходскаго совѣта. Это требованіе можетъ быть удовлетворено только въ томъ случаѣ, если оно будетъ принято совѣтомъ графства. Приходское собраніе имѣетъ власть и въ области финансовъ. Оно можетъ наложить на жителей прихода налогъ, подъ условіемъ, что бы онъ не превышалъ шести пенсовъ съ одного фунта годового дохода. Но оно не можетъ заключать займовъ. Счеты приходскаго собранія, его комитетовъ и его агентовъ пересматриваются и очищаются каждый годъ окружнымъ аудиторомъ.

До сихъ поръ мы предполагали, что сельскій приходъ находится въ сельскомъ округѣ. Но можетъ случиться, что границы прихода какъ разъ совпадаютъ съ границами округа. Въ такомъ случаѣ, если не будетъ постановлено иначе совѣтомъ графства, окружной совѣтъ исполняетъ обязанности приходскаго совѣта; функціи послѣдняго, являясь какъ бы добавочными полномочіями, расширяютъ нормальную компетенцію окружнаго совѣта.

ГЛАВА VII.

Общественное здравіе и окружные совѣты.

I.

Необходимость помогать нуждѣ, и даже, насколько возможно, предупреждать ее, существовала всегда; вездѣ и всегда это былъ узелъ соціального вопроса. Забота объ общественномъ здравіи, напротивъ, гораздо болѣе поздняго происхожденія. Конечно, ни одна цивилизація не относилась съ совершеннымъ равнодушіемъ къ требованіямъ гігіены, и извѣстно, что священныя книги разныхъ религій заключаютъ въ себѣ очень подробныя предписанія относительно соблюденія личной чистоты. Но общественная гігіена все-таки есть явленіе совершенно новое. Подъ этимъ названіемъ слѣдуетъ понимать методическое изученіе и точное опредѣленіе всякаго рода правилъ, которыя слѣдуетъ соблюдать, чтобы жизнь и здоровье всѣхъ не подвергались ежеминутной опасности. Никто никогда не сомнѣвался въ томъ, что полезно очистить публичную дорогу отъ выбрасываемыхъ на нее нечистотъ и что обширный домъ здоровѣе тѣснаго жилища. Но въ былое время не думали о томъ, что загрязненіе рѣкъ напр., или скопленіе массы бѣднаго люда на чердакахъ и въ подвалахъ можетъ сдѣлаться причиною убійственныхъ эпидемій. Нашъ вѣкъ былъ по истинѣ свидѣтелемъ народненія общественной гігіены. Мы видѣли ея постоянные успѣхи, когда она все настоятельнѣе требовала къ себѣ вниманія всѣхъ. Нѣсколько причинъ можетъ служить объясненіемъ этого явленія, и прежде всего увеличеніе общественнаго богатства и привычка къ благосостоянію: люди, привыкнувъ къ большимъ жизненнымъ удобствамъ, стали болѣе цѣнить ихъ и сильнѣе беспокоиться по поводу всего, что могло бы испортить жизнь. Затѣмъ слѣдуетъ прогрессъ наукъ,

основанныхъ на наблюденіи: медицина, фізіологія, статистика — открыли настоящія причины болѣзни, заразы, смертности. Прибавимъ къ этому великій промышленный переворотъ, произведенный машинами въ экономическихъ условіяхъ жизни общества, города начали развиваться съ неожиданною быстротою, ихъ населеніе стало расти въ пропорціи далеко превзошедшей всѣ ожиданія. Это населеніе состояло въ громадномъ большинствѣ изъ рабочихъ — пролетаріевъ. Всѣ дурныя послѣдствія несоблюденія требованій гігіены выказали себя въ широкихъ размѣрахъ и вмѣстѣ сдѣлались столь очевидными, что самые равнодушные люди ужаснулись. Нашей эпохѣ нельзя отказать въ той заслугѣ, что она прониклась искреннимъ и великодушнымъ чувствомъ состраданія къ бѣдствіямъ людей изъ народа. Но нельзя въ то же время не признать, что распространеніе этого чувства совпало съ внезапнымъ подъемомъ силъ демократіи. Эти огромныя скопленія рабочихъ сознали свою силу. Пролетарій, сталкиваясь каждую минуту съ богатствомъ и роскошью, естественнымъ образомъ возмечталъ о лучшихъ условіяхъ жизни. Онъ осмѣлился поднять, свой голосъ и его требованія были услышаны.

Нѣтъ страны, гдѣ бы не были возбуждаемы вопросы, касающіеся общественнаго здравія, и ясно, что мѣры, къ которымъ прибѣгали различныя государства для ихъ разрѣшенія, должны были исходить изъ общихъ принциповъ. Вездѣ были расширены улицы, вырыты помойныя ямы, прикрыты источники, разведены сады и парки; вездѣ требовалось, чтобы комнаты во вновь строящихся домахъ имѣли необходимый минимумъ воздуха. Вообще изслѣдованіе реформъ, произведенныхъ въ Англіи въ этой области, было бы мало интереснымъ, еслибы необходимость удовлетворять требованіямъ гігіены не привела къ глубокимъ перемѣнамъ въ муниципальномъ строѣ. Лучше сказать, Англіи пришлось создать почти совершенно новую административную организацію, чтобы получить возможность выполнить всѣ тѣ многоразличныя обязанности, которыя возложила на нее забота объ общественномъ здравіи.

Мы помнимъ, какой видъ имѣлъ въ Англіи муниципальный строй даже послѣ великой реформы 1835 года. Прежде всего бросалось въ глаза извѣстное число инкорпорированныхъ бурговъ, управлявшихся собраніями съ ограниченными правами. Рядомъ съ ними существовали тысячи приходовъ, гдѣ съ трудомъ можно было подмѣ-

тить слабые слѣды представительнаго режима и которые вообще были организованы только сообразно съ потребностями церкви и ради общественной благотворительности. Одни только мировые судьи пользовались дѣйствительною властью. Находя источникъ своей власти въ обычномъ правѣ страны, они при помощи своихъ распоряженій боролись съ самыми важными злоупотребленіями, именно съ тѣми, которыя являлись прямымъ посягательствомъ на частную собственность, и безнаказанность которыхъ сдѣлала бы невозможнымъ свободное пользованіе общественными дорогами.

Дѣятельность мировыхъ судей сводилась въ концѣ концовъ къ пользованію полицейскою властью. Ея главною цѣлью было устраненіе причинъ безпорядковъ, доставленіе безопасности людямъ и имуществу; она сводилась къ устраненію вреднаго положенія дѣла (*nuisance*), къ исправленію уже случившагося зла, къ наказанію за совершенный проступокъ. Другими словами она была чисто отрицательною; это конечно было уже кое что, но этого было далеко не достаточно. Общественное мнѣніе настойчиво и резонно домогалось положительной дѣятельности властей въ пользу народныхъ массъ. Но не отъ мировыхъ судей, этихъ охранителей пріобрѣтенныхъ правъ и защитниковъ традиціоннаго положенія, можно было ожидать серьезныхъ реформъ, общихъ улучшеній; да и не въ ихъ власти было прописывать радикальныя лекарства или брать на себя починъ мѣръ, задуманныхъ по общему плану; тутъ было необходимо содѣйствіе законодательной власти. Потребность въ этомъ чувствовалась тѣмъ сильнѣе, что разслѣдованія, произведенныя по предписанію парламента, обнаружили всю глубину и распространенность зла.

Когда послѣ реформы 1832 года въ англійскомъ обществѣ подулъ болѣе демократическимъ духомъ, тогда принялись рѣшительно за дѣло. Слѣдуя старинному британскому обычаю, начали съ ограниченныхъ пробъ, съ опытовъ, съ частичныхъ мѣръ, не рискуя сразу декретировать мѣры болѣе общаго характера.

Это осторожное движеніе впередъ находилось впрочемъ въ связи съ длиннымъ рядомъ прецедентовъ. Начиная съ XVIII-го вѣка появился обычай издавать спеціальныя законы, *special acts*, для городовъ, указанныхъ поименно въ текстѣ закона. Эти мѣстные акты относились къ ясно опредѣленнымъ предметамъ; они перечисляли мѣры, которыя слѣдовало принять въ данномъ городѣ, приходѣ,

группѣ приходоѡ. Рынки и ярмарки, освѣщеніе улицъ, проведеніе воды, противопожарныя мѣры, очистка и замощеніе улицъ, выгребныя ямы, распланированіе городовъ, кладбища, скотобойни, общественныя кареты, бани, танцевальныя залы, гостинницы, работы по украшенію города,—вотъ тѣ вещи, которыя были приведены въ порядокъ въ извѣстномъ числѣ городовъ, особенно въ Лондонѣ,—посредствомъ спеціальныхъ актовъ. Эти частныя законы не ограничивались перечисленіемъ мѣръ, примѣненіе которыхъ они предусматривали или рекомендовали. Они указывали одновременно на ту власть, которая имѣла право сдѣлать все нужное, какъ напр. издать полицейскій уставъ, расписать налогъ, пріобрѣсти земли путемъ принудительнаго отчужденія. Въ инкорпорированныхъ бургахъ этой властью является обыкновенно городской совѣтъ (town council). Но въ тѣхъ мѣстностяхъ, которыя еще не пользовались привилегіей инкорпорационной хартіи, законъ создавалъ обыкновенно новый органъ, коллегію комиссаровъ, выбираемыхъ плательщиками по системѣ, измѣнявшейся сообразно съ условіями. Одинъ разъ всѣ избиратели имѣли одинаковые голоса; другой разъ (и это было чаще всего) значеніе голоса зависѣло отъ имущественнаго ценза. Случалось также, что старинная приходская власть, vestry, получала право спрашивать прихожанъ о томъ, находятъ ли они полезнымъ ввести у себя ту или другую опредѣленную мѣру.

Мелкіе мѣстные комитеты, о которыхъ мы только что упомянули, были настоящими представительными корпораціями; они заключали въ себѣ такъ сказать зародышъ правильнаго муниципальнаго совѣта. Такимъ образомъ во многихъ мѣстахъ для наблюденія надъ кладбищами существовали «похоронныя бюро» (burial boards), состоявшія изъ трехъ до девяти членовъ, выбираемыхъ голосами всѣхъ жителей прихода. Могло впрочемъ случиться, что два или болѣе приходоѡ соединялись въ виду общей цѣли, какъ напр. устройства кладбища или освѣщенія дороги.

Собраніе этихъ мѣстныхъ актовъ, этихъ мелкихъ случайныхъ законовъ образовало въ концѣ концовъ громадную безпорядочную кучу, гдѣ къ несчастію не было недостатка ни въ пробѣлахъ, ни въ противорѣчіяхъ. Поэтому весьма естественно было придти къ заключенію о необходимости привести эти законы въ порядокъ, распредѣлить ихъ по категоріямъ и извлечь изъ нихъ общія правила и руководящія принципы. Раздѣливъ всю массу постановленій

на пять-шесть основныхъ категорій, получили столько же небольшихъ уставовъ, которые можно было нѣсколькими словами распространить на города, только и мечтавшіе о томъ, чтобы попасть въ томъ или другомъ отношеніи подъ дѣйствіе новаго режима. Этимъ путемъ можно было избѣжать неудобства детально перечислять въ каждомъ спеціальному актѣ всѣ тѣ права и обязанности, которыми парламентъ облачалъ мѣстныя власти. Этотъ кодификаціонный трудъ положилъ начало законамъ, называемымъ clauses acts, въ которыхъ точно отражаются главныя черты внутренняго управленія англійскихъ городовъ въ области общественной гигиены до великой реформы 1848 года.

Было бы лишнимъ долѣе останавливаться на этихъ clauses acts. Большая ихъ часть потеряла свое значеніе въ пользу болѣе новаго законодательства. Одинъ изъ нихъ относился къ городской полиціи, другой къ мѣстамъ погребенія, третій къ рынкамъ и ярмаркамъ, четвертый къ освѣщенію газомъ, пятый къ водопроводамъ и т. д. Clauses act 1847 года объ упорядоченіи городовъ (Town's Improvement Clauses Act) имѣлъ въ виду полицію дорогъ и построекъ. Наконецъ Clauses Act того же года о комиссарахъ (Commissioners Clauses Act) опредѣлилъ порядокъ образованія мѣстныхъ комитетовъ, на которые, въ случаѣ отсутствія постоянной городской власти, возлагалось осуществленіе программы, начертанной закономъ. Члены такого комитета выбирались голосами налогоплательщиковъ и собственниковъ. Избиратели распадались на шесть классовъ, смотря по своему имущественному цензу. Въ первомъ классѣ группировались собственники и арендаторы, имущество которыхъ приносило менѣе 50 ф. чистаго годового дохода; они пользовались только однимъ голосомъ. Доходъ отъ 50 до 100 ф. давалъ право на второй классъ и на два голоса. Такимъ путемъ дѣло шло до шестого класса, въ которомъ находились избиратели съ доходомъ свыше 250 фунтовъ. Коммиссія избиралась на три года и ежегодно обновлялась по третямъ. Эти подробности заслуживаютъ вниманія; упомянутыя здѣсь мѣстныя коммиссіи послужили образцомъ для «санитарныхъ бюро», введенныхъ законодательствомъ 1848 года и быстро распространившихся съ тѣмъ по всей странѣ. Но съ какимъ болѣе раннимъ учрежденіемъ связать эти самыя коммиссіи, если не съ бюро попечителей, созданными въ 1834 году реформою дѣла общественной благотворительности? Всегда и вездѣ приходится воз-

вращаться къ общественной благотворительности, къ закону о бѣдныхъ и его измѣненіямъ, чтобы захватить въ самомъ ея началѣ ту политическую эволюцію, которая произвела столь полную перемѣну внутренняго положенія Англіи. Примѣръ бюро попечителей (boards of guardians) далъ безспорно самыя убѣдительныя доказательства въ руки реформаторовъ, жаждавшихъ придать санитарному дѣлу въ странѣ новую организацію. Передѣлка закона о бѣдныхъ, старанія улучшить гигиеническія условія страны, все это вытекало въ сущности изъ одного чувства, изъ одного состоянія ума, все это имѣло своимъ источникомъ возрастающій интересъ къ судьбѣ рабочаго класса, глубокое желаніе облегчить эту судьбу въ предѣлахъ возможнаго. Опыты, произведенные во множествѣ частныхъ случаевъ при помощи мѣстныхъ законовъ приготовили почву. Вопросъ созрѣлъ для общаго рѣшенія. Попытка дать это рѣшеніе и была сдѣлана общимъ санитарнымъ уставомъ (General Public Health Act) 1848 года.

Законъ 1848 года, соединявшій постановленія полусотни прежнихъ законовъ и обобщавшій ихъ принципы, выдержавшіе испытаніе на множествѣ частныхъ опытовъ, строго говоря, уже не примѣняется въ настоящее время. Послѣ десятилѣтняго промежутка онъ былъ дополненъ вторымъ, тоже весьма обширнымъ закономъ, именно Local Government Act'омъ 1858 года. Эти два закона, поправленные, передѣланные, распространенные на множество новыхъ пунктовъ цѣлымъ рядомъ болѣе новыхъ актовъ, были наконецъ поглощены и замѣнены санитарнымъ закономъ (Public Health Act) 11-го авг. 1875 года ¹⁾. Этотъ послѣдній актъ и въ настоящее время служить руководствомъ къ разрѣшенію многочисленныхъ вопросовъ, которые находятся въ связи (иногда впрочемъ довольно слабой) съ общественнымъ здоровьемъ. Впрочемъ это лежитъ въ природѣ вещей, чтобы такого рода законъ постоянно подвергался добавленіямъ и поправкамъ ²⁾.

Законъ 5-го марта 1894 года измѣнилъ избирательную систему, господствовавшую въ большемъ числѣ округовъ. Онъ расширилъ кругъ дѣятельности административныхъ корпорацій, носившихъ зва-

¹⁾ 38 и 39. Vict. c. 55.

²⁾ Слѣдуетъ указать на Public Health Acts Amendment Act 1890 года, (53 и 54 Vict., c. 59).

ніе санитарныхъ властей. Наконецъ онъ нѣсколько измѣнилъ принятую закономъ 1875 года терминологію.

Но конечно не въ этомъ измѣненіи словъ ея значеніе. Она идетъ глубже, до самаго основанія. Забота объ общественномъ здоровіи была для Англіи исходною точкою настоящей политической эволюціи. Она создала извѣстное число новыхъ административныхъ учрежденій. Но органы, созданные законодателемъ, оказались способными исполнять и другія функціи, не имѣвшія ровно ничего общаго съ гигиеной. Компетенція установленныхъ закономъ представительныхъ корпорацій расширялась все болѣе и повидимому будетъ расширяться и впредь. Общественная гигиена теперь не болѣе, какъ одинъ изъ предметовъ дѣятельности властей, которыя будутъ теперь предметомъ нашего вниманія. Конечно, она осталась предметомъ важнымъ, превышающимъ своею важностью всѣ остальные, но она не характеризуетъ въ прежней степени призванія этихъ властей.

Другими словами, усилія, имѣвшіе въ началѣ источникомъ желаніе улучшить санитарное положеніе народа, привели, послѣ цѣлаго ряда перемѣнъ, къ частичной, но тѣмъ не менѣе глубокой реформѣ провинціальныхъ и коммунальныхъ учрежденій страны.

Въ настоящую минуту вся территорія Англіи и Уэльса раздѣлена на городскіе и сельскіе округа (urban and rural districts). Какъ тѣ, такъ и другіе называются «округами графства» (county districts), — названіе, созданное закономъ 5-го марта 1894 года. Законъ 1875 года упоминаетъ о санитарныхъ городскихъ и сельскихъ округахъ. Итакъ эпитетъ «санитарный» исчезъ. Изъ этого не слѣдуетъ, чтобы атрибуты властей, управляющихъ округами, стали въ области общественной гигиены, менѣе обширными. Но, такъ какъ эти власти исполняютъ и другія функціи, то прежній терминъ, какъ слишкомъ узкій, былъ оставленъ. Впрочемъ законъ 1894 года вовсе не затронулъ округовъ, принятыхъ уже закономъ 1875 года ¹⁾.

¹⁾ Или, лучше сказать, почти не затронулъ, такъ какъ онъ ввелъ въ терминологію нѣкоторое измѣненіе. Законъ 1875 года причислялъ всѣ муниципальные бурги къ категоріи городскихъ санитарныхъ округовъ. County boroughs закона 1888 по прежнему принадлежали къ этому классу округовъ. Но законъ 1894 г., напротивъ, объявилъ формально, что терминъ «городской округъ» будетъ примѣняться къ county boroughs. Перемѣна эта однако не идетъ дальше имени. Во всемъ, что касается гигиены и связанныхъ съ нею вопро-

Не слѣдуетъ позволять вводить себя въ заблужденіе языку закона. Термины «городской округъ» и «сельскій округъ» могли бы, если бы ихъ понимать слишкомъ буквально, внушить намъ довольно неточныя представленія. Правда, что всѣ, сколько нибудь значительныя поселенія находятся въ спискѣ городскихъ округовъ. Но слѣдуетъ прибавить, что къ этому классу причислены также и болѣе скромныя мѣстности, многія изъ которыхъ считались бы во Франціи и Бельгіи сельскими общинами. Въ Англіи слишкомъ тысяча городскихъ округовъ, въ томъ числѣ 371 имѣютъ менѣе чѣмъ по 5000 жителей, а 197 менѣе чѣмъ по 3000; наконецъ есть около двадцати округовъ съ населеніемъ менѣе 1000 душъ. Число сельскихъ санитарныхъ округовъ—575 ¹⁾).

Изъ этихъ цифръ видно, что оффиціальная статистика причисляетъ къ городскимъ округамъ 71% населенія Королевства ²⁾. Далѣе видно, что въ каждомъ сельскомъ округѣ встрѣчаются вообще только ничтожныя по своимъ размѣрамъ приходы. Эти только приходы и получили благодаря закону 5 марта 1894 года чисто демократическую представительную систему.

II.

Немного ниже мы займемся опредѣленіемъ режима, которому подчинены сельскіе округа, теперь же обратимъ вниманіе на положеніе городскихъ округовъ. Не слѣдуетъ упускать изъ виду, что законъ 1875 года, все еще господствующій въ этой области, представляетъ довольно новый этапъ въ длинной эволюціи и что изданныя имъ правила имѣютъ своимъ главнымъ источникомъ законъ 1848 года.

Главной чертою режима, введеннаго закономъ 1848 года, было учрежденіе въ очень многихъ городскихъ поселеніяхъ представи-

совъ, положеніе county borough не отличается отъ положенія обыкновеннаго муниципальнаго города; онъ остается въ сущности прежнимъ городскимъ округомъ. Итакъ, все что говорится о внутреннемъ управленіи городскихъ округовъ, относится также и къ county boroughs.

¹⁾ Эти данныя взяты нами изъ Local Government Manual изданія Shaw and sons London 1894.

²⁾ Въ 1891 году въ городскихъ округахъ считалось 20.802.770 жителей т. е. 71.1% всего населенія Англіи и Уэльса. Населеніе сельскихъ округовъ достигало едва 8.198.248 жителей. (Journal of the royal statistical Society 1891 p. 463 слѣд).

тельныхъ корпорацій, на обязанности которыхъ лежало принятіе мѣръ, требуемыхъ общественною гигиеною.

Въ бургахъ, имѣющихъ инкорпорационныя хартіи, представительное собраніе было уже дано: это былъ городской совѣтъ (town council); было достаточно перенести на него еще званіе санитарной власти. Это и сдѣлалъ законъ 1848 года, подтвержденный въ этомъ пунктѣ всѣми послѣдующими законами ¹⁾. Въ настоящую минуту городскіе совѣты муниципальных бурговъ почти вездѣ пользуются правами санитарныхъ властей. Они обладаютъ самыми разнообразными атрибутами, вытекающими изъ этого званія; но объ этомъ рѣчь впереди.

Довольно значительное число городовъ (около пятидесяти) получили еще до закона 1848 года, на основаніи специальныхъ актовъ, выборныхъ комиссаровъ, обязанность которыхъ была—заботиться объ очисткѣ и украшеніи родного города (improvement commissioners). Не было ничего проще, какъ снабдить эти комиссіи прерогативами, которыя называлъ законъ, и которыми онѣ и безъ того нерѣдко обладали. Законъ 1848 года сдѣлалъ именно это, а слѣдующіе законы 1858 и 1875 подтвердили. Только съ 1875 года, мѣстности, обладающія такого рода комиссіями, называются improvement acts districts. Порядокъ ихъ назначенія отличался прежде извѣстнымъ разнообразіемъ. Система, господствовавшая со времени закона 1847 года ²⁾ до закона 5-го марта 1894 года, была одинакова съ системой выборовъ въ члены бюро попечителей. Число improvement acts districts въ настоящее время равняется 27. ³⁾

Оставалось наконецъ завести санитарную власть въ той массѣ поселеній, въ которой ея до сихъ поръ вовсе не было. Это и была

¹⁾ Это очевидно общее правило. Однако случалось, что бурги оказывались включенными въ improvement district или въ local government district.

²⁾ Commissioners Clauses Act 10 и 11 Vict. с. 89. Условія, дающія право избранія, были разнообразны смотря по опредѣляющимъ ихъ специальнымъ актамъ. Въ нѣкоторыхъ мѣстахъ специальные акты предусматривали присоединеніе къ комиссіямъ членовъ ex officio.

³⁾ Число improvement acts districts быстро уменьшается. Новыхъ не создаютъ болѣе, а существовавшіе прежде сдѣлались по большей части муниципальными бургами. Эти перемѣны будутъ продолжаться еще и въ будущемъ. Въ этомъ случаѣ атрибуты improvement commissioners переходятъ къ городскому совѣту на основаніи постановленія (provisional order) Local Government Board'a.

главная задача закона 1848 года. Мѣстности, подчиненныя новому режиму и называемыя съ 1875 года local government districts, получали «бюро здоровья» (local board of health). Эти бюро были собственно выборныя собранія, небольшіе городскіе совѣты съ ограниченными правами. Порядокъ выборовъ былъ взятъ тотъ же, что и для выборовъ въ члены бюро попечителей. Мѣстные акты, учредившіе improvement commissioners, способствовали распространенію этой системы. Основной принципъ есть раздѣленіе избирателей на шесть классовъ сообразно съ имущественнымъ цензомъ. Для того, чтобы быть выбраннымъ, нужно было владѣть въ округѣ движимымъ или недвижимымъ имуществомъ въ 500 фунтовъ (real or personal estate), или же платить налогъ въ пользу бѣдныхъ съ годового дохода въ 15 фунтовъ. Въ городахъ съ населеніемъ свыше 20000 душъ цензъ былъ вдвое выше. Local government districts, имѣющихъ свои local board of health, насчитываютъ около 700.

Консервативный характеръ local government districts и improvement acts districts ясно свидѣтельствуешь объ извѣстномъ недо- вѣрїи къ демократїи, въ настоящую минуту уже исчезнувшемъ, такъ какъ законъ 5-го марта 1894 измѣнилъ все это. Во всѣхъ городскихъ округахъ, за исключеніемъ бурговъ, въ составъ выборныхъ корпорацій могутъ теперь входить всѣ приходскіе избиратели округа. Мы знаемъ, что обозначаетъ этотъ терминъ. Онъ включаетъ всѣхъ—мужчинъ и женщинъ,—находящихся въ спискахъ избирателей въ мѣстныя учрежденія или въ парламентъ. Званіе приходскаго избирателя является результатомъ извѣстнаго числа различныхъ обстоятельствъ, но вообще для этого достаточно занимать отдѣльную квартиру и не прибѣгать къ общественной благотворительности. Каждый избиратель имѣетъ одинъ только голосъ, и каждый избиратель можетъ быть выбранъ; достаточно прожить 12 мѣсяцевъ въ округѣ, чтобы имѣть право на это. Порядокъ выборовъ тотъ же, что и при городскихъ выборахъ. Въ случаѣ соперничества между нѣсколькими кандидатами выборы производятся посредствомъ тайнаго голосованія. Члены совѣта выбираются на три года и обновляются по третямъ ежегодно. Если округъ раздѣленъ на участки (wards), то каждый годъ истекаютъ полномочія одной трети членовъ cadaго участка.

Графскій совѣтъ можетъ на основаніи резолюціи окружного совѣта, постановленной большинствомъ двухъ третей голосовъ

рѣшить, чтобы каждые три года происходило полное обновленіе совѣта. Мандатъ членовъ окружного совѣта истекаетъ 15-го апрѣля. Выбранный членъ не можетъ отклонить предложенной ему почести подъ угрозою штрафа. Совѣтъ собирается по крайней мѣрѣ одинъ разъ въ мѣсяцъ.

Одно изъ этихъ засѣданій, специально называющееся годичнымъ (annual meeting), должно имѣть мѣсто какъ можно скорѣе послѣ 15-го апрѣля. На немъ выбираютъ предсѣдателя (chairman) изъ среды членовъ совѣта или внѣ ея. Chairman выбирается на годъ, но можетъ быть переизбранъ. Въ случаѣ раздѣленія голосовъ поровну, его голосъ имѣетъ рѣшающее значеніе. Законъ 1894 года не удовольствовался тѣмъ, что далъ chairman'у совѣта городского округа всѣ прерогативы, принадлежащія всякому предсѣдателю собранія, онъ облекъ его еще званіемъ мирового судьи того графства, въ которомъ находится округъ, для чего обязалъ его принесеніемъ обычной присяги. Хотя законодатель и старался даровать женщинамъ одинаковыя права съ мужчинами и возложить на тѣхъ и другихъ одинаковыя обязанности, тѣмъ не менѣе онъ отступилъ передъ полнымъ уравниемъ, и сдѣлалъ оговорку, что хотя женщина и можетъ быть выбрана въ предсѣдательницы окружного совѣта, но не пользуясь званіемъ мирового судьи.

Въ настоящее время считаютъ болѣе тысячи городскихъ округовъ, находящихся подъ управленіемъ окружныхъ совѣтовъ. Число этихъ округовъ не перестаетъ расти и оно навѣрное еще увеличится въ будущемъ. При какихъ условіяхъ и при соблюденіи какихъ формальностей та или другая часть территоріи можетъ пріобрѣсти или потерять званіе городского округа? какія власти имѣютъ право измѣнять границы округа, дѣлить его на участки, опредѣлять число его представителей? Въ этомъ отношеніи были изданы весьма подробныя правила законами 1848, 1858, 1875, 1888 и 1894 годовъ. Это непрерывающееся развитіе представляетъ весьма поучительное зрѣлище. Здѣсь мы видимъ на живомъ примѣрѣ всѣ тѣ безконечныя предосторожности, которыя принимаются въ Англіи при осуществленіи какой либо реформы, всѣ гарантіи, которыми окружаетъ себя законодатель, всѣ мѣры, которыя онъ принимаетъ прежде, чѣмъ сдѣлать шагъ впередъ. Такъ напр. онъ не рѣшился сдѣлать законъ 1848 года (Public Health Act) обязательнымъ сразу въ одинъ и тотъ же день во всѣхъ городахъ страны. Поступая съ

такою поспѣшностью, можно было задѣть заслуживающіе уваженія интересы, сильно оскорбить мѣстныя традиціи, расшевелить неулегшея еще неудовольствіе. Въ виду этого было весьма благоразумно рѣшено, что Public Health Act 1848 года будетъ вводиться отдѣльно и спеціально въ каждой мѣстности, которая могла бы быть подчинена ему. По этому закону десятая часть плательщиковъ, живущихъ въ данной мѣстности (но числомъ не менѣе 30), могла обратиться въ генеральное бюро гигиѣны (отдѣленіе министерства внутреннихъ дѣлъ) съ жалобою на санитарное состояніе этой мѣстности. Въ этомъ случаѣ, равно какъ въ случаѣ, еслибы оффиціальная статистика обнаружила существованіе дурныхъ гигиеническихъ условій или слишкомъ большую смертность, правительство могло произвести публичное и подлежащее оспариванію разслѣдованіе. Какъ результатъ этого разслѣдованія, подкрѣпленнаго полнымъ административнымъ слѣдствіемъ и согласно съ отзывомъ генеральнаго бюро гигиѣны, могъ появиться приказъ тайнаго совѣта Королевы о подчиненіи данной мѣстности закону 1848 года. Въ самыхъ важныхъ случаяхъ тайный совѣтъ издавалъ только временной приказъ, который становился окончательнымъ не иначе, какъ на основаніи парламентскаго акта ¹⁾.

Далѣе идти не рѣшились. Въ 1858 году обнаружили уже больше смѣлости. Жителямъ городовъ, заинтересованныхъ въ этомъ вопросѣ, равно какъ и ихъ законнымъ представителямъ было разрѣшено придавать санитарному закону обязательное значеніе. Въ инкорпорированныхъ бургахъ для этого требовалось большинство двухъ третей голосовъ въ городскомъ совѣтѣ. Аналогическая процедура должна была соблюдаться въ городахъ, обладающихъ комиссіями по упорядоченію городовъ (improvement commissioners). Наконецъ въ другихъ мѣстностяхъ примѣненіе этого закона зависѣло отъ рѣшенія собственниковъ и плательщиковъ, раздѣленныхъ на шесть классовъ ²⁾.

Public Health Act 1875 года значительно упростилъ положеніе уже тѣмъ, что онъ раздѣлилъ всю территорію королевства на городскіе и сельскіе округа. Каждый союзъ приходовъ, границы которыхъ не совпадаютъ съ городскимъ округомъ или который самъ

¹⁾ Gneist, «Selfgovernment», p. 788.

²⁾ Gneist, ibidem, p. 810.

цѣликомъ не поглощенъ городскимъ округомъ, считался со времени закона 1875 года сельскимъ округомъ. Если союзъ заключаетъ въ своихъ предѣлахъ приходы или части приходовъ, принадлежащія городскому округу, эти части не считаются входящими въ составъ сельскаго округа.

Для того, чтобы сельскому округу потерять цѣликомъ, или отчасти свой характеръ и быть зачисленнымъ въ списки городскихъ округовъ, нуженъ приказъ департамента мѣстнаго управленія, подтвержденный парламентомъ. Съ другой стороны предоставляется почину заинтересованныхъ сторонъ самимъ ходатайствовать объ этомъ. Если данная мѣстность имѣетъ извѣстныя и опредѣленныя границы ¹⁾, то собственники и плательщики, живущіе въ ней, могутъ сдѣлать постановленіе о томъ, что слѣдуетъ возвести эту мѣстность на степень самостоятельнаго округа (local government district). Local Government Board можетъ, если найдетъ нужнымъ, издать приказъ, удовлетворяющій это желаніе. Въ случаѣ отсутствія извѣстныхъ и точныхъ границъ, десятая часть плательщиковъ можетъ просить Local Government Board опредѣлить границы данной мѣстности. Послѣ этого переименованіе мѣстности въ local government district производится при помощи обыкновенныхъ формальностей. Двадцатой части собственниковъ и плательщиковъ или же группѣ тѣхъ же лицъ, владѣющей двадцатою частью подлежащаго обложенію имущества, дозволяется протестовать противъ постановленія ихъ согражданъ съ приведеніемъ мотивовъ. Въ этомъ случаѣ Local Government Board производитъ разслѣдованіе и рѣшаетъ вопросъ безапелляціонно ²⁾. Наконецъ правительство приказомъ, нуждающимся въ подтвержденіи парламента, можетъ распустить local government district, присоединить его цѣликомъ или отчасти къ другому округу, городскому или сельскому, соединить для спеціальныхъ цѣлей нѣсколько округовъ въ одинъ (но не иначе,

¹⁾ . . . a place having a known and defined boundary. Эти слова не достаточно точны. Приходъ подходит очевидно подъ это опредѣленіе. Во всякомъ случаѣ было рѣшено, что всякое скопленіе домовъ, имѣющее отдѣльное названіе, подходит подъ опредѣленіе закона, хотя бы оно и находилось внутри прихода.

²⁾ Существенныя черты этой процедуры заимствованы еще у закона 1858 года.

какъ по желанію заинтересованныхъ властей) и предписать въ подробностяхъ всѣ мѣры, относящіяся къ исполненію его рѣшеній.

Этотъ порядокъ существуетъ со времени закона 1875 года. Законъ 13-го августа 1888 года, оставляя незатронутой, по крайней мѣрѣ въ главныхъ чертахъ, компетенцію правительства, все-таки привлекъ графскій совѣтъ къ дѣятельному участию въ устраненіи выше упомянутыхъ затрудненій. Графскій совѣтъ, если онъ находитъ нужнымъ принять рѣшеніе относительно какого либо вопроса въ этомъ родѣ, — положимъ, что дѣло касается созданія новаго городского округа, — можетъ произвести разслѣдованіе и издать соотвѣтствующее распоряженіе. Это распоряженіе поступаетъ въ Local Government Board, который въ случаѣ протеста производитъ ¹⁾ новое разслѣдованіе и окончательно утверждаетъ или отмѣняетъ его. Въ случаѣ утвержденія распоряженіе должно быть предъявлено обѣимъ палатамъ парламента. Графскій совѣтъ рѣшаетъ безапелляціонно вопросъ о раздѣленіи на кварталы городского округа, не имѣющаго правъ бурга, и о числѣ членовъ совѣта въ этомъ округѣ ²⁾.

III.

Public Health Act 1848 года не ограничился устройствомъ известнаго числа санитарныхъ округовъ и учрежденіемъ въ каждомъ изъ нихъ представительнаго собранія. Онъ опредѣлилъ вмѣстѣ съ тѣмъ и компетенцію этихъ собраній. Въ этомъ отношеніи созданное имъ было развито далѣе послѣдующимъ законодательствомъ, особенно закономъ 11-го августа 1875 года ³⁾. Не слѣдуетъ забывать, что выраженіе «общественное здравіе» должно понимать здѣсь въ очень широкомъ смыслѣ. Сюда относится все, что касается содержанія улицъ, сточныхъ трубъ, пожарной части, построекъ, рынковъ и ярмарокъ, казармъ для рабочихъ и полъ сотни другихъ

¹⁾ Протестъ можетъ исходить отъ совѣта даннаго округа или отъ шестой части избирателей.

²⁾ Число членовъ мѣстной коллегіи (local board) колеблется между 6 и 21. Чаще всего встрѣчаются числа 9 и 12.

³⁾ Законъ 1875 и исправляющія или дополняющія его распоряженія не относятся принципиально къ столицѣ, которая управляется на основаніи своихъ собственннхъ правилъ. Эти правила были отчасти кодифицированы Public Health (London) Act'омъ 1891 года.

предметовъ. Въ дѣйствительности англійскій терминъ «public health» имѣетъ очень много общаго съ французскими «police municipale». Подъ предлогомъ мѣръ, требуемыхъ интересами общественнаго здоровья, англійскому законодателю удалось создать особый родъ коммунальной власти.

Чтобы не заблудиться въ почти безконечномъ лабиринтѣ подробностей, ограничимся сжатымъ перечисленіемъ существенныхъ чертъ англійской системы ¹⁾

Представительная корпорація, стоящая во главѣ городского округа, служить его наглядною выразительницею; она воплощаетъ и олицетворяетъ его. Въ виду этого понятно, что законъ смотритъ на нее, какъ на юридическое лицо, одаренное особою жизнью и способное имѣть имущественныя права. Придавая, по терминологіи англійскаго права, характеръ инкорпорированной ассоціаціи собранію, явившемуся результатомъ народныхъ выборовъ, законодатель возвелъ въ сущности на степень нравственной личности, на степень разумнаго существа политическій округъ, изображаемый этимъ собраніемъ. Это тѣмъ важнѣе для насъ, что именно опираясь на свою гражданскую личность, пользуясь своими правами частнаго лица, окружной совѣтъ исполняетъ нѣкоторыя изъ самыхъ важныхъ своихъ функцій.

Совѣтъ считается собственникомъ общественныхъ дорогъ. Онъ обязанъ содержать ихъ, починять, улучшать. Онъ имѣетъ право расширять ихъ и увеличивать ихъ сѣть, пріобрѣтать необходимыя для этой цѣли земли путемъ принудительнаго отчужденія. Пріобрѣтеніе недвижимостей покупкою, — въ случаѣ необходимости даже путемъ экспропріаціи, можетъ еще происходить и тогда, когда это нужно для ассенизаціи или украшенія квартала. Освѣщеніе улицъ, названія ихъ, нумеровка домовъ, планировка, обезпеченіе общественной земли отъ захвата сосѣдними жителями, мѣры для поддержанія порядка на улицахъ и общественной безопасности — все это входитъ въ область обязанностей совѣта.

¹⁾ Припомнимъ еще тотъ фактъ, что со времени закона 5-го марта 1894 года тотъ же самый терминъ — окружной совѣтъ — означаетъ муниципальные совѣты инкорпорированныхъ бурговъ, improvement commissioners и простые local boards. Хотя county boroughs, строго говоря, не составляютъ округовъ графствъ, тѣмъ не менѣе въ данномъ случаѣ они подчиняются одинаковому режиму съ городскими округами

Особенно характерная черта окружного совѣта та, что онъ облеченъ званіемъ «дорожной власти». Онъ имѣетъ титулъ «инспектора дорогъ» (Surveyor of highways). Въ слѣдующей главѣ мы будемъ имѣть случай указать на происхожденіе и характеръ этой особенности.

Окружной совѣтъ является тоже собственникомъ всѣхъ общественныхъ мѣстъ для нечистотъ; все, что относится къ этой важной отрасли, входитъ въ предѣлы его компетенціи.

Онъ имѣетъ право устроить канализацію для провода воды въ дома и можетъ взять на себя поставку газа частнымъ лицамъ. Но ни въ первомъ, ни во второмъ случаѣ онъ не можетъ нарушать приобрѣтенныхъ правъ компаній, получившихъ концессіи.

Ясно, что окружной совѣтъ во множествѣ случаевъ бываетъ вынужденъ употреблять въ дѣло власть. Способы, къ которымъ онъ прибѣгаетъ въ этомъ случаѣ, должны самою силою вещей представлять нѣкоторое разнообразіе.

Есть области, по отношенію къ которымъ законъ самъ издаетъ свои распоряженія и гдѣ слѣдовательно окружной совѣтъ является только толкователемъ высшей воли. Онъ тогда не болѣе, какъ простой исполнительный органъ. Хотя онъ и здѣсь не лишенъ известной свободы въ толкованіи закона, но все-таки цѣль предписываемыхъ имъ мѣръ—обеспечить въ данномъ округѣ примѣненіе общихъ правилъ, выработанныхъ законодателемъ.

Въ очень многихъ случаяхъ мѣстной власти не дозволяется оставаться равнодушной и бездѣятельной. Точный текстъ закона вмѣняетъ ей въ обязанность быть дѣятельной. Законъ—возьмемъ два или три примѣра—требуетъ, чтобы въ каждомъ домѣ (особенно если рѣчь идетъ о вновь строящемся) былъ ватерклозетъ со спускною трубою, находящеюся, если возможно, въ сообщеніи съ общественною сточною трубою. Дѣло окружного совѣта наблюдать за тѣмъ, чтобы это требованіе закона строго исполнялось. Совѣтъ опредѣляетъ размѣры, уклонъ и устройство упомянутыхъ трубъ; онъ обязанъ также требовать, чтобы домовладѣльцы доставляли въ свои дома достаточное количество воды. Въ случаѣ появленія эпидеміи совѣтъ обязанъ позаботиться на свой счетъ объ исполненіи мѣръ, предписанныхъ правительствомъ. Перейдемъ теперь въ другую область. Законъ требуетъ занесенія въ особые списки домовъ съ дешевыми квартирами (common lodging houses) и скотобоевъ. Это

дѣлается конечно только тогда, когда эти заведенія отвѣчаютъ извѣстнымъ условіямъ. Все это дѣлаетъ совѣтъ; онъ производитъ разслѣдованія, даетъ концессіи и т. д. Также точно требуется разрѣшеніе совѣта для открытія опаснаго, нездороваго или безпокойнаго промысла.

Если частное лицо отказывается исполнить предписанное ему дѣйствіе или просто небрежно относится къ нему—положимъ, что дѣло идетъ о дезинфекціи зараженной квартиры — то санитарная власть сама дѣлаетъ необходимое за счетъ виновнаго.

Окружной совѣтъ играетъ дѣятельную роль въ устраненіи такъ называемыхъ nuisances. Подъ словомъ nuisance понимаютъ фактъ или положеніе, вредное для другого. Разъ это бываетъ что-нибудь опасное, другой разъ просто неудобное. Nuisances опредѣлены точно писаннымъ закономъ, обычнымъ правомъ, или мѣстными уставами. Строепіе, угрожающее паденіемъ, ровъ съ застоявшеюся водою, скопленіе нечистотъ, домъ слишкомъ переполненный жильцами, недостаточно провѣтриваемая мастерская, фабричная труба, выпускающая въ слишкомъ большомъ количествѣ черный дымъ—все это nuisances. Устраненіе ихъ (abatement of nuisances) производится при помощи довольно характерной процедуры. Компетенція въ этихъ дѣлахъ принадлежитъ мировымъ судьямъ. Заинтересованное лицо вчиняетъ искъ въ формѣ жалобы (complaint); если она будетъ найдена основательною, то судъ сокращеннаго производства даетъ приказъ, въ которомъ указываются мѣры, необходимыя по мнѣнію судей для устраненія безпорядка. Неисполненіе этихъ мѣръ навлекаетъ на виновнаго денежный штрафъ. Вся эта процедура основана на обычномъ правѣ. Новые законы объ общественной гигиенѣ вмѣняють санитарнымъ властямъ въ обязанность брать на себя починъ въ такого рода судебныхъ дѣлахъ. Окружной совѣтъ обязанъ убѣдиться, нѣтъ-ли въ его округѣ какой-либо nuisance. Онъ принимаетъ также во вниманіе жалобы, съ которыми къ нему обращаются частныя лица. Когда существованіе чего-либо вреднаго будетъ доказано, то санитарная власть приглашаетъ виновника прекратить вредное положеніе и указываетъ ему мѣры, которыя ему слѣдуетъ принять. Если виновный не исполнитъ требованія, то санитарная власть вчиняетъ противъ него искъ передъ судомъ сокращеннаго производства. Судьи рѣшаютъ вопросъ и въ случаѣ обвинительнаго приговора предписываютъ виновному привести въ порядокъ свою

недвижимость подѣ угрозою болѣе или менѣе высокаго штрафа за каждый день промедленія. Санитарная власть можетъ на основаніи приказа суда, даже если онъ данъ по просьбѣ частнаго лица, сама произвести за счетъ виновныхъ всѣ работы, необходимыя для устраненія nuisance'a.

Окружной совѣтъ имѣетъ право издавать правила — bye-laws — соблюденіе которыхъ обезпечивается угрозою штрафа не свыше 5 фунтовъ стерл. Предметы, могущіе вызвать вмѣшательство этой власти, весьма тщательно и, такъ сказать, поименно перечисляются закономъ. Ихъ списокъ, и безъ того длинный, можетъ удлиняться почти до безконечности ¹⁾. Нѣкоторые изъ этихъ предметовъ имѣютъ первостепенную важность; достаточно указать на безчисленные предписанія, относящіеся къ надзору надъ постройками.

Слѣдуетъ имѣть въ виду, что въ большемъ числѣ случаевъ законъ даетъ точныя указанія на ту власть, которой онъ поручаетъ изданіе bye-laws. Онъ указываетъ тѣ мѣры, которыя должны быть принимаемы. Болѣе того, есть предметы, по отношенію къ которымъ окружной совѣтъ обязуется закономъ издавать bye-laws ²⁾.

Bye-laws дѣлаются обязательными не иначе, какъ послѣ утвержденія со стороны Local Government Board ³⁾.

¹⁾ Вотъ главные предметы, на которые можетъ простирается полицейская власть окружныхъ совѣтовъ: очистка улицъ; завѣдываніе дешевыми квартирами; постройки; вредные для здоровья промыслы (offensive trades); общественныя гулянья; рынки и ярмарки; скотобойня; общественныя экипажи и лошади, отдаваемые въ наемъ; лодки для гулянья; общественныя бани и купальни; кладбища и мертвецкія; отхожія мѣста; перевозка зараженныхъ предметовъ; стрѣльбища, убѣжища для прохожихъ; торговля телеграфными аппаратами. Всѣ эти предметы принадлежатъ къ категоріямъ, составляющимъ въ нашихъ глазахъ кругъ дѣятельности городской полиціи. Но въ Англіи нуженъ былъ формальный и ясный текстъ закона, чтобы подчинить каждый изъ нихъ власти мѣстнаго собранія.

Слѣдуетъ, впрочемъ, замѣтить, что bye-laws долженъ соответствовать условіямъ и что судъ можетъ взвѣшивать, существуютъ-ли въ дѣйствительности такія условія. Такое пониманіе роли суда плохо вяжется съ нашими понятіями о раздѣленіи властей.

²⁾ Окружной совѣтъ обязанъ, напр., издавать bye-laws относительно управленія дешевыми квартирами (common lodging houses). Нѣкоторые предписанія законъ самъ рекомендуетъ совѣту (напр., о вентиляціи, о раздѣленіи половъ и т. д.).

³⁾ Это утвержденіе не обязательно для муниципальныхъ правилъ (изда-

Есть, конечно, множество дѣйствій и упущеній, которыя самимъ закономъ возводятся на степень полицейскихъ нарушеній и преслѣдуются болѣе или менѣе суровыми наказаніями. Нѣчто аналогичное можно найти во французскомъ уголовномъ кодексѣ. Но постановленія англійскаго права несравненно многочисленнѣе и подробнѣе. Это происходитъ отъ того, что англійскій парламентъ занимался множествомъ такихъ вопросовъ, которыя по французскимъ понятіямъ прежде всего относятся къ кругу дѣятельности городскихъ властей.

Если бы кто хотѣлъ составить приблизительно полный списокъ предметовъ, относящихся къ компетенціи окружныхъ совѣтовъ, то ему слѣдовало бы упомянуть еще нѣкоторые пункты. Совѣтъ можетъ устроить рынокъ ¹⁾, скотобойню, бульваръ, госпиталь, кладбище ²⁾, мертвецкую. Онъ можетъ организовать пожарную команду. Общественные экипажи (*hackney carriages*) и дилижансы могутъ стоять только въ мѣстахъ, указанныхъ совѣтомъ. Онъ выдаетъ кучерамъ разрѣшенія, безъ которыхъ они не въ правѣ заниматься своимъ ремесломъ. Наконецъ требуется согласіе совѣта на устройство въ округѣ скотобойни или живодерни.

Границы власти окружного совѣта, впрочемъ, нѣсколько эластичны. Есть атрибуты, которые не принадлежатъ ему непременно, но которые онъ можетъ приобрѣсти. Это расширеніе власти является въ нѣкоторыхъ случаяхъ результатомъ распоряженія *Local Government Board*. Она можетъ произойти также и отъ «адоптированія» извѣстныхъ парламентскихъ актовъ. Такъ, напр., совѣтъ мо-

ваемыхъ городскими совѣтами). *Bye-laws*, касающіеся телеграфныхъ аппаратовъ, подлежатъ контролю министерства торговли.

¹⁾ Для того, чтобы окружной совѣтъ могъ устроить рынокъ и принять всѣ относящіеся къ этому мѣры, требуется въ муниципальных бургахъ постановленіе городского совѣта, вотированное большинствомъ двухъ третей голосовъ, а въ другихъ округахъ — согласіе собственниковъ и плательщиковъ.

²⁾ Если окружной совѣтъ устраиваетъ новое кладбище (*cemetery*), то онъ становится по отношенію къ этому кладбищу *burial authority*. Но и независимо отъ этого онъ можетъ приобрѣсти и по отношенію къ старому кладбищу (*churchyard*) званіе *burial board*'а. Существующіе уже *burial boards* могутъ передавать окружнымъ совѣтамъ свои права и обязанности *Local Government Board* могъ бы возложить на окружной совѣтъ обязанность устроить кладбище или мертвецкую,

жетъ адоптировать законы о квартирахъ для рабочихъ, о баняхъ и купальняхъ, о народныхъ библіотекахъ. Законъ 5-го марта 1894 года въ свою очередь обогатилъ компетенцію окружного совѣта (городского или сельскаго) извѣстнымъ числомъ атрибутовъ, которыми прежде были облечены спеціальныя сессіи мировыхъ судей. Такъ онъ выдаетъ разрѣшенія на занятіе извѣстными профессіями. Необходимо заручиться разрѣшеніемъ совѣта, чтобы открыть ссудную кассу, торговлю дичью, переселенческую агентуру, или чтобы организовать артель женщинъ и дѣтей для земледѣльческихъ работъ. Совѣтъ получилъ равнымъ образомъ въ наслѣдство отъ спеціальныхъ сессій судей власть, которою пользовались послѣдніе по отношенію къ ярмаркамъ, къ торговлѣ керосиномъ и къ мѣрамъ опеки надъ дѣтьми, отдаваемыми мамкамъ на прокормленіе,

Это расширеніе власти все еще продолжается. Но законъ 1894 года не остановился здѣсь. По желанію совѣта всякаго городского округа Local Government Board можетъ передать ему право назначать и увольнять overseers и ихъ помощниковъ и пользоваться всѣми правами приходскаго совѣта. Результатъ соотвѣтствующаго приказа Local Government Board очевидно бываетъ тотъ, что vestry или vestries округа лишаются важныхъ функцій. Законъ, впрочемъ, позаботился о томъ, чтобы приказъ правительства могъ перевести съ vestry на окружной совѣтъ право принимать мѣры относительно подстановки собственника на мѣсто мелкаго арендатора въ уплатѣ налога въ пользу бѣдныхъ. Въ сущности это только новый симптомъ той лаизаціи, которая составляетъ одну изъ самыхъ замѣчательныхъ сторонъ столь истинно демократическаго закона 5-го марта 1894 года.

Окружной совѣтъ выбираетъ лицъ, которымъ поручаетъ исполненіе постановляемыхъ имъ мѣръ, опредѣляетъ способъ исполненія ими ихъ обязанностей и назначаетъ норму ихъ содержанія. Главныя изъ этихъ лицъ—секретарь, казначей, надзиратель и инспекторъ nuisances, санитарный врачъ—(medical officer of health). Назначеніе выше названныхъ агентовъ обязательно для мѣстнаго собранія ¹⁾. Постъ инспектора nuisances обыкновенно ввѣряется инженеру.

¹⁾ Должности надзирателя за nuisances и инспектора могутъ быть соединены въ одну.

Всевозможные расходы, съ которыми совѣту приходится имѣть дѣло, ложатся, по крайней мѣрѣ принципиально, на окружной фондъ (district fund), а этотъ фондъ образуется изъ податей, которыя совѣтъ имѣетъ право налагать. Это окружные налоги—district rates¹⁾. Они назначаются и собираются, согласно правиламъ, утвержденнымъ для налога въ пользу бѣдныхъ, съ тѣхъ же самыхъ плательщиковъ, т. е. съ лицъ, владѣющихъ недвижимостями пропорціонально чистому доходу съ этихъ недвижимостей. Если доходъ съ даннаго имущества ниже десяти фунтовъ, или если имущество нанято помѣсячно или понедѣльно, или наконецъ если можно требовать плату чаще чѣмъ одинъ разъ въ три мѣсяца, то отъ окружного совѣта зависитъ подставить въ отношеніи къ налогу собственника на мѣсто нанимателя. Въ этомъ случаѣ годовой доходъ, служащій базисомъ налога, сокращается, смотря по случаю, на 20%—50%²⁾.

Совѣту предоставляется право раздѣлить округъ на нѣсколько участковъ и распредѣлить между ними налогъ на неравныя части; при этомъ совѣтъ долженъ руководиться степенью пользы, извлекаемой каждымъ изъ участковъ отъ предпріятія, являющагося причиною налога.

Это право представляетъ симптомъ, на который стоитъ обратить вниманіе. Характерная черта англійскаго фискальнаго права та, что оно старается установить, какъ бы въ видѣ вознагражденія, точное отношеніе между требуемой отъ плательщика жертвой и пользою, которую онъ будетъ лично извлекать изъ сдѣланной въ пользу общества затраты. Самое значительное проявленіе этого стремленія мы встрѣчаемъ въ правѣ окружного совѣта облагать

¹⁾ Въ бургахъ бываетъ, что извѣстные расходы, относящіеся къ области общественнаго здоровья, ложатся на borough fund и borough rate. Съ другой стороны расходы по содержанію и ремонту публичныхъ дорогъ ложатся въ нѣкоторыхъ случаяхъ на highway rates. Въ этой области встрѣчаются еще и другія особенности. Но такъ какъ всѣ эти налоги управляются на основаніи общихъ принциповъ, то мы можемъ не обращать вниманія на эти подробности.

²⁾ Если налогомъ обложенъ собственникъ на мѣсто нанимателя, то годовой доходъ съ недвижимости уменьшается по оцѣнкѣ самое большее на одну треть и самое меньшее на одну пятую. Если собственникъ обязанъ платить налогъ во всякомъ случаѣ (даже, если имущество остается безъ нанимателя, а совѣтъ имѣетъ право постановить это), то скидка можетъ дойти до 50% дохода подлежащаго обложенію.

дополнительнымъ сборомъ собственника и нанимателя недвижимости, въ пользу которой обратилась сдѣланная совѣтомъ затрата. Такого рода затраты называются *private improvement expenses*, и сборъ, причиною котораго онѣ являются, носить названіе *private improvement rate*. Ему противопоставляется *general district rate*. Законъ перечисляетъ работы, которыя окружной совѣтъ имѣетъ право производить, и расходы, по которымъ могутъ быть покрыты посредствомъ *private improvement rates*. Въ эту категорію входятъ, напр. канализація, сточныя трубы, отхожія мѣста, замощеніе и содержаніе улицы, почва которой составляетъ собственность частнаго лица, уничтоженіе строенія, присутствіе котораго нарушаетъ права сосѣдей (*obstructive building*).

Въ сущности это родъ аванса, который правленіе выдаетъ плательщику. Этотъ авансъ погашается въ теченіе не свыше тридцати лѣтъ и даетъ процентъ не свыше 5%.

Окружной совѣтъ, прежде чѣмъ наложить какой нибудь налогъ (*general district* или *private improvement rate*) обязанъ составить смѣту суммъ, требуемыхъ предметами, въ виду которыхъ назначается налогъ. Въ такой смѣтѣ указываются суммы, требуемыя каждымъ изъ этихъ предметовъ, доходъ съ имущества, подлежащихъ обложенію, и количество налога на одинъ фунтъ дохода. Смѣта выставляется въ мѣстѣ, доступномъ для плательщиковъ. Претензіи послѣднихъ поступаютъ въ четвертную сессію, которая въ этомъ отношеніи пользуется тѣми же правами, что и въ отношеніи налога въ пользу бѣдныхъ. Что же касается порядка сбора налога, то онъ производится согласно условіямъ, выработаннымъ окружнымъ совѣтомъ. Иски противъ неисправныхъ плательщиковъ подлежатъ рѣшенію суда.

Мѣстныя власти могутъ тоже заключать займы, если это нужно для производства болѣе крупныхъ работъ. Вся сумма денегъ, происходящая изъ этого источника, не можетъ превышать двухлѣтнихъ доходовъ округа, подлежащаго обложенію, а это, какъ извѣстно, чистый доходъ съ недвижимаго имущества. Заемъ долженъ быть разрѣшенъ департаментомъ мѣстнаго управленія. Если долгъ округа уже превышаетъ или имѣетъ превысить годовой доходъ, то *Local Government Board* дастъ свое согласіе на заключеніе займа не иначе, какъ послѣ разслѣдованія, произведеннаго на мѣстѣ однимъ изъ инспекторовъ. Всякій заемъ погашается въ продолженіи

не свыше 60 лѣтъ. Погашеніе производится годовыми взносами или посредствомъ установленія амортизаціоннаго фонда.

Права кредиторовъ округа гарантированы его имуществомъ и доходомъ съ налоговъ, собираемыхъ совѣтомъ. Это не простая и неопредѣленная фраза; слова имѣютъ здѣсь то же самое ясное и опредѣленное значеніе, какъ и на языкѣ гражданского права. Совѣтъ не только имѣетъ право устроить ипотеку на имущество округа; онъ можетъ предоставить кредитору для погашенія долга налогъ, или вѣрнѣе сказать право собирать эти налоги, совершенно такъ, какъ если бы дѣло касалось простого гражданского долгового обязательства. Если кредиторъ не будетъ удовлетворенъ въ срокъ, то онъ можетъ получить отъ суда званіе сборщика податей и собирать ихъ въ свою пользу до погашенія долга ¹⁾. Если авансъ былъ употребленъ на private improvement, то кредиторъ можетъ пріобрѣсти нѣчто въ родѣ земельной ренты съ имущества, обремененнаго налогомъ; эта рента погашается годовыми взносами не болѣе какъ въ тридцать лѣтъ.

Правительство ²⁾ можетъ давать въ долгъ окружному совѣту необходимыя суммы. Эти займы должны погашаться не болѣе, какъ въ 50 лѣтъ и приносятъ вообще не болѣе $3\frac{1}{2}\%$. Со времени закона 18-го авг. 1890 года ³⁾ каждый городской окружной совѣтъ можетъ заключить нужный ему заемъ посредствомъ выпуска ренты. Условія этихъ займовъ устанавливаются Local Government Board'омъ и представляются на разсмотрѣніе обѣихъ палатъ парламента.

Счеты окружныхъ совѣтовъ очищаются обыкновеннымъ порядкомъ. Въ мѣстностяхъ, обладающихъ инкорпорационными хартіями, повѣрка счетовъ производится аудиторами бурга. Другіе же городскіе округа находятся въ этомъ отношеніи подъ контролемъ окружныхъ аудиторовъ. Въ этомъ случаѣ процедура бываетъ та же самая, какъ и при провѣркѣ счетовъ, относящихся къ налогу въ пользу бѣдныхъ. Отчетность всѣхъ мѣстныхъ властей и повѣрка

¹⁾ Это допускается только тогда, когда слѣдующая кредитору сумма не меньше 1000 фунтовъ.

²⁾ Представителями правительства являются здѣсь Public Works Loan Commissioners, которые разрѣшаютъ заемъ, если Local Government Board изъяснитъ свое согласіе.

³⁾ 53 и 53 Vict. c. 59.

ихъ счетовъ производится впрочемъ по указаніямъ Local Government Board.

IV.

До закона 11-го авг. 1875 года въ сельскихъ округахъ страны не было правильной организаціи общественной гигіены. Конечно, было возможно, что извѣстная часть графства получала званіе городского санитарнаго округа и пользовалась благодаря этому всѣми или нѣкоторыми удобствами, созданными новымъ законодательствомъ. Но въ отсутствіи такого превращенія сельскія части королевства оставались подъ господствомъ традиціи. Лица, страдающія отъ какой нибудь nuisance, имѣли право искать у мировыхъ судей устранения непріятнаго для нихъ положенія вещей. Данный фактъ считался впрочемъ подходящимъ подъ понятіе nuisance только тогда, когда его называли этимъ именемъ писанный законъ или обычное право. Къ этому можно прибавить, что корпораціи полуобщественнаго, участнаго характера принимали довольно часто на себя производство работъ по осушкѣ и по орошенію. Можно провести параллель между этими «коммиссарами по части сточныхъ трубъ» (commissioners of sewers) и извѣстными во Франціи синдикальными ассоціаціями ¹⁾.

Итакъ, интересы общественнаго здоровья охранялись въ деревняхъ, вообще говоря, довольно слабо. Все это измѣнилось со времени закона 1875 года. Съ этой минуты не было въ странѣ ни одного клочка земли, который бы не составлялъ части санитарнаго округа. Сельскій округъ занялъ мѣсто рядомъ съ городскимъ. Первый, какъ намъ уже извѣстно, составилъ изъ союза приходовъ, уменьшеннаго на тѣ части своей территоріи, которыя очутились въ границахъ городскихъ округовъ, и управленіе ими было ввѣрено попечителямъ о бѣдныхъ даннаго союза, или вѣрнѣе сказать тѣмъ изъ нихъ, которые были выбраны для этой цѣли приходами, находившимися внѣ городскихъ округовъ ²⁾. Члены бюро попечи-

¹⁾ Нечего говорить, что эти commissions of sewers представляютъ разительное сходство съ очистительными ассоціаціями и «wateringen» существующими въ Бельгіи.

²⁾ Если попечитель былъ представителемъ прихода, входившаго отчасти въ составъ городского округа, то все-таки онъ считался принадлежащимъ къ сельскому санитарному округу. Но Local Government Board могъ такъ раз-
мориць вотье.

телей *ex officio* — именно мировые судьи — входили по закону въ составъ собранія, которое управляло дѣлами сельскаго санитарнаго округа ¹⁾.

Мы видимъ здѣсь несомнѣнное примѣненіе представительнаго принципа. Во всякомъ случаѣ система, начало которой положилъ законъ 1875 года, была способна къ развитію. Законъ 1888 года, создавшій графскіе совѣты, долженъ былъ равнымъ образомъ по мысли своихъ инициаторовъ перестроить санитарные округа. Но намѣренія тогдашняго правительства осуществились только отчасти ²⁾. Округи графствъ, какъ городскіе, такъ и сельскіе, и окружные совѣты существуютъ настоящимъ образомъ только со времени закона 5-го марта 1894 года. Демократическій духъ, которымъ этотъ законъ проникнутъ изъ конца въ конецъ, живетъ въ постановленіяхъ, относящихся какъ къ сельскимъ, такъ и къ городскимъ округамъ.

Административная корпорація, служащая представительницей сельскаго округа, состоитъ, какъ и въ прежнее время, изъ лицъ, засѣдающихъ въ бюро попечителей союза; здѣсь они являются уполномоченными отъ сельскихъ приходовъ союза ³⁾. Оффиціальнѣйшій титулъ этихъ делегатовъ — члены окружнаго совѣта (*district councillors*).

дѣлать приходъ, чтобы его сельская часть имѣла свое отдѣльное представительство.

¹⁾ Однако, если членъ *ex officio* жилъ въ городскомъ приходѣ, то онъ могъ принимать участіе въ дѣятельности сельской власти только въ томъ случаѣ, если у него въ сельскомъ округѣ была собственность, дающая ему цензъ, необходимый для выбора въ бюро попечителей. Прибавимъ, что если число выборныхъ опекуновъ, игравшихъ роль сельской санитарной власти, было ниже пяти, то правительство могло дополнить это число назначеніемъ лицъ, удовлетворявшихъ условіямъ выбора. Правительство оставило за собою это право и послѣ закона 5-го марта 1894 года.

²⁾ Оппозиція либеральной партіи помѣшала правительству осуществить свои идеи относительно окружныхъ совѣтовъ. „... либералы, казалось, рѣшились допустить только такую организацію, базисомъ которой былъ бы возрожденный приходъ. Боясь оппозиціи на этомъ пунктѣ, правительство, принужденное торопиться, отказалось отъ этой части своего проекта и вообще отложило реорганизацію мѣстныхъ административныхъ органовъ“. (E. Bouctmy. „Annales de l'École libre des sciences politiques“, 1889. p. 166).

³⁾ Въ настоящее время, если приходъ находится только отчасти въ сельскомъ округѣ, то онъ по праву раздѣляется на два прихода. Но онъ сохраняетъ свою цѣлость съ точки зрѣнія общественной благотворительности и какъ составная часть союза.

Выборная система, дѣйствующая для выборовъ въ бюро попечителей, система, съ которою мы выше познакомились, поневолѣ примѣняется и къ выборамъ въ окружные совѣты. Достаточно будетъ припомнить, что члены совѣта выбираются приходскими избирателями, что они выбираются на три года, что условія пассивнаго права выбора тѣ же самыя, что и активнаго, что женщины могутъ выбирать и быть выбираемыми, и наконецъ, что члены ех officio отмѣнены¹⁾. Однако слѣдуетъ замѣтить, что окружной совѣтъ (district council) юридически отличается отъ бюро попечителей (board of guardians). Онъ имѣетъ свое независимое существованіе и владѣетъ имуществомъ на свое имя. Онъ выбираетъ изъ своей среды или внѣ ея президента. Этотъ chairman (если это не женщина) пользуется въ продолженіе своей службы правами мирового судьи въ графствѣ. Такъ какъ сельскихъ округовъ 575, то понятно, какое значеніе имѣетъ эта демократическая мѣра для личнаго состава судовъ графства²⁾. Хотя компетенція сельскаго окружного совѣта шире компетенціи прежней санитарной власти—мы тотчасъ увидимъ размѣры этого расширенія,—тѣмъ не менѣе съ точки зрѣнія общественной гигиены атрибуты окружного совѣта сводятся и теперь главнымъ образомъ къ тому, къ чему они сводились по закону 11-го авг. 1875 г.

Сельскій округъ по отношенію къ санитарной полиціи не совсѣмъ уравниенъ съ городскимъ; руководящія имъ постановленія менѣе детальны. Тѣмъ не менѣе какъ тотъ, такъ и другой подчиняются въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ общимъ принципамъ. Такъ

¹⁾ District councillors выбираются приходами. Число представителей каждаго прихода, соединеніе нѣсколькихъ приходоу въ одинъ избирательный округъ, раздѣленіе прихода на участки—все это вопросы, которые также могутъ быть разрѣшены правительствомъ, какъ и графскимъ совѣтомъ. Это впрочемъ тѣ же самыя правила, что и для бюро попечителей.

²⁾ Законъ 5-го марта 1894 года (§ 22) гласитъ, вообще, что chairman каждаго окружного совѣта вмѣстѣ съ тѣмъ и мировой судья даннаго графства. Это относится какъ къ городскимъ, такъ и къ сельскимъ округамъ. Относится ли это къ тѣмъ городскимъ округамъ, которые вмѣстѣ съ тѣмъ имѣютъ званіе муниципальных бурговъ? (Извѣстно что муниципальные бурги, за исключеніемъ county boroughs, причислены къ городскимъ округамъ). Другими словами, пользуется ли мэръ муниципальнаго бурга правами мирового судьи графства во время своей службы, подобно тому какъ онъ считается судьей бурга въ продолженіе года своей службы и года, слѣдующаго за оставленіемъ должности? Кажется, что въ этомъ отношеніи воля законодателя подлежитъ нѣкоторому сомнѣнію.

напр. сельскія санитарныя власти поставлены одинаково съ городскими по отношенію къ канализаціи и ко всему, что касается воды. Законъ особенно охотно занимается этимъ послѣднимъ пунктомъ. Домовладѣльцы обязаны доставлять въ свои дома воду, годную для домашняго употребленія. Если они добровольно не сдѣлаютъ всего, что нужно для этой цѣли, (конечно, если стоимость работъ не превышаетъ извѣстной раціональной нормы), то санитарная власть сама сдѣлаетъ все необходимое за ихъ счетъ. Если этого требуютъ обстоятельства, то санитарная власть обязана закономъ доставить въ свой округъ достаточное количество воды. Сельскія власти имѣютъ одинаковыя права съ городскими по отношенію къ дешевымъ квартирамъ, нездоровымъ жилищамъ, больницамъ. Они обязаны содѣйствовать устраненію такъ называемыхъ nuisances, и могутъ въ извѣстномъ числѣ случаевъ издавать bye-laws. Они назначаютъ инспектора nuisances и санитарнаго врача. Они наконецъ имѣютъ право вводить налоги и заключать займы.

Такой кругъ дѣятельности покажется несомнѣнно довольно обширнымъ. Однако онъ все-таки способенъ еще сильно расширяться. Возможно, что компетенція сельскаго совѣта сдѣлается столь-же сложной и обширной, какъ и компетенція городского собранія. Графскій совѣтъ, окружной совѣтъ, приходскій совѣтъ, группа плательщиковъ, представляющая десятую часть дохода въ данномъ округѣ, всегда могутъ обратиться въ Local Government Board съ просьбою, чтобы постановленія закона, относящіяся къ городскимъ округамъ, были распространены на весь данный округъ, или на одинъ только приходъ, или наконецъ на одну часть прихода. Будетъ-ли дѣло касаться цѣлаго округа, или просто одного прихода, дополнительные полномочія будутъ даны во всякомъ случаѣ санитарной власти округа. Выше приведенная процедура введена закономъ 1875 года ¹⁾. Къ ней можно прибѣгать и въ настоящее время. Но со времени закона 5-го марта 1894 года предоставлено инициативѣ правительства распространять на сельскіе округа постановленія закона относительно городскихъ округовъ. Приказъ Local Government Board'a долженъ въ этомъ случаѣ быть предъявленъ парламенту.

¹⁾ Однако слѣдуетъ замѣтить, что участіе графскаго или приходскаго совѣта стало возможно только со времени закона 5-го марта 1894 года.

Благодаря всѣмъ этимъ постановленіямъ можетъ случиться, что совѣтъ сельскаго округа получить тѣ многостороннія и разнообразныя права и обязанности, которыми пользуются городскія собранія по отношенію къ постройкамъ, къ nuisances, къ нездоровымъ и неудобнымъ промысламъ, рынкамъ и скотобойнямъ, къ освѣщенію и очисткѣ улицъ и къ поддержанію порядка на улицахъ. Но такое расширеніе компетенціи все-таки зависитъ отъ согласія Local Government Board'a. Напротивъ, званіе власти, заведующей дорогами (highway authority), было дано закономъ 5-го марта 1894 года всѣмъ сельскимъ окружнымъ совѣтамъ безусловно. Значеніе этого развитія власти еще болѣе выяснится въ слѣдующей главѣ. Здѣсь мы ограничимся указаніемъ на то, что все, что касается содержанія и ремонта публичныхъ дорогъ, принадлежитъ въ настоящее время къ кругу дѣятельности окружныхъ совѣтовъ ¹⁾.

Если территорія сельскаго округа совпадаетъ съ территоріей сельскаго прихода, то обязанности приходскаго совѣта исполняетъ окружной совѣтъ, если Local Government Board не распорядится иначе.

Уже выше мы отмѣтили тотъ фактъ, что сельскія власти могутъ назначать налоги въ виду предстоящихъ или необходимыхъ расходовъ. Эти налоги ложатся на всѣхъ плательщиковъ округа, если только доходъ съ нихъ предназначается для дѣла, касающагося цѣлаго округа (general expenses). Къ этой категоріи расходовъ принадлежитъ, напр., содержаніе чиновниковъ, состоящихъ на службѣ округа. Напротивъ, налогъ ложится только на одинъ или нѣсколько приходовъ или даже только на часть прихода, если онъ налагается ради интересовъ одной только части округа. Какъ на примѣръ этого рода расходовъ можно указать на расходы по устройству общей сточной трубы или водопровода (special expenses). Мѣстности, обложенныя налогомъ въ виду спеціальнаго расхода, называются contributory places ²⁾.

¹⁾ Выше мы видѣли — по поводу городскихъ округовъ, — что нѣкоторыя административныя разрѣшенія, исходившія прежде отъ спеціальныхъ сессій, исходятъ теперь отъ окружныхъ совѣтовъ. Законъ не дѣлаетъ въ этомъ отношеніи различія между городскими и сельскими округами.

²⁾ Точнѣ говоря, contributory place бываетъ или приходъ, или часть прихода, или, наконецъ, special drainage district, т. е. округъ, спеціально составленный для работъ по осушкѣ.

Суммы, которыя долженъ доставить налогъ, получаютъ посредствомъ прибавленія къ налогу въ пользу бѣдныхъ, причемъ соблюдаются всѣ правила, относящіяся къ собиранію этого налога.

Если окружной совѣтъ не исполняетъ своихъ обязанностей какъ санитарной власти или какъ власти, завѣдующей дорогами, то совѣтъ cadaго заинтересованнаго прихода можетъ обратиться въ совѣтъ графства съ жалобою. Послѣдній можетъ или произвести за счетъ округа необходимыя работы, или же особымъ постановленіемъ взять на себя функціи провинившагося собранія. Въ этомъ случаѣ онъ становится совершенно на мѣсто окружнаго совѣта и пользуется всѣми его прерогативами.

V.

Дѣятельность окружныхъ совѣтовъ подчинена строгому надзору; бдительное око центральной власти никогда не теряетъ ихъ изъ виду. Въ области общественнаго здоровья функціи правительственной власти исполнялись послѣдовательно различными органами. Вначалѣ, — въ первые годы послѣ реформы 1848 года, — представителемъ правительства въ этой области былъ «генеральный департаментъ здравія» (General Board of Health). Этотъ департаментъ былъ созданъ на шесть лѣтъ и его нужно было періодически возобновлять. Онъ состоялъ изъ извѣстнаго числа комиссаровъ. Подъ конецъ въ немъ начали засѣдать въ качествѣ непремѣнныхъ членовъ нѣсколько высшихъ чиновниковъ, именно статсъ-секретари. Во главѣ ихъ находился президентъ. Это центральное вѣдомство, благодаря постоянному вмѣшательству въ вопросы, имѣвшіе мѣстный интересъ — вмѣшательству, которое общество считало неудобнымъ, — благодаря строгости своихъ требованій и своимъ централистическимъ стремленіямъ, скоро сдѣлалось непопулярнымъ. Въ 1858 году его полномочія не были возобновлены. Его функціи были переданы министру внутреннихъ дѣлъ, который долженъ былъ дѣйствовать совмѣстно и подъ руководствомъ тайнаго совѣта королевы. Наконецъ въ 1871 году высшая контрольная власть надъ организаціей санитарной части въ странѣ сдѣлалась одной изъ главныхъ функцій департамента мѣстнаго управленія, настоящаго министерства, глава котораго засѣдаетъ въ кабинетѣ.

Это право контроля весьма обширно и весьма серьезно. Ко-

нечно, оно не лишаетъ мѣстную администрацію права инициативы, но оно проявляется въ видѣ тщательнаго надзора и влечетъ за собою въ случаѣ надобности прямое вмѣшательство. Какое уваженіе ни питаетъ Англія къ личной свободѣ, она никогда не отступала передъ принудительными мѣрами тамъ, гдѣ ей это казалось необходимымъ, и проводила эти мѣры съ энергіею, рѣшительностью и послѣдовательностью, какими не всегда могутъ похвалиться государства континента.

Мы уже имѣли случай упомянуть о томъ, что нѣкоторые изъ постановленій окружного совѣта нуждаются въ одобреніи со стороны Local Government Board'a. Есть законодательныя мѣры, которыя входятъ въ силу въ данномъ округѣ не иначе, какъ на основаніи распоряженія этого департамента. Мы видѣли, что очистка счетовъ производится вообще его агентами. Онъ играетъ рѣшающую роль въ образованіи новыхъ округовъ и въ измѣненіи границъ, уже существующихъ. Онъ пользуется самымъ обширнымъ правомъ производить разслѣдованія, и дѣйствующіе его именемъ инспекторы могутъ производить по поводу этихъ разслѣдованій самыя полныя и подробныя изысканія. Онъ же является и апелляціонною инстанціею. Если какое-либо лицо считаетъ себя обиженнымъ постановленіемъ мѣстной власти, влекущимъ за собою обязательный расходъ, напр., въ случаѣ *private improvement*, то это лицо имѣетъ право жаловаться. Local Government Board разрѣшаетъ споръ такъ, какъ находитъ болѣе справедливымъ. Если споръ происходитъ между двумя или болѣе вѣдомствами изъ-за ихъ правъ, то дѣло департамента привести стороны къ мирному соглашенію.

Local Government Board имѣетъ право издавать распоряженія въ весьма многихъ случаяхъ. Если предметъ изъ болѣе важныхъ, то распоряженіе департамента нуждается въ подтвержденіи со стороны парламента. Но даже и въ этомъ случаѣ оно предварительно можетъ быть исполнено (*provisional order*).

Наконецъ правительство—и это можетъ быть самая характерная его привилегія,—можетъ замѣнять мѣстную власть въ случаѣ ея бездѣйствія. Эта прерогатива имѣетъ очень большой интересъ благодаря тому обстоятельству, что есть множество случаевъ, гдѣ законъ категорически возлагаетъ на мѣстныя власти обязанность дѣлать все необходимое и даже принимать тѣ или другія опредѣ-

ленные мѣры. Этотъ повелительный характеръ закона часто проявляется. Во всѣхъ санитарныхъ округахъ обязательно должны существовать выгребныя ямы и водопроводы; улицы должны быть подметаемы и замощены; домовладѣльцы обязаны снабдить свои дома ватерклозетами и спускными трубами; они обязаны доставлять въ дома чистую воду въ достаточномъ количествѣ; окружной совѣтъ обязанъ устранять nuisances и вредныя для здоровья промыслы; онъ обязанъ принимать мѣры для борьбы съ эпидеміями. Въ случаѣ бездѣйствія съ его стороны можетъ быть заявлена жалоба въ Local Government Board. Послѣдній производитъ разслѣдованіе и, если послѣ этого мѣстная власть не поступитъ сообразно съ полученными инструкціями, то правительство командировать комиссара, который и сдѣлаетъ все, что должна была сдѣлать мѣстная власть. Такой комиссаръ дѣйствуетъ разумѣется за счетъ и на счетъ окружного совѣта. Если обстоятельства этого потребуютъ, то онъ самъ соберетъ налогъ и заключить заемъ ¹⁾).

Весьма вѣроятно, что центральное правительство будетъ рѣдко находиться въ необходимости пользоваться правами, которыми законодатель счелъ нужнымъ его вооружить. Мѣстные власти обыкновенно не страдаютъ недостаткомъ доброй воли. Возможность вмѣшательства высшей власти имѣетъ прежде всего характеръ сильного стимула и серьезной гарантіи.

Самый составъ этого центрального вѣдомства, обширная власть, которою оно пользуется, многочисленныя атрибуты, которыми оно облечено, все это многозначущія явленія, бросающія свѣтъ на развитіе общественнаго права въ Англіи. Мы изслѣдовали область, въ которой эта страна дошла почти роковымъ образомъ до централизаціи, до бюрократіи. Государства континента навѣрно не ушли дальше на этомъ пути. Вѣрные поклонники прошлаго, почтительные сторонники традиціи, однимъ словомъ всѣ, кто носилъ въ своей душѣ культъ стараго Selfgovernment, съ грустью смотрѣли на эту измѣну старымъ обычаямъ, на этотъ успѣхъ новаго духа. Напрасныя сѣтованія, тщетныя сожалѣнія. Англія повиновалась неукротимому стремленію. Она приспособилась къ требованіямъ новаго времени, такъ какъ иначе она не могла поступить. Всякій разъ, какъ

¹⁾ Въ этомъ случаѣ авансы выдаютъ Public Works Loan Commissioners. Погашеніе этихъ займовъ обеспечивается доходами съ мѣстныхъ налоговъ.

государство желаетъ провести какую нибудь мѣру, въ интересахъ демократіи и ради улучшенія участи массъ, оно будетъ вынуждено дать центральному правительству обширныя привилегіи, настоящую верховную власть. Неизбѣжное сопротивленіе со стороны безчисленныхъ частныхъ интересовъ не можетъ быть побѣждено иначе, какъ этою цѣною. Но для того, чтобы центральная власть не проявляла неумѣренности и не сдѣлалась тиранническою или докучливою, необходимо, чтобы она выступала на сцену только въ случаѣ бездѣйствія или злой воли мѣстныхъ властей. Другими словами, слѣдуетъ всегда представлять инициативу необходимыхъ мѣръ второстепеннымъ политическимъ организмамъ, муниципальнымъ собраніямъ. Слѣдуетъ предоставлять имъ даже, насколько возможно, выборъ средствъ. Правительство, вмѣсто того чтобы вмѣшиваться ежеминутно, должно добровольно ограничиться областью контроля и повѣрки. Пусть оно предупреждаетъ ошибки и поправляетъ несправедливости; пусть оно будетъ послѣднимъ средствомъ въ борьбѣ съ препятствіемъ, но пусть оно своимъ постояннымъ нецеремоннымъ вмѣшательствомъ заранее не убиваетъ энергіи частныхъ людей и мелкихъ политическихъ ассоціацій. Мы думаемъ, что Англія, предоставивъ мѣстнымъ санитарнымъ властямъ довольно широкую компетенцію, и оставивъ за государствомъ только высшее право надзора и контроля, разрѣшила вообще довольно удачно трудную задачу, привлекавшую ея вниманіе съ начала текущаго столѣтія.

ГЛАВА VIII.

Пути сообщенія.

I.

Въ англійскомъ common law подъ словомъ highway понимаютъ каждую дорогу, которою пользуется публика, все равно, служить ли она для движенія экипажей, вьючныхъ животныхъ, или только для пѣшеходовъ; безразлично также, принадлежитъ-ли почва дороги общинѣ или частному лицу. Съ того дня, какъ дорога сдѣлалась общественнымъ достоянiемъ, по волѣ землевладѣльца, или вслѣдствiе 25-ти лѣтней давности, или на основанiи парламентскаго акта, она зачисляется въ категорiю highways.

Въ среднiе вѣка содержанiе дорогъ лежало на обязанности прихода. Согласно принципамъ англонорманнскаго права, исполненiе этой обязанности было обезпечено штрафами въ пользу казны, налагаемыми на основанiи доноса и послѣ настоящаго уголовного процесса. Эту процедуру не легко было привести въ дѣйствiе, и она сопровождалась множествомъ неудобствъ. Чтобы помочь дѣлу, законъ 1555 года ¹⁾ установилъ въ каждомъ приходѣ особаго агента, инспектора дорогъ (surveyor of highways), который назначался сначала приблизительно тѣмъ же самымъ способомъ, что и попечители бѣдныхъ. Начиная съ закона 1773 года ²⁾ его назначенiе производилось мировыми судьями, собиравшимися для этой цѣли на специальную сессiю. Имъ предъявлялся списокъ съ десятью фамилiями, составленный прихожанами, а они уже выбирали обыкно-

¹⁾ 2 and 3 Ph. and Mary., c. 8.

²⁾ 13 Geo. III, c. 78.

венно одного изъ находящихся въ списокѣ. Чтобы попасть въ списокъ, нужно было удовлетворять извѣстному имущественному цензу; принятіе должности было обязательно. Если тѣмъ не менѣе выбранный уклонялся отъ должности, или если судьями вовсе не былъ представленъ списокъ кандидатовъ, то судьи имѣли право назначить оплачиваемаго инспектора.

Обязанностью инспектора было поддерживать дороги въ хорошемъ состояніи. Онъ имѣлъ право требовать отъ населенія прихода отбыванія соотвѣтственныхъ повинностей натурою: жители должны были являться сами на работу или поставлять рабочихъ и подводы. Каждый житель былъ обремененъ повинностью сообразно со степенью зажиточности. Однако мало по малу натуральная повинность замѣняется денежною. Мысль о денежномъ налогѣ для поддержанія дорогъ возникаетъ послѣ изданія закона 1773 года. Инспекторъ получаетъ возможность съ согласія спеціальной сессіи погашать извѣстныя обязательства посредствомъ налога, а сверхъ того, въ случаѣ недостаточности натуральныхъ повинностей, съ согласія четвертной сессіи онъ уже можетъ назначить небольшой добавочный налогъ ¹⁾.

Очевидные недостатки этой системы и причиняемые ею хлопоты (особенно со времени примѣненія къ земледѣлію промышленныхъ пріемовъ), вызвали радикальную реформу. Эта реформа была совершена закономъ 26 марта 1835 года ²⁾, окончательно замѣнившимъ натуральныя повинности денежными уплатами. Кромѣ того, соприкасаясь въ нѣсколькихъ пунктахъ съ новымъ законодательствомъ въ области общественной благотворительности, этотъ законъ обнаружилъ признаки нѣкоторыхъ изъ тѣхъ вѣяній, которыя начинали въ то время господствовать въ политическомъ настроеніи Англіи.

Surveyor сдѣлался избираемымъ чиновникомъ, представителемъ, делегатомъ прихода. Его выбирала каждый годъ vestry въ тотъ самый день, когда она собиралась для выборовъ попечителей о бѣдныхъ.

Для того, чтобы быть выбраннымъ, требовалось владѣніе въ приходѣ недвижимостью, приносящей 10 фунтовъ годового дохода,

¹⁾ Gneist, Selfgovernment, p. 834—837.

²⁾ 5 и 6 Will. IV, с. 50.

или обладаніе движимымъ имуществомъ въ 100 фунтовъ (personal estate), или наконецъ занимать въ качествѣ жильца или арендатора недвижимость, приносящую 20 фунтовъ чистаго дохода. Кромѣ того было необходимо проживать въ приходѣ или по сосѣдству съ нимъ. Отказываться отъ должности не дозволялось. Выбранное лицо, отказавшееся отъ должности и не представившее годнаго замѣстителя, подвергалось штрафу не свыше 20 фунтовъ. Въ случаѣ надобности прихожане могли назначить двухъ или болѣе инспекторовъ. Если они отказывались выбрать инспектора или просто не дѣлали этого по небрежности, или выбранный ими инспекторъ почему либо не обнаруживалъ никакой дѣятельности, то мировые судьи имѣли право назначить на спеціальной сессіи оплачиваемаго или дароваго инспектора, который оставался въ должности до перваго годового собранія vestry.

Выборный инспекторъ пользовался тѣми же правами, что и его предшественникъ, назначавшійся мировыми судьями. Онъ смотрѣлъ за содержаніемъ и ремонтомъ дорогъ, за порядкомъ на улицахъ, преслѣдовалъ злоупотребленія и пр. Законъ съ точностью опредѣлялъ способъ исполненія инспекторомъ его обязанностей. Нѣкоторые изъ его дѣйствій нуждались въ предварительномъ одобреніи со стороны vestry. Если онъ относился небрежно къ исполненію своихъ обязанностей, то мировые судьи могли понуждать его и даже наказывать денежнымъ штрафомъ не свыше 5 фунтовъ. Такъ какъ натуральныя повинности и барщины были отмѣнены, то онъ имѣлъ право налагать на жителей налогъ и собирать его (highway rate). Этотъ налогъ, взимаемый съ visible profitable property, поступалъ въ кассу совершенно такимъ же образомъ, какъ и poor rate. Инспекторъ могъ съ разрѣшенія vestry приглашать въ помощники себѣ оплачиваемыхъ сборщиковъ. Счеты очищались окружными аудиторами.

Законъ 1835 года шелъ гораздо далѣе простой реорганизации highway parish. Онъ давалъ право нѣсколькимъ приходамъ соединяться въ одинъ округъ (district). Для этого требовалось желаніе со стороны vestry и согласіе со стороны четвертной сессіи. Округъ управлялся въ этомъ случаѣ окружнымъ инспекторомъ (district surveyor), оплачиваемымъ и выбираемымъ мировыми судьями по представленію приходовъ ¹⁾. За исключеніемъ сбора налога, оставшагося

¹⁾ Если приходы находились въ одномъ и томъ же округѣ (division), то

за прежнимъ приходскимъ инспекторомъ, новый агентъ пользовался всѣми правами прежняго инспектора. Онъ обращалъ въ пользу каждаго прихода собранныя съ него деньги.

Болѣе того, приходъ съ населеніемъ свыше 5000 душъ могъ на основаніи рѣшенія прихожанъ, участвующихъ въ собраніяхъ vestry (требовалось большинство двухъ третей голосовъ), постановить, что попеченіе о путяхъ сообщенія будетъ передано въ руки особаго мѣстнаго собранія (board for the repair of the highways). Этотъ board, выбираемый на одинъ годъ, состоялъ изъ пяти до двадцати членовъ, носившихъ званіе инспекторовъ (surveyors) и выбиравшихся изъ числа прихожанъ, платившихъ дорожный налогъ. Board пользовался всѣми правами vestry и приходскихъ инспекторовъ. Онъ имѣлъ право юридической личности и могъ назначать секретаря (clerc), сборщика (collector), помощника инспектора и казначея. Каждый годъ онъ предъявлялъ свои счета на собраніи vestry.

Право устраивать такого рода boards составляетъ весьма характерный симптомъ. Это былъ первый шагъ на пути къ представительному режиму, сдѣланный впрочемъ въ весьма узкой области; но толчокъ былъ данъ. Двадцать семь лѣтъ спустя новыя идеи сдѣлали гораздо болѣе очевидный успѣхъ. Законы 1862 и 1864 года ¹⁾ начертали планъ организаціи, которая должна была охватить всю страну. Ихъ цѣлью было дать толчекъ къ образованію множества мелкихъ политическихъ организмовъ, которые были бы всѣ построены по одному образцу и всѣ имѣли бы своимъ представителемъ выборное собраніе.

Эта организація, какъ цѣлое, одновременно захватывала и города и деревни. Не будетъ лишнимъ однако указать на нѣкоторыя различія въ примѣненіи общихъ принциповъ.

Уже Public Health Act 1848 года передалъ въ руки учрежденныхъ имъ санитарныхъ властей всю ту власть, которою были облечены инспекторы дорогъ. Законъ 1862 года ни въ чемъ не измѣнилъ этого положенія. Итакъ, вотъ уже около полустолѣтія, какъ городскіе округа съ самаго момента своего образованія становятся округами путей сообщенія (highways districts). Public Health Act

спеціальная сессія могла рѣшить вопросъ. Въ противномъ же случаѣ рѣшеніе исходило отъ четвертной сессіи

¹⁾ 25 и 26 Vict., с. 61 и 27 и 28 Vict., с. 101.

1875 года и законы 1888 и 1894 годовъ еще болѣе утвердили это положеніе вещей.

Потребность въ реформѣ болѣе всего чувствовалась въ сельскихъ округахъ. Законъ 1862 года именно для нихъ и былъ изданъ. Онъ далъ четвертной сессіи право раздѣлять графство по представленію пяти мировыхъ судей на извѣстное число округовъ (highway districts) съ извѣстнымъ числомъ приходовъ въ каждомъ. Четвертная сессія, пользуясь этимъ своимъ правомъ, должна была сообразоваться съ обстоятельствами и дѣлать свои постановленія не иначе, какъ на основаніи предварительнаго разслѣдованія и изысканія. Каждый изъ этихъ округовъ управлялся представительнымъ собраніемъ (district board). Каждый приходъ, входящій въ составъ округа, назначалъ по крайней мѣрѣ одного делегата членомъ собранія, а болѣе многолюдные приходы—болѣе одного, по опредѣленію четвертной сессіи. Выборы делегата было дѣломъ vestry. Условія были тѣ же, что и прежде, для выбора въ surveyors. Мандатъ продолжался одинъ годъ, но могъ быть возобновляемъ до безконечности. Члены собранія назывались «смотрителями дорогъ» (waywardens). Кромѣ того и мировые судьи, состоящіе въ должности и жившіе въ округѣ, входили ex officio въ составъ собранія. Highway board исполнялъ обязанности инспектора. Онъ могъ назначить секретаря, казначея, окружного инспектора и, въ случаѣ надобности, еще помощника инспектора. Расходы производились изъ окружного фонда (district fund); они покрывались доходами съ highway rates, платить которые принципиально былъ обязанъ весь округъ¹⁾. Собираніемъ этого налога въ каждомъ приходѣ занимались waywardens, которые и являлись на судѣ представителями своихъ участковъ, если послѣдніе оспаривали навязываемую имъ обязанность содержать или починять ту или другую дорогу. Собраніе имѣло право заключать займы для производства меліораціонныхъ работъ или для уничтоженія дорожной заставы.

Законъ 1878 года²⁾ предписываетъ четвертнымъ сессіямъ прилагать старанія къ тому, чтобы границы вновь учреждаемыхъ high-

¹⁾ Такъ было со времени закона 1878 г. (41 et 42 Vict., с. 77). Highway board могъ тѣмъ не менѣе при извѣстныхъ обстоятельствахъ и съ разрѣшенія властей графства раздѣлить округъ на нѣсколько участковъ и возложить извѣстные расходы специально на тотъ или другой изъ нихъ.

²⁾ 41 и 42 Vict., с. 77.

way districts совпадали съ границами санитарныхъ округовъ, созданныхъ закономъ 1875 года. Если это удавалось, то санитарная власть (тогда это было бюро попечителей) могла по своему желанію быть поставленною четвертною сессіею на мѣсто highway board'a. Въ этомъ случаѣ она получала и всѣ атрибуты послѣдняго.

Local Government Act 1888 года не коснулся основанія этой системы. Онъ только перенесъ на графскій совѣтъ власть, принадлежавшую въ этой области четвертной сессіи.

Устройство highway districts не было впрочемъ обязательнымъ для высшей власти. Планъ, начерченный закономъ, осуществился далеко не вездѣ. Во многихъ мѣстностяхъ дорожные округа вовсе не были организованы и все осталось подъ господствомъ старыхъ принциповъ. Были графства, которыя почти совершенно уклонились отъ примѣненія новыхъ законовъ. Въ моментъ появленія закона 5 марта 1894 года существовало 14775 highway parishes. Болѣе 8000 изъ нихъ были соединены въ 362 highway districts, а 6477 сохранили свою автономію ¹⁾. Но законъ 5-го марта 1894 года положилъ конецъ этимъ неровностямъ. Сельскія мѣстности королевства всѣ безъ исключенія были подчинены одинаковому режиму. Старинные приходскіе surveyors, waywardens и highway boards исчезли ²⁾, все ихъ наслѣдство досталось окружнымъ совѣтамъ. Эти корпораціи и пользуются съ тѣхъ поръ властью надъ дорогами въ управляемыхъ ими округахъ. Онѣ единственные surveyors of highways. Въ этомъ отношеніи нѣтъ болѣе никакого различія между сельскими и городскими округами. Можно сказать, что законъ 5-го марта 1894 года нанесъ послѣдній ударъ юридическому понятію, просуществовавшему нѣсколько столѣтій. Содержаніе путей сообщенія не нуждается болѣе въ независимомъ вѣдомствѣ и относится наравнѣ съ другими предметами къ области постоянной дѣятельности провинціальныхъ и мѣстныхъ властей.

Въ противоположность постепеннымъ измѣненіямъ, которымъ подвергалось устройство дорожныхъ властей, ихъ компетенція оста-

¹⁾ Эти цифры были приведены Фаулеромъ въ рѣчи, которую онъ произнесъ по случаю внесенія имъ въ палату общинъ билля о реформѣ мѣстнаго управленія (21 марта 1893 года).

²⁾ По крайней мѣрѣ они не замедлятъ исчезнуть. Введеніе новой системы можетъ быть отсрочено совѣтомъ графства на три года (и даже на болѣеій срокъ съ согласія правительства).

валась все время почти одна и та же. Сегодняшній окружной совѣтъ — наслѣдникъ прежняго приходскаго инспектора. Какъ нѣкогда *surveyors* и *highway boards*, такъ и онъ обязанъ завѣдывать публичными дорогами. Правила, руководящія этой вѣтвью администраціи, остались безъ всякихъ измѣненій. Въ этой области всегда допускалось частое и дѣятельное вмѣшательство мировыхъ судей. Съ другой стороны, всегда признавалось за прихожанами (особенно въ сельскихъ приходахъ) право поднимать свой голосъ и заставлять выслушивать свои претензіи.

Отмѣтимъ для примѣра довольно странную процедуру, которая, какъ кажется, прекрасно характеризуетъ духъ административнаго права въ Англіи. Дорожная власть обязана закономъ содержать и ремонтировать общественныя дороги. Если дорога въ дурномъ состояніи, то эта власть можетъ во всякое время, по заявленію каждаго частнаго лица, быть приглашена явиться передъ спеціальною сессіею мировыхъ судей. Судьи дѣлаютъ распоряженіе объ осмотрѣ дороги, противъ которой поднимается обвиненіе экспертомъ, если не предпочтутъ сдѣлать это лично. Если жалоба будетъ найдена основательною, то судьи даютъ дорожной власти приказъ привести къ извѣстному сроку все въ порядокъ; если же власть упорствуетъ въ своей бездѣтельности, то судъ дѣлаетъ распоряженіе объ исполненіи необходимыхъ работъ за ея счетъ и опредѣляетъ сумму, которую она будетъ должна вносить по этому случаю въ указанные ими сроки. Но можетъ случиться, что дорожная власть будетъ отрицать принадлежность данной дороги къ ея вѣдомству; въ такомъ случаѣ споръ приметъ несравненно большіе размѣры. Вопросъ тогда рѣшается ассизами или четвертною сессіею. Процессъ ведется въ порядкѣ уголовного судопроизводства. Противъ *highway authority* составляется обвинительный актъ (*bill of indictment*) и присяжные рѣшаютъ вопросъ о виновности.

Такого рода процедура очевидно имѣетъ архаическій характеръ. Ея происхожденіе относится къ тому времени, когда судебная и административная власти еще тѣснѣе были соединены другъ съ другомъ, чѣмъ въ настоящее время. Законъ 1878 г.¹⁾ разрѣшаетъ совѣту графства принимать жалобы на дурное состояніе публичныхъ дорогъ. Совѣтъ можетъ напомнить дорожной власти объ ея обязан-

¹⁾ 40 et 41 Vict., c. 77.

ностяхъ и въ случаѣ упорнаго нерадѣнія приступить административнымъ путемъ къ исполненію требуемыхъ работъ. Если дорожная власть откажется признать, что на немъ лежитъ эта обязанность, то совѣтъ графства выступаетъ въ роли обвинителя передъ судомъ присяжныхъ ¹⁾. Есть впрочемъ основаніе вѣрить,

¹⁾ Да будетъ намъ дозволено прибавить нѣсколько чертъ къ этому по необходимости слишкомъ короткому очерку. Дорога, принадлежавшая частному лицу (или какой нибудь администраціи или компаніи) можетъ быть превращена въ highway, если будетъ отдана въ распоряженіе публики. Ея содержаніе будетъ тогда лежать на обязанности дорожнаго округа. Такое превращеніе нуждается въ разрѣшеніи со стороны специальной сессіи на основаніи личнаго разслѣдованія, произведеннаго двумя мировыми судьями. Во всякомъ случаѣ, если highway authority, дѣйствуя съ согласія собранія приходжанъ, созваннаго специально для этой цѣли, воспротивится превращенію давной дороги въ highway, то это превращеніе можетъ состояться только на основаніи процесса. То же самое происходитъ, когда дѣло идетъ о томъ, чтобы перенести на приходъ (или на округъ) содержаніе дороги, которая до этого времени содержалась и ремонтировалась частнымъ лицомъ. Highway authority (vestry или санитарная власть) имѣла то же право требовать, чтобы данная дорога была закрыта или проведена иначе (что влекло за собою приобрѣтеніе необходимой территоріи). Съ другой стороны та же власть по требованію одной трети населенія могла выразить свое согласіе на закрытіе или перемѣну направленія дороги. Двое мировыхъ судей послѣ тщательнаго личнаго изслѣдованія вопроса постановляли мотивированный приговоръ. Всякое лицо, пострадавшее отъ этого приговора (въ томъ числѣ и highway authority) могло апеллировать въ четвертную сессію. Жюри рѣшало, была ли новая дорога удобнѣе или ближе старой. Если рѣшеніе жюри было благопріятно для предлагаемой мѣры, или, если апелляціи вовсе не было, то четвертная сессія дѣлала постановленіе объ исполненіи проекта. Постановленіе двухъ мировыхъ судей могло тоже объявить (со времени 1878 года), что та или другая публичная дорога, не будучи закрытой, перестаетъ содержаться на общественный счетъ. Но четвертная сессія имѣла право возстановить обязанность содержать ее. Всѣ эти разнообразныя процедуры вообще и теперь въ силѣ. Только со времени закона 5-го марта 1894 года необходимо согласіе приходскаго и окружного совѣтовъ для закрытія дороги; highway не можетъ равнымъ образомъ перестать содержаться на общественный счетъ иначе, какъ съ согласія приходскаго совѣта (на основаніи рѣшенія приходскаго собранія). Приходскій совѣтъ можетъ пожаловаться графскому совѣту на то, что окружной совѣтъ не заботится о содержаніи дороги или не оказываетъ сопротивленія незаконному закрытію ея или другимъ какимъ либо злоупотребленіямъ. Графскій совѣтъ можетъ въ данномъ случаѣ замѣнить собою окружной совѣтъ. Эти подробности касаются только сельскихъ округовъ. Мы приводимъ ихъ не ради ихъ значенія (они не важны), но потому, что они характерны и бросаютъ свѣтъ на нѣкоторые принципы англійскаго административнаго права.

что управленіе публичными дорогами все болѣе и болѣе совершенствуется въ современномъ духѣ. Содержаніе дорогъ уже не болѣе какъ одна изъ функцій окружного совѣта. Она подчиняется правиламъ, руководящимъ всею дѣятельностью упомянутыхъ представительныхъ корпорацій. Такъ напр. всѣ расходы по ремонту дорогъ ложатся принципиально на окружной фондъ и зачисляются въ разрядъ общихъ расходовъ округа.

II.

До сихъ поръ мы занимались путями сообщенія вообще. Въ числѣ многочисленныхъ дорогъ, бороздящихъ почву Англіи, есть такія, которыхъ нельзя смѣшивать съ остальными и которыя всегда подчинялись исключительному режиму. Мы говоримъ о шоссе съ заставами, о *turnpike roads*.

Обыкновенная дорога создавалась долгимъ употребленіемъ, или по волѣ тѣхъ лицъ, которымъ принадлежала почва, или наконецъ на основаніи парламентскаго акта. Силою вещей эти дороги вообще имѣли цѣлью соединять между собою приходы, облегчить сношенія между сосѣдями.

Рядомъ съ ними—начиная съ XVIII столѣтія—появились болѣе важные пути сообщенія, соединяющіе болѣе отдаленные пункты, стоящіе большихъ денегъ по причинѣ ихъ устройства, ихъ ширины и ихъ назначенія. Постройка этихъ дорогъ всегда производилась частными лицами, которыя руководствовались при этомъ конечно спекулятивными расчетами. Результатомъ этого явилось взиманіе платы у заставъ въ пользу собственниковъ дороги, въ пользу построившей ее компаніи. Наличие этихъ частныхъ интересовъ не мѣшала дорогамъ съ заставами имѣть назначеніе, затрагивающее общіе интересы, онѣ входили въ кругъ вѣдомства государства, подчиняясь его контролю и составляя одинъ изъ предметовъ административнаго права. Довольно своеобразный уставъ, которому эти дороги были подчинены, составилъ главнымъ образомъ изъ безчисленныхъ спеціальныхъ актовъ, служившихъ для нихъ чѣмъ то въ родѣ установленныхъ хартій. Только на основаніи такихъ частныхъ законовъ могла быть экспроприрована земля, необходимая для этихъ дорогъ и самыя дороги могли быть проведены. Въ законахъ, разрѣшавшихъ проведеніе такихъ дорогъ, указывался способъ ихъ

эксплоатаціи и устанавливались размѣры платы. Самыя главныя изъ этихъ предписаній, тѣ, которыя примѣнялись постоянно, появлялись въ одномъ и томъ же видѣ во всѣхъ мѣстныхъ актахъ. Они образовали родъ общаго права, которое наконецъ было кодифицировано въ цѣломъ рядѣ законовъ съ общимъ характеромъ ¹⁾. Новѣйшіе мѣстные акты вообще приравнивались къ этимъ законамъ, хотя и вносили въ нихъ тѣ измѣненія, которыя требовались обстоятельствами.

Всѣ эти частныя уставы знакомятъ насъ съ нѣкоторыми довольно любопытными формами стариннаго англійскаго самоуправленія. Каждое шоссе находилось подъ управленіемъ бюро комиссаровъ (board of trustees или commissioners), нѣкоторые изъ которыхъ выбирались акціонерами, построившими дорогу (undertakers, subscribers). Для того, чтобы быть выбраннымъ на этотъ постъ, нужно было владѣть самому или черезъ свою жену земельнымъ участкомъ, приносящимъ 100 фунтовъ дохода въ годъ или же быть наслѣдникомъ имѣнія въ 200 фунтовъ дохода. Въ чертѣ Лондона требовалось личное имущество въ 10000 фунтовъ. Рядомъ съ этими выборными комиссарами засѣдали мировые судьи, состоявшіе на дѣйствительной службѣ въ графствахъ, черезъ которыя проходило шоссе.

Совѣтъ правленія или trust назначалъ второстепенныхъ чиновниковъ, постановлялъ необходимыя полицейскія мѣры, заботился о содержаніи дороги, повышалъ и понижалъ тарифы, не имѣя впрочемъ права превысить законный максимумъ; однимъ словомъ, онъ управлялъ дорогою въ одно и то же время какъ собственникъ, и какъ общественная власть. Онъ держался въ границахъ и соблюдалъ условія, которыя законъ нашель нужнымъ установить. Его свобода не была абсолютная. Онъ долженъ былъ давать отчетъ въ своей дѣятельности четвертной сессіи. Что касается собственно полицейской власти, то спеціальная сессія пользовалась здѣсь такими же правами, какъ и по отношенію къ обыкновеннымъ дорогамъ. Преслѣдованіе за проступки было и здѣсь дѣломъ мировыхъ судей.

Приходы не оставались чуждыми или равнодушными къ судьбѣ шоссе. Несмотря на свои особенныя свойства, шоссе было тѣмъ

¹⁾ Самый послѣдній общій законъ (къ которому слѣдуетъ прибавить множество болѣе новыхъ дополненій) это актъ 3 Geo. IV., с. 126. См. Gneist „Selfgovernment“, p. 852, сл.

не менѣе дорогою, highway, изъ которой и приходъ извлекалъ извѣстную пользу. Такимъ образомъ мы видимъ, что и онъ, въ случаѣ надобности, привлекается, въ извѣстной мѣрѣ, къ участию въ расходахъ по ея содержанію. Эту обязанность могли возложить на приходъ мировые судьи на спеціальной сессіи ¹⁾. Участіе прихода въ этихъ расходахъ было вообще довольно умѣренное. Причитающаяся съ него сумма записывалась на счетъ дорожнаго налога (highway rate).

Вышеописанная организація клонится уже довольно давно къ паденію и можно надѣяться, что скоро она будетъ не болѣе, какъ одно воспоминаніе. Конкуренція со стороны желѣзныхъ дорогъ нанесетъ смертельный ударъ процвѣтанію turnpike roads. Turnpike trusts уже во многихъ мѣстахъ были принуждены ликвидировать свои дѣла. Многія изъ нихъ исчезли послѣокончанія срока, установленнаго концессіей. Вслѣдствіе всего этого содержаніе шоссейныхъ дорогъ легло цѣликомъ на приходы, и особенно на мелкіе сельскіе приходы. Ихъ средства не могли конечно удовлетворить столь тяжелымъ обязанностямъ. Законъ 1878 года ²⁾ положилъ конецъ этому непріятному положенію. Онъ причислилъ къ большимъ дорогамъ, main roads, всѣ дороги съ заставами, управленіе которыми окончилось послѣ 31 дек. 1870 года или должно было окончиться въ будущемъ. Содержаніе этихъ дорогъ было поручено городскимъ или сельскимъ дорожнымъ властямъ (highway authorities). Расходы по ихъ содержанію дѣлились пополамъ между этими властями и графствомъ ³⁾. Четвертная сессія имѣла также право причислять къ main roads, по просьбѣ дорожныхъ властей, дороги, соединяющія важные города или ведущія къ желѣзнодорожнымъ станціямъ. Наоборотъ, приказъ Local Government Board'a, утвержденный парламентомъ, могъ причислить дорогу съ заставами или главную дорогу, main road, къ категоріи обыкновенныхъ публичныхъ дорогъ (highways).

Законъ 13-го авг. 1888 года освободилъ четвертныя сессіи отъ заботъ о содержаніи большихъ дорогъ и находящихся на нихъ мостовъ ⁴⁾ и передалъ эту обязанность графскимъ совѣтамъ городовъ-

¹⁾ 4 и 5 Vict., с. 59.

²⁾ 41 et 42 Vict., с. 77.

³⁾ Quarter sessions Boroughs начали пользоваться этимъ режимомъ только со времени Local Government Act'a 13 авг. 1888 года.

⁴⁾ Въ силу древняго common law (подтвержденнаго уставомъ 22 Hen. VIII с., 5.)

графствъ (town council, of county boroughs). Принципіально расходы по содержанію и ремонту ложатся цѣликомъ на графство или на городъ. Совѣтъ имѣетъ право назначать налоги ¹⁾, принимать необходимыя полицейскія мѣры и, въ извѣстныхъ случаяхъ, издавать bye laws. Во всякомъ случаѣ городскія или сельскія власти (именно окружные совѣты) могутъ подъ извѣстными условіями требовать себѣ обратно право заботиться о содержаніи большихъ дорогъ, проходящихъ черезъ ихъ округа. Получивъ это право, они могутъ принимать полицейскія мѣры и получаютъ отъ графскаго совѣта болѣе или менѣе значительныя пособія ²⁾. Размѣры участія въ расходахъ заинтересованныхъ властей устанавливаются ими же съ общаго согласія.

Даже въ томъ случаѣ, если бы окружной совѣтъ не потребовалъ себѣ права завѣдывать большими дорогами, онъ можетъ, на основаніи соглашенія или по требованію графскаго совѣта, получить приглашеніе приступить къ работамъ по содержанію, ремонту или улучшенію дороги. Расходы по этимъ работамъ ложатся въ такомъ случаѣ на графскій совѣтъ. Эта политическая корпорація имѣетъ во всякомъ случаѣ надзоръ надъ дѣятельностью окружного совѣта, и если послѣдній не исполняетъ своихъ обязанностей, то графскій совѣтъ выступаетъ самъ и производитъ все необходимое за счетъ округа. Въ случаѣ разногласія по тому или другому изъ этихъ многочисленныхъ пунктовъ, стороны обращаются въ Local Government Board.

содержаніе мостовъ и ведущихъ къ нимъ дорогъ (до 300 футовъ разстоянія, составляетъ обязанность жителей графства или инкорпорированнаго бурга. Мосты, построенные послѣ 1863 года, графство беретъ на свое попеченіе не иначе, какъ при извѣстныхъ гарантіяхъ. Что касается мостовъ, построенныхъ послѣ 20-го марта 1836 года, то содержаніе ведущихъ къ нимъ дорогъ составляетъ обязанность дорожныхъ властей. Со времени закона 1888 года графскій совѣтъ наследовалъ по отношенію къ мостамъ своего графства всѣ права четвертныхъ сессій.

¹⁾ Однако есть такіе мосты и большія дороги, содержаніе которыхъ можетъ быть на половину возложено на сотню (hundred) (41 et 42 Vict., с. 77 и 51 и 52 Vict., с. 41). Мы не знаемъ другого случая, гдѣ бы древняя сотня проявляла еще отдѣльное административное существованіе.

²⁾ Право требовать себѣ обратно завѣдываніе большими дорогами принадлежитъ сельскимъ округамъ только со времени закона 5-го марта 1894 года.

ГЛАВА IX.

Первоначальное обученіе

I.

Равнодушное отношеніе государства и правящихъ классовъ къ дѣлу народнаго просвѣщенія дѣлаетъ, конечно, мало чести Англіи начала этого столѣтія. Въ то время не считали обязательнымъ для общественной власти заниматься этимъ вопросомъ и не признавали въ уменьшеніи числа неграмотныхъ дѣйствительнаго національнаго интереса. На просвѣщеніе народа смотрѣли обыкновенно, какъ на дѣло благотворительности, которое можетъ быть вполне удобно предоставлено доброй волѣ церкви и религіозныхъ сектъ. Въ то время думали, что вмѣшательство государства въ эту область было бы невозможнымъ вторженіемъ въ освященные преданіемъ привилегіи господствующей церкви. Церковь же, несмотря на громадность своихъ доходовъ, была далека отъ удовлетворительнаго исполненія этой столь важной части своей цивилизаторской миссіи; однако справедливость требуетъ признать, что религіозное усердіе и великодушіе частныхъ лицъ дало цѣнные результаты. Соперничество между официальной церковью и диссидентскими сектами оказалось сравнительно плодотворнымъ. Различныя религіозныя ассоціаціи создали на свои средства, въ очень многихъ мѣстахъ, школы, гдѣ дѣти бѣдныхъ получали даровое обученіе. Школы эти, за отсутствіемъ принужденія со стороны закона, посѣщались недостаточно аккуратно и пользоваться ими могла, конечно, только самая незначительная часть населенія. Получаемое въ нихъ образованіе часто было слишкомъ элементарное, наконецъ эти школы обыкновенно имѣли строго конфессіональный характеръ.

И здѣсь нужно было торжество демократіи для того, чтобы можно было сдѣлать большой шагъ впередъ. Народъ, почувствовавъ свою силу, потребовалъ просвѣщенія. Сначала онъ не умѣлъ ясно формулировать свои требованія. Первою толковательницей стремленій нашего времени сдѣлалась либеральная партія, получившая прочный перевѣсъ въ парламентѣ благодаря реформѣ 1832 года. Но и консерваторы, съ другой стороны, были слишкомъ опытные, слишкомъ предусмотрительны, чтобы не примириться съ переходомъ власти въ руки низшихъ классовъ, какъ съ явленіемъ неизбѣжнымъ, и слишкомъ умны, чтобы не понять, что, просвѣщая умъ будущаго властителя, можно надѣяться сдѣлать его господство менѣе слѣпымъ и произвольнымъ. Итакъ, можно смѣло сказать, что вся Англія, безъ различія партій, бодро вступила на открывшійся передъ нею путь. Нужно было сдѣлать страшно много, чтобы наверстать потерянное время. Длинные этапы были пройдены быстро. Не прошло и полустолѣтія, какъ задача первоначальнаго обученія была рѣшена такъ, что, хотя критика и не была вполне обезоружена, однако законныя требованія современнаго общества вообще получили должное удовлетвореніе ¹⁾.

Эволюція, происшедшая въ области первоначальнаго обученія, представляетъ двѣ главныя фазы. Сначала государство совершенно воздержалось отъ какого бы то ни было вмѣшательства въ эту область; оно избѣгало всякаго давленія какъ на общественныя власти, такъ и на частныхъ лицъ, ограничиваясь назначеніемъ и раздачей пособій школамъ, появившимся благодаря частной инициативѣ. Этотъ первый періодъ продолжался съ 1832 года по 1870 годъ.

Въ 1832 году парламентъ въ первый разъ отпустилъ правительству сумму въ 20.000 фунтовъ стерлинговъ для оказанія поддержки дѣлу всеобщаго образованія (*general education*), предоставляя усмотрѣнію министерства финансовъ ея распредѣленіе. Субсидія возобновлялась каждый годъ и ея размѣры постоянно возрастали ²⁾.

¹⁾ Gneist, „Das Englische Verwaltungsrecht“, p. 859 и слѣд. — Henry Craik, „The State and Education“ (въ серіи *The English Citizen*) — William M. Mackenzie, „A treatise on the elementary education acts“, 1870–1891.

²⁾ Уже въ 1839 году цифра ежегодной субсидіи дошла до 30.000 фунтовъ.

Она предназначалась для многих цѣлей. Расходы по постройкѣ школъ, по содержанію учителей, по приобрѣтенію книгъ, по назначенію стипендій и по устройству нормальныхъ школъ (training schools) покрывались отчасти на правительственныя средства. Субсидія выдавалась школѣ только тогда, когда она располагала частными средствами, получавшимися изъ добровольныхъ взносовъ или изъ какого-нибудь мѣстнаго фонда, и ея размѣръ равнялся обыкновенно трети или половинѣ дохода, получаемого школою изъ другого источника. Такимъ образомъ участіе правительства зависѣло отъ доброй воли частныхъ лицъ и подчинялось ей. Такое положеніе дѣла было обидно для болѣе бѣдныхъ приходоу, гдѣ по причинѣ недостатка въ средствахъ частная инициатива оставалась часто въ бездѣйствіи.

Каждая изъ школъ, пользовавшихся правительственными субсидіями, была тѣсно связана съ какимъ-либо опредѣленнымъ вѣроисповѣданіемъ. Цѣлью правительства было просто покровительствовать развитію и процвѣтанію режима, созданнаго усердіемъ различныхъ религіозныхъ общинъ. Фактически субсидіи поглощались почти цѣликомъ двумя крупными ассоціаціями — National Society, представительницей англиканской церкви, и British and Foreign Schools Society, представительницей диссидентовъ¹⁾. На долю National Society приходилось гораздо болѣе половины. Школы, находившіяся въ зависимости отъ обѣихъ этихъ ассоціацій, были конфессіональныя; надъ преподававшимся въ нихъ ученіемъ господствовали опредѣленные религіозныя вѣрованія. Вскорѣ начали выдаваться субсидіи и школамъ, не принадлежавшимъ ни къ одной изъ этихъ двухъ руководящихъ ассоціацій. Но въ такомъ случаѣ выдача зависѣла отъ двухъ условій: во-первыхъ, требовалось, чтобы въ программу преподаванія входило толкованіе библіи, во-вторыхъ, чтобы дѣтей не заставляли посѣщать уроки закона Божія, если этому противились родители.

Начиная съ момента полученія правительственной субсидіи, школа подчинялась надзору правительственныхъ агентовъ. Эти инспекторы появляются въ первый разъ въ 1839 г. Они назначались правительствомъ при участіи религіозныхъ ассоціацій. Этотъ надзоръ, распро-

¹⁾ British and Foreign Schools Society появилось въ 1808 г., а National Society въ 1811 году.

нявшійся на самые разнообразныя предметы, становился все болѣе и болѣе мелочнымъ, все болѣе и болѣе требовательнымъ. Его строгость особенно возросла со времени устава 29-го іюля 1861 года (Revised Code). Полученіе субсидіи было поставлено въ зависимость отъ извѣстныхъ условій. Школа должна была получить разрѣшеніе на пользованіе нужными ей зданіями; учитель долженъ былъ имѣть дипломъ; посѣщеніе школы должно было быть правильнымъ, и экзаменъ, производимый ученикамъ, долженъ былъ доказать успѣхъ преподаванія.

Мы видѣли выше, что въ началѣ министерство финансовъ занималось распредѣленіемъ субсидій, которыя парламентъ вотировалъ en bloc. Такое положеніе дѣла не могло не быть только переходнымъ. Въ 1839 году королевскій приказъ поставилъ во главѣ этого дѣла, находившагося еще въ зачаточномъ состояніи, комитетъ тайнаго совѣта королевы (Special Committee of the Privy Council). Его официальнымъ главою былъ лордъ-президентъ тайнаго совѣта. Отъ этого комитета зависѣли чиновники, работавшіе въ этой области. Все это вмѣстѣ уже представляло зародышъ министерскаго департамента. Нѣсколько спустя этотъ департаментъ обрисовался яснѣе и принялъ болѣе опредѣленную форму. Актомъ 1856 г. былъ созданъ постъ «вице-президента комитета тайнаго совѣта королевы по дѣлу просвѣщенія» (Vice-President of the Committee of the Privy Council on Education). Этотъ вице-президентъ—уже настоящій министръ, членъ парламента, занимающій обыкновенно мѣсто въ кабинетѣ. Кромѣ первоначальнаго обученія онъ завѣдуетъ еще нѣсколькими другими вѣтвями, какъ, напримѣръ, военными и морскими школами. Сложный титулъ, который мы привели выше, еще и нынче обозначаетъ англійскаго министра народнаго просвѣщенія ¹⁾.

Весьма замѣчательнымъ явленіемъ въ развитіи первоначальнаго обученія въ Англіи является то обстоятельство, что оно въ продолженіе почти сорокалѣтняго періода происходило внѣ всякаго вмѣшательства закона. Парламентъ, правда, отпускалъ каждый годъ въ распоряженіе правительства значительную сумму денегъ, но

¹⁾ Министерство народнаго просвѣщенія (Education Department) называется официально: the Lords of the committee for the time being of the Privy Council appointed for Education. Не нужно добавлять, что въ область дѣятельности этого министерства не входятъ ни среднее, ни высшее образованіе.

предоставляя правительству пользоваться ею по своему усмотрѣнію. Все дѣлалось по распоряженію министерства. Болѣе десяти милліоновъ фунтовъ стерл. было израсходовано, тогда какъ ни одинъ законъ не сдѣлалъ никакихъ указаній относительно этого расхода. Никогда еще законодательная власть не предоставляла такой свободы дѣйствія исполнительной власти. Слѣдуетъ, впрочемъ, признать, что исполнительная власть, несмотря на жестокіе споры и на тысячу тревоженій, выполнила свою задачу со здравымъ смысломъ и съ умѣренностью. Тѣмъ не менѣе нельзя было допустить, чтобы организація, затрагивавшая столь многочисленные и столь важные интересы, сохраняла до безконечности временный характеръ. Общественное мнѣніе требовало необходимыхъ реформъ, провести которыя можно было только въ законодательномъ порядкѣ.

Результатомъ вмѣшательства законодательной власти явился законъ 9-го августа 1870 г. ¹⁾, который, впрочемъ, дополненный болѣе новыми законами, руководить и въ настоящее время первоначальнымъ обученіемъ въ Англіи.

II.

Вся территория королевства раздѣлена на извѣстное число школьных округовъ (school districts). Школьный округъ совпадаетъ съ муниципальнымъ городомъ или же внѣ городовъ съ приходомъ. Отъ усмотрѣнія департамента народнаго просвѣщенія (Education Department) зависитъ соединить нѣсколько смежныхъ небольшихъ округовъ въ одинъ болѣе обширный, называемый «соединеннымъ школьнымъ округомъ» (united school district). Этого рода операція требуетъ разслѣдованія и болѣе мелкихъ формальностей. Во всякомъ случаѣ она можетъ еще быть продѣлана департаментомъ просвѣщенія, если послѣдній находитъ, что этого требуютъ интересы обученія или если населеніе двухъ или нѣсколькихъ округовъ обратится къ нему съ соотвѣтственной просьбою. «Соединенный округъ» можетъ быть опять разъединенъ при соблюденіи тѣхъ же самыхъ

¹⁾ 33 и 34 Vict., с. 75. Этотъ законъ былъ дополненъ и измѣненъ болѣе новыми законами, а именно: 30 и 37 Vict., с. 86 (5 авг. 1873); 39 и 40 Vict., с. 79 (15 авг. 1876); и 42 и 43 Vict., с. 48 (11 авг. 1879); 43 и 44 Vict., с. 23 (26 авг. 1880); 48 и 49 Vict., с. 38 (31 іюля 1885); 54 и 55 Vict., с. 56 (5 авг. 1891); 56 и 57 Vict. (22 сент. 1893).

формальностей, которыми сопровождалось его учрежденіе. Понятно, что въ интересахъ преподаванія къ этого рода комбинаціямъ приходится прибѣгать довольно часто ¹⁾. Столица составляетъ одинъ только округъ.

Въ каждомъ школьномъ округѣ дѣти должны получать одинаковое первоначальное образованіе, проходя курсъ въ школѣ, отвѣчающей требованіямъ закона.

Школа, основанная частными лицами, и особенно религіозною сектою (voluntary school), можетъ быть признана официально элементарною общественною школою (public elementary school). Но для этого она должна удовлетворять правиламъ, изданнымъ департаментомъ народнаго просвѣщенія и утвержденнымъ парламентомъ, и подчиниться надзору правительственныхъ агентовъ ²⁾. Кромѣ того—и это очень существенный пунктъ—школа обязана уважать принципъ полной свободы совѣсти. Каждый ребенокъ долженъ имѣть доступъ къ ней. Никого нельзя принудить посѣщать уроки Закона Божія, равно какъ нельзя ни отъ кого требовать участія или уклоненія отъ участія въ службѣ какой бы то ни было церкви ³⁾. Преподаваніе религіи должно производиться въ началѣ или въ концѣ уроковъ, и время, предназначенное для этой цѣли, должно быть указано въ расписаніи (time-table), вывѣшанномъ въ классѣ на видномъ мѣстѣ. Если вольная школа удовлетворяетъ всѣмъ этимъ условіямъ, если она дѣйствительно необходима для населенія округа, а не содержится со спекулятивною цѣлью, то она пользуется правительственною субсидіею.

Можетъ случиться, что въ данномъ округѣ обязательства, связанные съ первоначальнымъ обученіемъ, исполняются плохо. Чтобы помочь дѣлу въ такомъ случаѣ, законъ 1870 года произвелъ важное измѣненіе во внутреннемъ управленіи страны и создалъ изъ разныхъ частей новый политическій организмъ.

Когда департаментъ просвѣщенія придетъ къ убѣжденію, что въ томъ или въ другомъ округѣ первоначальное обученіе постав-

¹⁾ Правительство можетъ равнымъ образомъ распорядиться, чтобы одинъ школьный округъ принималъ участіе въ содержаніи школы, находящейся въ предѣлахъ другого.

²⁾ Надзоръ не распространяется на преподаваніе религіи.

³⁾ Это условіе называется обыкновенно „оговоркою относительно совѣсти“ (conscience clause).

лено неудовлетворительно или не отвѣчаетъ требуемымъ условіямъ, то онъ даетъ этому округу школьное бюро (school board). Это дѣлается не иначе, какъ послѣ весьма основательнаго разслѣдованія, причемъ заинтересованнымъ въ этомъ дѣлѣ лицамъ даются всѣ желательныя для нихъ гарантіи ¹⁾. Во всякомъ случаѣ правительство можетъ немедленно приступить къ образованію школьнаго бюро, если только оно увѣрено, что иначе какая либо существующая школа можетъ исчезнуть во вредъ интересамъ просвѣщенія, или если его просить объ этомъ городской совѣтъ, или большинство плательщиковъ округа ²⁾.

Итакъ, система, на которой окончательнo остановился законодатель, сводится къ возможности образованія въ каждомъ школьномъ округѣ выборнаго собранія, которое бы обсуждало и рѣшало вопросы, относящіеся къ первоначальному обученію. Законъ не счелъ полезнымъ ввѣрить это щекотливое дѣло мѣстнымъ собраніямъ, уже раньше образованнымъ для удовлетворенія другихъ нуждъ; онъ выдѣлилъ дѣло первоначальнаго обученія изъ области муници-

¹⁾ Education Department, собравъ нужныя свѣдѣнія, объявляетъ свое постановленіе, въ которомъ указываетъ на нужды даннаго округа по отношенію къ первоначальному обученію. Противъ этого постановленія могутъ протестовать письменно—группа изъ десяти по крайней мѣрѣ плательщиковъ (или группа, платящая налогъ съ имущества, доходъ котораго составляетъ треть годового дохода всего округа), или же начальство любой элементарной школы въ округѣ. Въ случаѣ протеста Education Department приступаетъ къ публичному слѣдствію. Убѣдившись, на основаніи результатовъ этого слѣдствія, что округъ не отвѣчаетъ требуемымъ условіямъ съ точки зрѣнія первоначальнаго обученія, Education Department указываетъ на мѣры, которыя должны быть приняты. Если въ продолженіе шести мѣсяцевъ ничего не будетъ сдѣлано, то правительство дѣлаетъ распоряженіе объ образованіи школьнаго бюро. Со времени закона 5-го августа 1891 года округъ считается не удовлетворяющимъ требуемымъ условіямъ, если онъ не достаточно снабженъ школами съ бесплатнымъ обученіемъ.

²⁾ Правительство можетъ также по требованію плательщиковъ (ихъ рѣшеніе должно быть принято большинствомъ двухъ третей голосовъ) распустить школьное бюро, если окажется, что, съ одной стороны, это бюро не управляетъ никакою школою, и что, съ другой,—дѣло первоначальнаго образованія поставлено въ округѣ неудовлетворительно. Правительство можетъ также образовать „соединенный школьный округъ“ при наличности тѣхъ условій, которыя вызываютъ образованіе школьнаго бюро. Въ сельскихъ приходкахъ со времени закона 5-го марта 1894 года компетенція въ этихъ различныхъ вопросахъ принадлежитъ приходскому собранію.

пальной администраціи и снабдилъ его своимъ собственнымъ органомъ. Намъ остается уяснить себѣ, какъ образуется этотъ органъ и какія функціи онъ исполняетъ.

School Board состоитъ изъ пяти до пятнадцати членовъ. На первый разъ число членовъ устанавливаетъ Education Department; впослѣдствіи оно можетъ быть измѣнено постановленіемъ самого бюро, утвержденнымъ правительствомъ. Въ «соединенныхъ округахъ» каждый округъ посылаетъ въ бюро выбранныхъ имъ членовъ. Board выбирается на три года. Избирателями бываютъ: въ городахъ — всѣ занесенные въ списки горожанъ; въ приходахъ — всѣ плательщики. Всякое лицо, имѣющее 21 годъ, можетъ быть выбрано въ члены School Board'a; никакихъ иныхъ условій, — ценза или осѣдлости въ предѣлахъ округа, — не существуетъ; женщины пользуются активнымъ и пассивнымъ правомъ голоса. Въ случаѣ, если выставлено нѣсколько кандидатовъ, выборы производятся посредствомъ тайнаго голосованія.

Избиратели, выбирающіе членовъ активной комиссіи, не дѣлятся на классы по степени зажиточности. Законъ 1870 года отказался отъ этой системы, носившей печать аристократическаго духа. Напротивъ, онъ отдалъ полное предпочтеніе идеѣ новой, возникшей сравнительно недавно, характерная черта которой — стремленіе къ возможно большей свободѣ выборовъ. Выбранное собраніе должно быть вѣрнымъ отраженіемъ, точнымъ снимкомъ со всей массы населенія, желанія которой оно должно выражать. Слѣдуетъ замѣтить, что это была единственная попытка — по крайней мѣрѣ единственная сколько нибудь продолжительная попытка — сдѣланная въ Англіи въ пользу пропорціональной системы выборовъ. Процедура, къ которой здѣсь прибѣгли, есть система множественныхъ вотумовъ: каждый избиратель подаетъ столько голосовъ, сколько нужно выбрать кандидатовъ, причемъ онъ имѣетъ право либо сосредоточить всѣ свои голоса на одномъ кандидатѣ, либо распределить ихъ, какъ ему вздумается, между нѣсколькими.

School board, разъ образовавшись, становится въ своемъ округѣ законною властью въ области начальнаго обученія. Если онъ небрежно относится къ своимъ обязанностямъ или оказывается неспособнымъ исполнять ихъ, то правительство можетъ распустить его. Въ этомъ случаѣ производятся новые выборы, или же правительство само назначаетъ членовъ новаго school board'a.

Школьная коммисія пользуется всѣми полномочіями, необходимыми для исполненія его обязанностей. Она собирается по крайней мѣрѣ одинъ разъ въ мѣсяцъ и можетъ совѣщаться не иначе, какъ въ присутствіи по меньшей мѣрѣ трехъ ея членовъ. Она выбираетъ себѣ президента и вице-президента, можетъ также назначить секретаря и казначея и выбрать изъ своей среды распорядительный комитетъ не менѣе, чѣмъ изъ трехъ членовъ (managers). Она можетъ поручить спеціальнымъ агентамъ слѣдить за исполненіемъ издаваемыхъ ею правилъ (bye-laws) относительно обязательнаго посѣщенія начальныхъ школъ. Она устанавливаетъ размѣръ платы за ученіе, утверждаемый затѣмъ департаментомъ просвѣщенія. Если округъ бѣденъ, то коммисія можетъ съ разрѣшенія департамента дѣлать обученіе бесплатнымъ на извѣстные періоды времени. Впрочемъ законъ указываетъ способы, которыми можно помогать въ этомъ отношеніи нуждающимся семействамъ. School board долженъ смотрѣть затѣмъ, чтобы зданія, занимаемыя школами, удовлетворяли всѣмъ требованіямъ. Онъ можетъ приобрѣтать уже существующія школы и учреждать новыя. Онъ имѣетъ право приобрѣтать нужныя ему земли даже путемъ принудительнаго отчужденія, равно какъ заключать займы.

School board пользуется—и это составляетъ весьма существенный пунктъ—настоящею финансовою властью. Одна изъ его обязанностей состоитъ въ томъ, чтобы образовать школьный фондъ, поддерживаемый платою за ученіе, правительственными субсидіями, пожертвованіями, а также займами. Если школьнаго фонда не хватаетъ для покрытія обязательства school board'a, то послѣдній имѣетъ право пополнить дефицитъ посредствомъ налога. Онъ назначаетъ тогда «школьный налогъ» (school rate). Этотъ налогъ, пропорціональный чистому доходу съ недвижимаго имущества, собирается въ городахъ такимъ же образомъ, какъ и borough rate, а въ приходахъ—какъ poor rate. Налогъ доставляетъ обыкновенно школьному бюро 50⁰/₀ средствъ, которыми оно располагаетъ. Каждый заемъ долженъ быть разрѣшенъ правительствомъ и погашенъ не долѣе, чѣмъ въ 50 лѣтъ. Счеты очищаются окружнымъ аудиторомъ. Въ этомъ отношеніи соблюдаются тѣ же формальности, что и при очищеніи счетовъ, относящихся къ налогу въ пользу бѣдныхъ.

Школа, зависящая отъ School board'a, есть школа официальная въ полномъ значеніи этого слова. Само собою разумѣется, что она

находится подъ надзоромъ правительственныхъ агентовъ. Слѣдуетъ замѣтить, что преподаваніе въ такой школѣ находится подъ господствомъ одного главнаго принципа, освященнаго закономъ, принятомъ послѣ оживленныхъ преній въ 1870 г. Мы могли бы сказать, что этотъ законъ доставилъ торжество принципу религіозной нейтральности, еслибы это понятіе, перенесенное на авглійскую почву, не приобрѣло тамъ особаго значенія. Въ Англіи нейтральность заключается въ томъ, чтобы не высказываться въ пользу только одной религіозной секты болѣе, чѣмъ въ пользу другой. Англія, если можно такъ выразиться, вся еще пропитана христіанскимъ духомъ. Она не налагаетъ ни на кого и ни подъ какимъ видомъ обязанности умалчивать о христіанствѣ, а тѣмъ менѣе высказываться въ пользу или противъ существованія Бога; это нейтральность чисто библейская. School board имѣетъ несомнѣнное право стать на сторону абсолютной нейтральности и исключить всякое преподаваніе религіи изъ школъ, которыми онъ завѣдуетъ. Но подобнаго рода равнодушіе отнюдь не обязательно и представляетъ до сихъ поръ исключительное явленіе ¹⁾. Въ официальныхъ школахъ можно вполне свободно читать и объяснять священное писаніе, но воспрещается дѣлать это въ духѣ той или другой определенной секты. Изъ преподаванія религіи, которое впрочемъ никогда не бываетъ обязательнымъ, исключается пользованіе какимъ бы то ни было катехизисомъ или уставомъ ²⁾.

Вообще учитель (а не священникъ какого нибудь культа) ограничивается чтеніемъ библіи, объясненіемъ ея и извлеченіемъ изъ нея поученій, согласныхъ съ принципами нравственности и религіи.

Такая постановка вопроса имѣетъ очевидно характеръ компромисса. Какъ и всѣ компромиссы, она не удовлетворила крайніе умы и еще недавно была предметомъ страстныхъ нападокъ. Ортодоксальность съ трудомъ мирится съ мыслью о свободномъ отъ

¹⁾ На 2331 School boards, существующихъ въ Англіи и Уэльсѣ, только 91 приняли принципъ совершенной «свѣтскости». Это вообще округа, имѣющіе мало значенія (70 изъ нихъ находятся въ Уэльсѣ). Бирмингамъ—единственный значительный округъ, примкнувшій къ этой системѣ (J. G. Fitch, „Religion in primary School въ Nineteenth Century“, 1894, II, p. 55—71. Эта прекрасная статья отлично излагаетъ настоящее положеніе вопроса о преподаваніи религій въ начальныхъ школахъ).

²⁾ § 14 закона 1870 г. гласитъ: «никакой катехизисъ, ни религіозный уставъ какого либо опредѣленнаго культа не будетъ преподаваться въ школѣ».

всякаго догматизма толкованіи библіи, а съ другой стороны встрѣчается не мало болѣе смѣлыхъ новаторовъ, которые—не относясь вообще враждебно къ вліянію религіи—мечтаютъ о болѣе полной нейтральности, объ абсолютной «секуляризаціи» ¹⁾. Быть можетъ логика и говорить въ пользу рѣзкихъ рѣшеній; но, какъ кажется, по крайней мѣрѣ въ настоящее время, эти рѣшенія не могутъ разсчитывать на поддержку со стороны общественнаго мнѣнія. Система, введенная впервые закономъ 1870 года, принесла прекрасные плоды и несмотря на неизбѣжныя пререканія ²⁾ вообще отвѣчаетъ желаніямъ населенія.

Съ точки зрѣнія правительственныхъ субсидій, школы, которыми завѣдуютъ School board, находятся совершенно въ томъ же положеніи, что и признанныя частныя школы (voluntary schools) ³⁾. Онѣ подчинены одинаковому контролю и обязаны удовлетворять одинаковымъ условіямъ. Правительство не можетъ требовать, чтобы школа примкнула къ той или другой сектѣ или чтобы въ ней преподавалась

¹⁾ Система, рекомендуемая реформаторами (какъ ортодоксальными, такъ и радикалами) сводится вообще къ преподаванію религіи въ каждой оффиціальной школѣ представителями (именно духовными) различныхъ вѣроисповѣданій; преподаваніе чисто библейское и этическое должно быть изгнано. Но, кромѣ матеріальныхъ затрудненій, это значило бы, говорятъ, сдѣлать начальную школу ареною весьма неумѣстныхъ богословскихъ споровъ. Можно сравнить по поводу этого вопроса нѣсколько статей, недавно появившихся въ англійскихъ журналахъ, а именно: *Edinburgh Review*, 1894, II, p. 473 слѣд. (*The Educational crisis*); *Contemporary Review*, 1894, II, p. 626 слѣд. (*The destruction of the School board.* — John Clifford) и особенно двѣ прекрасныхъ статьи J. G. Fitch'a въ *Nineteenth Century: Religion in primary schools* (1894, II, p. 55) и *The Bible in elementary schools* (1894, II, p. 817).

²⁾ Не подлежитъ сомнѣнію, что положеніе учителя, которому ввѣрено преподаваніе религіи, можетъ быть довольно затруднительно. Можетъ-ли онъ напрямѣръ говорить о догматѣ св. Троицы, о божественности Христа, о воплощеніи? Будетъ такое преподаваніе или не будетъ сектантскимъ (sectarian)? Эти вопросы составляютъ въ настоящее время въ Англіи предметъ оживленныхъ споровъ. School board столицы былъ въ послѣднее время театромъ ожесточенныхъ преній по поводу этихъ различныхъ точекъ зрѣнія.

³⁾ Школы, находящіяся въ вѣдѣніи School board'овъ, не пользуются принципиально никакими преимуществами. Во всякомъ случаѣ, если налогъ, собираемый съ округа по нормѣ трехъ пенсовъ съ фунта дастъ менѣе двадцати фунтовъ или семи шиллинговъ шести пенсовъ на каждаго ученика, то правительственная субсидія увеличивается настолько, чтобы дополнить недостающее до этой нормы.

религія. Въ этомъ отношеніи оно обязано держаться границъ самой строгой нейтральности. Размѣры пособія, отпускаемаго школъ, равняются принципиально всему доходу школы изъ другихъ источниковъ, какъ напр. изъ добровольныхъ взносовъ, изъ мѣстныхъ налоговъ, изъ платы за ученіе, изъ пожертвованій. Во всякомъ случаѣ годичная субсидія никогда не бываетъ меньше 17 шиллинговъ шести пенсовъ на каждого ученика.

III.

Между полномочіями школьныхъ комиссій, которыми облачили ихъ законъ 1870 года, есть одно, о которомъ мы до сихъ поръ не говорили, но которое между тѣмъ имѣетъ первостепенное значеніе. School board имѣетъ право издавать съ одобренія королевы въ засѣданіи ея тайнаго совѣта правила или bye-laws, устанавливающія въ данномъ округѣ принципъ обязательнаго начальнаго обученія. Онъ можетъ требовать, чтобы родители дѣтей въ возрастѣ отъ пяти до тринадцати лѣтъ посылали ихъ въ начальную школу, и можетъ налагать на нихъ штрафъ въ пять шиллинговъ за неисполненіе этого требованія. Bye-laws опредѣляютъ уровень образованія, который долженъ быть достигнутъ, и могутъ, принимая во вниманіе спеціальныя обстоятельства (напримѣръ дальность разстоянія отъ школы), дѣлать нѣкоторыя частныя исключенія изъ строгости общихъ правилъ. Ребенокъ, завѣдомо получившій достаточное образованіе изъ другого источника, освобождается, разумѣется, отъ обязанности посѣщать школу.

Въ продолженіе первыхъ лѣтъ послѣ появленія закона 1870 года, извѣстное число school boards воспользовалось своими прерогативами; другіе не извлекли изъ этого никакой пользы; третьи, наконецъ, умѣрили принципъ обязательности посредствомъ исключеній и всякаго рода оттѣнковъ. Въ различныхъ частяхъ страны царствовало въ этомъ отношеніи порядочное разнообразіе. Само собою разумѣется, что тѣ изъ школьныхъ округовъ, въ которыхъ не было школьныхъ бюро, оставались чужды всякой мысли о принужденіи въ области начальнаго образованія.

Сколько нерѣшительности, сколько колебаній, скажутъ, въ примѣненіи столь явно справедливаго принципа! И въ самомъ дѣлѣ, то немного двусмысленное и лишенное послѣдовательности положе-

ніе, которое явилось слѣдствіемъ закона 1870 г., оскорбляетъ наше чувство логики. Не слѣдуетъ забывать, что законъ 1870 г., несмотря на крайнюю осторожность, положилъ начало совершенно новой системѣ, произвелъ въ сущности своего рода революцію. Сама идея обязательнаго обученія была встрѣчена въ Англіи съ извѣстнымъ недовѣріемъ и возбудила сильную оппозицію. Въ виду этого понятно, что законодатель, прежде чѣмъ прибѣгнуть къ радикальнымъ мѣрамъ, допустилъ переходный періодъ, періодъ опытовъ и хожденія ощупью. Впрочемъ и радикальныя мѣры не замедлили явиться и поставили Англію на одинъ уровень съ самыми образованными странами на континентѣ.

Законъ 15-го августа 1876 года ¹⁾, появившійся по инициативѣ консервативнаго кабинета, окончательно санкціонировалъ принципъ обязательности начальнаго обученія. Съ тѣхъ поръ родители считаются обязанными закономъ давать своимъ дѣтямъ въ возрастѣ отъ пяти до четырнадцати лѣтъ образованіе, состоящее въ основательномъ знакомствѣ съ чтеніемъ, письмомъ и ариѳметикой ²⁾. За неисполненіе этой обязанности виновные подвергаются наказанію; болѣе того, родители, пренебрегающіе этимъ требованіемъ закона, или позволяющіе своимъ дѣтямъ бродяжничать и посѣщать дурныя общества, могутъ быть принуждены приказомъ мировыхъ судей, изданнымъ по требованію школьнаго начальства, отдать своего ребенка въ ту или другую опредѣленную школу. Родители даже въ этомъ случаѣ сохраняютъ право выбрать изъ признанныхъ начальныхъ школъ ту, которую пожелаютъ. Это то, что называется «приказомъ посѣщенія» (*attendance order*). Неповиновеніе этому приказу наказывается штрафомъ не свыше пяти шиллинговъ ³⁾.

¹⁾ 39 et 40 Vict., c. 79.

²⁾ Ст. 3 закона 15-го авг. 1876 г. гласитъ: „родитель каждаго ребенка обязанъ принять мѣры къ тому, чтобы его ребенокъ получилъ начальное обученіе чтенію, письму и ариѳметикѣ, а если онъ не исполнитъ этой обязанности, то будетъ подлежать мѣрамъ воздѣйствія и наказаній, предусмотрѣннымъ этимъ закономъ“.

³⁾ Если тотъ изъ родителей, на попеченіи котораго находится ребенокъ, упорно не посылаетъ его въ школу, или если ребенокъ самъ упорно сопротивляется волѣ лицъ, которыя заботятся о немъ, то рѣшеніемъ суда онъ можетъ быть помѣщенъ въ ремесленную школу (на счетъ родителей, если они могутъ платить). *Industrial school* есть заведеніе (закрытое или открытое), гдѣ господствуетъ строгая дисциплина. *School board* можетъ взять на себя заботу объ устройствѣ и содержаніи ремесленной школы.

School boards, которыя на основаніи закона 1870 года только имѣли право издавать bye-laws касательно введенія и устройства въ своихъ округахъ обязательнаго обученія, закономъ 26-го августа 1880 года¹⁾ были обязаны издавать этого рода распоряженія.

Мы уже замѣтили, что довольно значительное число округовъ лишено «школьныхъ бюро». Чтобы заполнить этотъ пробѣлъ, законъ 1876 года создалъ новое учрежденіе. Мы имѣемъ въ виду «комитеты посѣщенія школъ» (school attendance committees). Такой комитетъ выбирается въ городахъ городскимъ совѣтомъ, а въ другихъ школьныхъ округахъ—попечителями того союза, въ составъ котораго входятъ данные приходы. Комитетъ выбирается на одинъ годъ. Онъ состоитъ изъ 6 — 12 членовъ, выбранныхъ изъ числа членовъ совѣта или изъ числа попечителей. Онъ можетъ назначить агента или сдѣлать расходъ не иначе, какъ съ согласія той корпорации, изъ среды которой онъ вышелъ. Городской округъ съ населеніемъ въ 5000 душъ и выше можетъ, по просьбѣ управляющаго имъ совѣта, получить отъ департамента просвѣщенія разрѣшеніе имѣть свой собственный комитетъ. Члены этого комитета назначаются мѣстнымъ собраніемъ. Если населеніе городского округа не достигаетъ 5000 душъ, то совѣтъ можетъ получить отъ правительства разрѣшеніе послать своихъ делегатовъ въ school attendance committee того союза, къ которому данный округъ принадлежитъ.

Ясно, что «комитетъ посѣщенія» учреждается только тамъ, гдѣ нѣтъ school board'a. Его функція опредѣляется въ нѣкоторомъ смыслѣ присвоеннымъ ему титуломъ. Онъ обязанъ слѣдить за тѣмъ, чтобы дѣти въ возрастѣ отъ пяти до четырнадцати лѣтъ съ успѣхомъ проходили курсъ школьнаго обученія. По его требованію судьи издають противъ родителей «приказы о посѣщеніи школы». Со времени закона 1880 года, по примѣру school board'a, комитетъ имѣетъ не только право, но и обязанность издавать правила (bye-laws) относительно условій, на которыхъ принципъ обязательнаго обученія будетъ примѣняться въ данномъ округѣ²⁾. Онъ можетъ учреждать мѣстные комитеты, которые должны помогать ему и доставлять ему свѣдѣнія.

¹⁾ 43 et 44 Vict., с. 44.

²⁾ Если school attendance committee бездѣйствуетъ, то Education Department назначаетъ отъ себя комиссаровъ, которымъ и передаетъ функціи комитета.

Для того, чтобы обезпечить точное соблюденіе установленных правилъ, законъ установилъ также суровыя наказанія. Такъ воспрещается заставлятъ работать дѣтей моложе одиннадцати лѣтъ ¹⁾, равно какъ воспрещается утилизировать трудъ дѣтей моложе четырнадцати лѣтъ, если не будетъ доказано посредствомъ предъявленія школьныхъ свидѣтельствъ, что эти дѣти удовлетворяютъ требованіямъ закона относительно начального образованія ²⁾. Родители поставлены въ этомъ отношеніи совершенно наравнѣ съ обыкновеннымъ нанимателемъ. Всякое несоблюденіе указанныхъ выше запрещеній наказывается штрафомъ до 40 шиллинговъ.

Разсматриваемая въ цѣломъ англійская система начального обученія въ томъ видѣ, въ какомъ она представляется намъ въ настоящее время, имѣетъ двѣ главныя, характерныя черты: съ одной стороны, законная обязанность родителей давать своимъ дѣтямъ образованіе, съ другой—полная свобода преподаванія и вмѣшательство государства съ цѣлю оказать поддержку частной инициативѣ или же замѣнить ее тамъ, гдѣ ея нѣтъ. Государство относится одинаково благосклонно къ частнымъ школамъ, если онѣ исполняютъ извѣстныя условія и уважаютъ свободу совѣсти, какъ и къ правительственнымъ. Это безпристрастіе проявилось недавно въ законѣ 5 августа 1891 года ³⁾, который назначилъ каждой признанной и находящейся подъ надзоромъ школѣ ежегодное пособіе (fee grant) въ 10 шиллинговъ за каждаго ученика отъ 3 до 15 лѣтъ, аккуратно посѣщающаго данную школу. Эта субсидія выдается школѣ только въ томъ случаѣ, если она уменьшаетъ плату за обу-

¹⁾ Такъ обстоитъ дѣло съ 1-го января 1894 года на основаніи закона 22 сентября 1893 г. (56 et 57 Vict., с. 51). Прежде можно было заставить работать дѣтей уже съ десятилѣтняго возраста.

²⁾ На основаніи закона 1876 года дѣти моложе 14 лѣтъ не могутъ быть принимаемы на работу, если они не предъявятъ свидѣтельства объ умѣніи читать, писать и считать, или по крайней мѣрѣ о томъ, что они посѣщали школу въ продолженіе извѣстнаго времени. Послѣ закона 26 августа 1880 года bye-laws мѣстной школьной власти могутъ требовать свидѣтельства о полученіи элементарнаго образованія отъ всѣхъ дѣтей моложе 13 лѣтъ. Аккуратнымъ посѣщеніемъ школы (безъ доказательства знанія курса) могутъ оправдываться только дѣти въ возрастѣ отъ 13 до 14 лѣтъ. Дѣти старше 13 лѣтъ могутъ работать на фабрикахъ безъ представленія доказательствъ въ полученіи извѣстнаго образованія, но подъ условіемъ, чтобы они посѣщали школу разъ въ два дня (или же каждый день по утрамъ или по вечерамъ).

³⁾ 54 et 55 Vict., с. 56.

ченіе въ школъ до нормы субсидій. Во многихъ случаяхъ такое уменьшеніе платы равносильно ея совершенному уничтоженію ¹⁾. Школа, которая предпочитаетъ брать плату за ученіе, можетъ отказаться отъ субсидіи ²⁾. Школы, содержимыя школьными бюро, не пользуются никакими преимуществами. Законъ 1891 года представляетъ значительный шагъ въ сторону принципа дарового начального обученія (free education), принципа, занимающаго конечно важное мѣсто въ программѣ демократической партіи.

Въ 1893 году въ Англіи было 2331 school boards, власть которыхъ простиралась на населеніе въ 18.764.565 душъ, и 781 school attendance committees, которыя имѣли надзоръ надъ населеніемъ въ 10.237.961 душъ. Свободныя субсидированныя школы — почти всѣ тѣсно связанныя съ извѣстнымъ опредѣленнымъ вѣроисповѣданіемъ (denominational schools)—распространяютъ свою дѣятельность на болѣе многочисленное школьное населеніе, чѣмъ то, которое посѣщаетъ официальныя школы ³⁾. Однако не трудно замѣтить, что число приверженцевъ послѣднихъ школъ увеличивается гораздо быстрее, чѣмъ число приверженцевъ школъ конфессіональных. Половину расходовъ на начальное обученіе взяло на себя государство ⁴⁾. Отпускаемыя имъ субсидіи поглощаются болѣе, чѣмъ на одну треть, школами англиканской церкви, и тоже болѣе чѣмъ на одну треть школами, находящимися подъ руководствомъ school board'овъ. Самая меньшая часть ежегодной субсидіи распределяется между остальными вольными школами.

¹⁾ Если плата за ученіе ниже 10 шиллинговъ съ ученика, то субсидія представляетъ въ одной своей части усиленіе средствъ въ пользу школъ.

²⁾ Этотъ отказъ почти не встрѣчается на практикѣ. Въ 1891 году на 20000 школъ, пользовавшихся субсидіей, было едва сто, отказавшихся отъ этой щедрости правительства.

³⁾ Въ 1892 году было 2.300.377 учащихся въ denominational schools и 1.704.130 въ школахъ school board'овъ.

⁴⁾ Къ 31 августу 1892 г. доходъ всѣхъ начальныхъ школъ составлялъ 8.057.988 фунтовъ. Въ этой суммѣ было правительственной субсидіи 3.437.805 фунтовъ, къ которымъ слѣдуетъ прибавить 525.275 фунтовъ free grants.

ГЛАВА X.

С т о л и ц а.

I.

Самые существенные принципы публичнаго права въ Англіи находятъ конечно свое примѣненіе и въ столицѣ. Этотъ городъ, громадныя размѣры котораго приводятъ насъ въ замѣшательство, не подходитъ ни подъ одну изъ обыкновенныхъ классификацій. Лондонъ представляетъ въ исторіи Англіи и, вѣроятно, также въ исторіи міра единственное въ своемъ родѣ явленіе. Никогда еще не было такого скопленія человѣческихъ существъ, и никогда такое скопленіе не развивалось и не росло съ столь поразительною быстротою.

Это безпримѣрное развитіе произошло въ XIX-мъ столѣтіи на фонѣ учрежденій, выработанныхъ въ свое время въ виду совершенно иного соціальнаго строя. Лондонъ былъ величайшимъ рынкомъ въ мірѣ, складочнымъ мѣстомъ сказочныхъ богатствъ, самымъ яркимъ фокусомъ умственной жизни англо-саксонской расы; несмотря на все это, онъ былъ подчиненъ административному режиму, перешедшему по наслѣдству отъ среднихъ вѣковъ и служившему первоначально для удовлетворенія потребностямъ земледѣльческаго населенія. Лондонъ — это была почти безформенная масса безъ ясно очерченныхъ контуровъ; ему не удалось сдѣлаться правильно устроенною корпораціей. Между отдѣльными частями этой огромной живой массы не было внутренней связи; тутъ не присутствовало единой души, и городъ въ нѣкоторомъ смыслѣ самъ еще не признавалъ своего единства. Главнаго органа — мозга, почти совсѣмъ не было.

Такое положеніе продолжалось до 13-го авг. 1888 года. Считая съ этого дня, Лондонъ въ семьѣ политическихъ индивидуумовъ сталъ дѣйствительнымъ организмомъ, онъ пріобрѣлъ въ нѣкоторомъ смыслѣ волю и мысль. Конечно, этотъ фактъ глубоко задѣвалъ интересы однихъ только жителей столицы, и потому онъ не произвелъ значительнаго шума въ Европѣ, что не мѣшаетъ ему быть въ высшей степени серьезнымъ. Никогда примѣненіе на практикѣ городского самоуправленія не происходило въ такихъ громадныхъ размѣрахъ. Послѣдствія этого столь смѣлаго опыта будутъ можетъ быть самыя непредвидѣнныя.

Чѣмъ былъ Лондонъ до закона 1888 года?

Можно было различить въ немъ двѣ отдѣльныя части. Во-первыхъ—въ центрѣ старый бургъ, украшенный титуломъ city, управляемый учрежденіями совершенно своеобразными, весьма странными и глубоко архаическими. Далѣе, вокругъ этого первоначальнаго ядра все разрастающійся поясъ приходовъ, распредѣлявшихся между тремя графствами. Все это управлялось множествомъ обычаевъ, преданій, законовъ, въ которыхъ не всегда можно легко разобраться; въ ихъ изложеніи намъ слѣдуетъ ограничиться указаніемъ только на главныя черты, если это окажется возможнымъ.

II.

Посмотримъ прежде всего, что такое было лондонское Сити; это тѣмъ важнѣе, что Сити, благодаря особой милости правительства, сохранило большую часть своихъ древнихъ привилегій и въ сущности даже послѣ закона 1888 года осталось тѣмъ же, чѣмъ было и прежде.

Первоначально Лондонъ состоялъ только изъ одного Сити, вокругъ котораго было разсѣяно нѣсколько предмѣстій. Очень рано Лондонъ получилъ уже хартіи, обезпечившія за нимъ важныя привилегіи. Въ царствованіе Генриха I-го (1100—1135) королевская хартія даровала гражданамъ Лондона значительныя права, въ томъ числѣ право назначать шерифа графства Мидльсексъ ¹⁾. Въ царствованіе Ричарда Львиное Сердце, въ 1191 г., другая хартія признала за Лондономъ права общины (communia) ²⁾ и тогда въ первый

¹⁾ Объ этомъ см. К. Hegel. „Städte und Gilden“, I. p. 59—62.

²⁾ К. Hegel замѣчаетъ, что въ царствованіе Ричарда Львиное Сердце

разъ во главѣ его появился мэръ, маюог. Хартія короля Іоанна, 9-го мая 1215 года, даровала баронамъ Сити, т. е. горожанамъ — крупнымъ собственникамъ, право ежегодно выбирать мэра. «Лондонское Сити» было почтено въ Великой Хартіи особымъ упоминаніемъ. Этотъ почетный титулъ «Сити», пользоваться которымъ было дозволено Лондону, примѣнялся только къ небольшому числу городовъ. Съ 1200 г. признается существованіе ольдерменовъ, бывшихъ вмѣстѣ магистратами и представителями различныхъ кварталовъ Сити, а въ эпоху Эдуарда I common council начинаетъ правильно функціонировать.

Внутреннее управленіе Лондона издавна довольно глубоко отличалось отъ управленія другихъ городовъ Англіи. Самую важную роль игралъ здѣсь купеческій элементъ, особенно со времени вступленія на престолъ Эдуарда III-го. Съ этихъ поръ въ управленіи городомъ постоянно принимаютъ участіе торговыя гильдіи (trading companies), могущественныя корпораціи, владѣвшія значительною частью богатствъ всего королевства.

Послѣдствіемъ событій и столкновенія, о которыхъ было бы излишнимъ говорить, явилась въ 1725 году ¹⁾ новая конституція лондонскаго Сити. Актъ 1725 года санкціонировалъ довольно важныя нововведенія. Установленный имъ порядокъ пережилъ муниципальныя реформы 1835 и 1882 годовъ и существуетъ въ своихъ главныхъ пунктахъ и по сегодняшній день. Это положеніе дѣль регулируется впрочемъ болѣе, чѣмъ 500 мѣстными актами и многочисленными хартіями, относящимися къ различнымъ эпохамъ ²⁾.

Муниципальный режимъ лондонскаго Сити является результатомъ довольно странной комбинаціи, чѣмъ-то въ родѣ компромисса

появляется въ Лондонѣ и нѣсколькихъ другихъ англійскихъ городахъ — но только какъ переходящее явленіе—communia, по образцу того, что было во Франціи и въ Нормандіи (loco citato t. I, p. 73). Гегель справедливо оспариваетъ мнѣніе Стеббса, который въ „коммунѣ“, встрѣчающейся въ Англіи, видитъ новую форму древней англо-саксонской гильдіи. Впрочемъ мы не знаемъ никакихъ подробностей о лондонской коммунѣ. Самое благоразумное было бы смотрѣть на коммуны въ Англіи, какъ на искусственное заимствованіе у континента и какъ на мимолетное явленіе, не имѣвшее вліянія на развитіе англійскихъ городовъ.

¹⁾ 11 Geo. I., c. 18.

²⁾ Gneist «Selfgovernment» p. 643—652. Idem «Die Stadtverwaltung der City von London» (Berlin 1867).

между двумя различными принципами. Именно, власть раздѣлена между всею массою горожанъ, freemen, и торговыми гильдіями.

Этихъ гильдій въ настоящее время 76 ¹⁾. Между промыслами и ремеслами, которыя онѣ изображаютъ, есть ничтожные по своему значенію, не имѣющіе самостоятельнаго существованія и наконецъ совершенно исчезнувшіе. Двѣнадцать изъ нихъ (почти всѣ наиболѣе древнія) имѣютъ титулъ honourable companies. Лордъ мэръ долженъ принадлежать къ одной изъ этихъ компаній или приписаться къ ней. Впрочемъ, гильдіи уже давно не пользуются никакими монополіями. Около двадцати изъ нихъ, правда, имѣютъ право требовать, чтобы къ нимъ приписывались всѣ, занимающіеся ремеслами, представителями которыхъ онѣ являются, но это только номинальныя привилегіи. Фактически нѣтъ надобности прикрѣпляться къ какой либо гильдіи, чтобы получить право заниматься въ Сити торговлею или какимъ либо ремесломъ. Только аптекари и ювелиры сохранили болѣе тѣсную организацію; ихъ корпораціи все еще обладаютъ довольно дѣйствительнымъ правомъ контроля надъ всѣми, занимающимися тѣмъ же самымъ дѣломъ.

Всякая корпорація состоитъ изъ членовъ двухъ категорій: простыхъ товарищей (freemen) и товарищей высшаго разряда (liverymen). Freeman'омъ можно сдѣлаться по рожденію (напр., будучи сыномъ члена гильдіи) или по ученическому свидѣтельству. Въ обоихъ случаяхъ вносятъ небольшую вступительную плату. Званіе freeman'а можно также пріобрѣсти за деньги, причемъ покупная цѣна не особенно высока. За сумму немного болѣе значительную freeman переходитъ въ высшій классъ—livery и становится liveryman'омъ ²⁾. Тарифъ этихъ различныхъ уплатъ значительно колеблется, смотря по гильдіи. Въ гильдіи бываетъ почти столько же liveryman'овъ, сколько и простыхъ freeman'овъ. Liveryman'ы пользуются въ администраціи города обширными прерогативами, о которыхъ будетъ рѣчь ниже. Кромѣ того, если они живутъ въ районѣ 25 миль отъ Сити, они состоятъ парламентскими избирателями въ этомъ округѣ ³⁾. Другія условія для пріема въ гильдію, какъ напр. слѣдствіе о достоинствѣ кандидата, въ настоящее время уже не болѣе какъ

¹⁾ Ихъ было нѣкогда 109.

²⁾ Терминъ «liveryman» обозначалъ прежде такого члена корпораціи который пріобрѣлъ право носить присвоенный ей костюмъ, мундиръ (livery).

³⁾ Въ 1893 году въ этомъ положеніи находилось 7687 liveryman'овъ.

пустая формальность. Во главѣ гильдіи находится «стражъ» (warden) и нѣсколько ассистентовъ.

Всякое лицо можетъ ходатайствовать о званіи члена любой гильдіи даже въ томъ случаѣ, если его профессія не имѣетъ ничего общаго съ тѣмъ ремесломъ, представительницею котораго служить данная гильдія, и даже тогда, когда оно вовсе не занимается никакимъ ремесломъ. Землевладѣлецъ, высокій сановникъ, лордъ Англіи, принцъ королевскаго дома можетъ приписаться къ гильдіи портныхъ или дрогистовъ, нисколько не умаляя этимъ своего достоинства. Значительное число высокопоставленныхъ лицъ принадлежитъ къ той или другой изъ honourable companies.

Богатство livery companies громадно. Онѣ имѣютъ 800000 фунтовъ стерлинговъ дохода и принадлежащее имъ имущество представляетъ капиталъ въ 15000000 фунтовъ ¹⁾. Большая часть ихъ владѣтъ великолѣпными домами (halls). Эти неизмѣримыя богатства идутъ на дѣло благотворительности, на содержаніе больницъ, на распространеніе обученія ремесламъ и искусствамъ ²⁾, на вспомошествованія находящимся въ нуждѣ членамъ гильдіи, а также, надо признаться, на приемы и празднества. Впрочемъ, далеко не всѣ гильдіи одинаково богаты; между ними встрѣчаются поразительныя неравенства.

Столь значительныя богатства, управленіе которыми почти совершенно ускользаетъ отъ контроля государства, послужили конечно поводомъ къ различнымъ нареканіямъ. Недавно возникъ во-

¹⁾ Въ 1880 году доходъ livery companies лондонскаго Сити считали въ 750000 до 800000 фунтовъ и стоимость всего принадлежавшаго имъ имущества въ 15000000 фунтовъ. Ихъ недвижимое имущество приносило ренту въ 600000 фунтовъ, а доходъ съ ихъ капиталовъ превышаетъ 100000 фунтовъ. Взносы дѣйствительныхъ членовъ составляли 15—20000 фунтовъ въ годъ. Изъ этихъ 800000 фунтовъ дохода, 200000 приходятся на доходъ съ благотворительныхъ фондовъ, которыми гильдіи только управляютъ и которые подлежатъ контролю государства въ лицѣ charity commissioners. Остальной доходъ (около 600000 ф.) находится цѣликомъ въ распоряженіи гильдій (см. Hazel's Annual за 1894 г. p. 104).

²⁾ Въ 1880 году гильдіи основали обширный институтъ для развитія и распространенія примѣненія искусствъ и наукъ къ ремесламъ. Это City and Guilds of London Institute. Отъ этого учрежденія зависитъ, или по крайней мѣрѣ пользуется поддержкой съ его стороны, нѣсколько другихъ (въ томъ числѣ и въ провинціи). На содержаніе института гильдіи отпускаютъ ежегодно 25000 фунтовъ.

прось. не слѣдуетъ-ли смотрѣть на имущество гильдій, какъ на родъ національной, или лучше сказать городской собственности, пользоваться которой должна была бы по справедливости вся столица. Эти богатства, говорятъ, не должны растаскиваться по мелочамъ; эти громадныя доходы можно было бы съ пользою употребить на какое нибудь общее дѣло; было бы хорошо, если бы публика имѣла ясное понятіе объ управленіи этими суммами. Такъ открыто проповѣдуютъ самые вліятельные ораторы либеральнаго лагеря, и нельзя не согласиться, что много говорить въ пользу того, что эта программа раньше или позже осуществится ¹⁾.

На первый взглядъ кажется, что гильдія — корпорація съ преимущественно частнымъ характеромъ, что это простая ассоціація частныхъ лицъ. *Livery company* имѣетъ безъ сомнѣнія этотъ характеръ, но вмѣстѣ съ тѣмъ она и кое что большее. Гильдіи являются однимъ изъ составныхъ элементовъ того довольно страннаго политическаго организма, который называется лондонскимъ Сити. Въ продолженіе столѣтій — до 1835-го года — нельзя было сдѣлаться членомъ муниципальной корпораціи иначе, какъ приписавшись къ одной изъ гильдій въ качествѣ *freeman*'а. Еще въ настоящую минуту каждый *freeman* гильдіи имѣетъ право требовать, чтобы ему было выдано свидѣтельство въ томъ, что онъ членъ Сити; за это онъ вноситъ только довольно скромную сумму. Впрочемъ можно и внѣ сношеній съ какою бы то ни было гильдіею сдѣлаться гражданиномъ Лондона по праву рожденія, по праву занятія какимъ нибудь ремесломъ, профессіи или наконецъ посредствомъ покупки ²⁾.

Остается перечислить тѣ корпораціи и тѣхъ магистратовъ, которые принимаютъ участіе въ управленіи лондонскимъ Сити. Первое мѣсто занимаетъ собраніе *liverymen*'овъ различныхъ гильдій, такъ называемая *livery*; это многочисленное собраніе, находящееся подъ предсѣдательствомъ лорда-мэра. Официальный титулъ этого

¹⁾ Въ 1880 году было поручено королевской комиссіи ознакомиться съ положеніемъ *livery companies* въ Сити. Рапортъ, представленный комиссіею въ 1884 году, рекомендовалъ полную реорганизацію всѣхъ гильдій. Управленіе ихъ имуществомъ должно было бы находиться подъ контролемъ государства, и доходы, по крайней мѣрѣ отчасти, должны быть обращаемы на предметы признанной общественной важности. До сихъ поръ эти предложенія, несмотря на настоянія демократической партіи, остались безъ послѣдствій.

²⁾ Gneist. «Die Stadtverwaltung der City von London», p. 21 и 36.

собранія Court of Common Hall. Оно ежегодно назначаетъ двухъ кандидатовъ на должность лорда-мэра; оно же выбираетъ нѣсколькихъ высшихъ муниципальных сановниковъ, именно шерифовъ, казначея (chamberlain) и аудиторовъ.

Члены городской корпораціи, простые freeman'ы, принадлежатъ смотря по мѣсту жительства къ одному изъ 26 кварталовъ (wards) Сити ¹⁾. Въ прежнее время само званіе freeman'а давало своему обладателю нѣкоторыя, довольно значительныя преимущества. Эти привилегіи существуютъ въ настоящее время только номинально. Самая серьезная прерогатива freeman'овъ—это право принимать участіе въ выборахъ ольдерменовъ и членовъ общиннаго совѣта (common council). Во всякомъ случаѣ freeman считается избирателемъ не иначе, какъ если онъ платитъ налогъ съ имущества, приносящаго 10 фунтовъ дохода, или находится въ спискѣ парламентскихъ избирателей. Каждый кварталъ выбираетъ одного пожизненнаго ольдермена и отъ 4-хъ до 16-ти членовъ совѣта на одинъ годъ. Выборы производятся въ собраніи квартала (ward mote). Когда это собраніе собирается, то предсѣдателемъ его бываетъ мѣстный ольдерменъ ²⁾.

Муниципальный совѣтъ (Common council) находится подъ пред-

¹⁾ Сити раздѣлено на 26 неравныхъ по величинѣ кварталовъ. Самые древніе—ближайшіе къ центру, вмѣстѣ съ тѣмъ они самые малые; они находились внутри древнихъ стѣнъ города. Но къ 26 кварталамъ (wards) собственно Сити слѣдуетъ прибавить 27-й, такъ называемый Bridge without. Расположенный на правомъ берегу Темзы, въ графствѣ Сорри (Surry), онъ образовался изъ древняго бурга Саутуорка (Southwark), первоначально простой деревни, уступленной въ 1327 году Эдуардомъ III гражданамъ Лондона. Эта уступка, впрочемъ не даровая, была въ послѣдствіи нѣсколько разъ подтверждена. Она признавала за городской корпораціей Сити право пользоваться въ Саутуоркѣ нѣкоторыми регаліями и собирать съ него нѣкоторыя пошлины сеньориальнаго характера. Въ настоящее время «бургъ» Саутуоркъ есть просто кварталъ Лондона, входившій до 1888 года въ составъ графства Сорри. Ward Bridge without имѣетъ своимъ представителемъ одного изъ ольдерменовъ Сити; но у него нѣтъ своихъ freeman'овъ и онъ не выбираетъ членовъ совѣта (common councilmen).

²⁾ Ольдермены въ числѣ 25, по одному изъ каждого квартала, появляются съ 1200 года. К. Гегель полагаетъ, что ольдерменъ въ каждомъ кварталѣ былъ предсѣдателемъ «помѣстнаго суда» (Court leet) и усматриваетъ въ этомъ фактѣ слѣдъ первоначальной организаціи Сити. Значеніе гильдій проявилось позже. („Städte und Gilden“, I, p. 75—76).

сѣдательствомъ лорда-мэра. Совѣтъ этотъ состоитъ изъ 26 пожизненныхъ ольдерменовъ и членовъ, выбранныхъ различными кварталами. Число послѣднихъ 202; выборы происходятъ 21 декабря; мандатъ годичный, но можетъ быть возобновленъ, фактически такъ вообще и бываетъ. Common Council является настоящимъ представителемъ муниципальной корпораціи. Онъ носитъ величественный титулъ: «лордъ-мэръ, ольдермены и коммонеры города Лондона, собравшіеся на общій совѣтъ». Common Council управляетъ громаднымъ имуществомъ Сити (въ составъ котораго входятъ имѣнія въ ирландскомъ графствѣ Ульстерѣ); онъ пользуется также и административною властью. Организація полиціи общественной безопасности, содержаніе улицъ, надзоръ за хлѣбной торговлей, рынки ¹⁾ — вотъ главные предметы попеченія совѣта.

Совѣтъ можетъ въ опредѣленныхъ границахъ измѣнять внутреннюю конституцію Сити. Ему принадлежитъ назначеніе нѣкоторыхъ чиновниковъ, какъ напр. коронера Сити и коронеровъ Соутуорка. Полиція лондонскаго порта тоже ввѣрена совѣту наравнѣ съ лордомъ-мэромъ. Онъ заботится о содержаніи Лондонскаго и Блекфрайерскаго мостовъ. Впрочемъ совѣтъ распредѣляетъ свои функціи между извѣстнымъ числомъ комитетовъ, которые онъ выбираетъ изъ своей среды. На первомъ мѣстѣ слѣдуетъ назвать Комитетъ «Коммиссаровъ сточныхъ трубъ» (commissioners of sewers) изъ 95 членовъ, засѣдающій подъ предсѣдательствомъ лорда-мэра и составляющій санитарную власть Сити; кромѣ сточныхъ трубъ на его попеченіи находятся: содержаніе и освѣщеніе улицъ, устраненіе «nuisances», постройки, хлѣбопекарни и похоронное дѣло. Онъ же собираетъ коммунальные налоги ²⁾. Этотъ комитетъ является настоящею муниципальною властью въ весьма многихъ вопросахъ. Мы встрѣтимся съ нимъ ниже, когда будетъ рѣчь объ организаціи столицы съ точки зрѣнія общественнаго здоровья.

Двадцать шесть ольдерменовъ назначаются пожизненно, каждый

¹⁾ На основаніи древней привилегіи корпорація пользуется монополіей рынковъ даже внѣ территоріи Сити. Никакой рынокъ не можетъ быть устроенъ въ районѣ семи миль отъ церкви св. Павла безъ его согласія. И дѣйствительно, большая часть рынковъ столицы принадлежатъ Сити и эксплуатируются въ его пользу.

²⁾ Bugnottet et Noirpoudre de Sauvigney, „Etudes administratives et judiciaires sur Londres et l'Angleterre“ (Paris, 1888), p. 157—176.

однимъ изъ кварталовъ Сити ¹⁾. По праву своего избранія они входятъ въ составъ Common Hall и Common Council. Кромѣ того они образуютъ болѣе тѣсную корпорацію «Совѣтъ ольдерменовъ» (Court of aldermen), исполняющую различныя функціи. Ольдермены назначаютъ нѣсколькихъ муниципальных должностныхъ лицъ. Такъ имъ принадлежитъ назначеніе маклеровъ; они же рѣшаютъ вопросъ о приѣмѣ въ freeman'ы. Они могутъ распоряжаться средствами Сити для полицейскихъ цѣлей. Полиція находится подъ ихъ контролемъ; они выбираютъ констэблей, они же завѣдуютъ тюрьмами. Однимъ словомъ, когда они засѣдаютъ въ своей «внутренней палатѣ» (inner chamber), то ихъ положеніе представляетъ нѣкоторую аналогію съ положеніемъ мировыхъ судей, собравшихся на четвертую сессию. Впрочемъ ольдермены суть вмѣстѣ съ тѣмъ мировые судьи ex officio; они образуютъ «скамью» (bench) магистратовъ Сити. Два ольдермена регулярно засѣдаютъ въ guildhall'ѣ въ качествѣ мировыхъ судей. Ольдерменъ (это относится также и къ лордъ-мэру), даже когда онъ засѣдаетъ одинъ, можетъ постановлять рѣшенія по дѣламъ, требующимъ въ графствахъ совмѣстнаго участія двухъ обыкновенныхъ мировыхъ судей. Каждый ольдерменъ состоитъ комиссаромъ при центральномъ уголовномъ судѣ.

Наконецъ во главѣ корпораціи находится лордъ-мэръ, Lord-Mayor, выбираемый на годъ. Выборы происходятъ 29-го сентября и нуждаются въ утвержденіи со стороны королевы. Собраніе Common Hall, состоящее, какъ извѣстно, изъ всѣхъ liveryman'овъ всѣхъ гильдій Сити, выбираетъ двухъ кандидатовъ изъ числа ольдерменовъ, уже занимавшихъ должность шерифовъ, собраніе же ольдерменовъ назначаетъ одного изъ этихъ кандидатовъ лордомъ-мэромъ. Въ сущности при этомъ руководствуются только старшинствомъ лѣтъ. Common Hall соблюдаетъ очередь при назначеніи кандидатовъ, а собраніе ольдерменовъ всегда отдаетъ предпочтеніе старшему изъ нихъ.

Списокъ почетныхъ должностей, въ которыхъ состоитъ лордъ-мэръ, и функцій, которыя онъ исполняетъ или считается исполняющимъ, поражаетъ своимъ богатствомъ и разнообразіемъ. Лордъ-мэръ председательствуетъ въ Common Hall'ѣ, въ Common Council'ѣ

¹⁾ Одинъ изъ 26 ольдерменовъ — представитель 27-го квартала (именно квартала Bridge without). Но за то внутри Сити два квартала Cripplegate выбираютъ вмѣстѣ только одного ольдермена.

и въ собраніи ольдерменовъ. Онъ руководить совѣщаніями коммисіи of sewers. Онъ первый мировой судья Сити и слѣдовательно предсѣдатель суда въ Mansion House. Его имя находится во главѣ списка комиссаровъ при главномъ уголовномъ судѣ. Онъ первый коронеръ Сити, зависящихъ отъ Сити «свободныхъ мѣстъ» и Саут-уорка. Онъ намѣстникъ королевы въ Сити, начальникъ городской милиціи и хранитель Темзы. Онъ trustee церкви св. Павла, завѣдующій королевскими больницами и различными благотворительными фондами. Онъ имѣетъ титулъ right honourable и обыкновенно возводится въ рыцарское званіе. Наконецъ, онъ живетъ въ городскомъ дворцѣ — Mansion House, пользуется экипажами, принадлежащими городу, и получаетъ жалованіе въ 10000 фунтовъ.

Этого жалованія, несмотря на его кажущуюся громадность, въ сущности недостаточно. Расходы, которыхъ обычай требуетъ отъ лорда-мэра, далеко превышаютъ эту сумму. Лордъ-мэръ прежде всего представитель Сити, нѣчто въ родѣ блестящаго символа. Онъ воплощеніе не только древнихъ муниципальных вольностей, но какъ бы самой столицы. Онъ самъ по себѣ уже является обрядомъ, декораціей. Его положеніе далеко не синекура и жизнь, которую онъ ведетъ, одна изъ самыхъ напряженныхъ. Даже кромѣ официально ввѣренныхъ ему многочисленныхъ функцій, точно и вполне исполнять которыя ему было бы очень трудно, онъ имѣетъ множество другихъ обязанностей, чисто свѣтскаго характера, но которымъ обстоятельства придаютъ иногда большое политическое и общественное значеніе. Лордъ-мэръ предсѣдательствуетъ на празднествахъ съ благотворительной цѣлію, на раздачахъ наградъ; на его присутствіе расчитываютъ при открытіи каждой новой школы. Онъ естественный инициаторъ благотворительныхъ предпріятій и его имя красуется на множествѣ подписныхъ листовъ; наконецъ, отъ него ожидаютъ великолѣпнаго гостепріимства въ его резиденціи въ Mansion House по отношенію къ разнымъ высокопоставленнымъ лицамъ.

Въ числѣ другихъ сановниковъ Сити есть четыре или пять, заслуживающихъ вниманія. Это, во-первыхъ, оба шерифа, назначаемые Common Hall'емъ. До закона 13-го августа 1888 года эти шерифы исполняли свои обязанности одновременно въ Сити и въ Мидльсекскомъ графствѣ. Прежде они были предсѣдателями, по крайней мѣрѣ теоретическими, двухъ судовъ: суда шерифовъ poultry Compter и суда шерифовъ Giltspur Street Compter. Эти суды имѣли не-

ограниченную юрисдикцію въ личныхъ дѣлахъ и судили съ участіемъ присяжныхъ. Фактически судейскія обязанности исполнялись въ нихъ помощниками шерифовъ (under sheriffs) или «первыми клерками шерифовъ» (sheriffs, first clerks). Судъ шерифовъ замѣненъ въ настоящее время судомъ лондонскаго Сити (City of London Court), компетенція котораго аналогична компетенціи судовъ графства (низшіе гражданскіе суды). Предсѣдатель этого суда называется Судьею Суда Лондонскаго Сити (judge of the City of London Court). Этотъ магистратъ выбирался прежде общиннымъ совѣтомъ; со времени закона 1888 года онъ назначается королевой.

Собственно шерифскія функціи выполняются «вторыми клерками шерифовъ» (sheriffs second clerk), называемыми также secondaries of London.

Recorder,—это адвокатъ—совѣтникъ Сити. Онъ присутствуетъ на засѣданіяхъ Common Council, собранія ольдерменовъ и Common Hall. Онъ—главный совѣтникъ лорда-мэра, которому онъ неизмѣнно сопутствуетъ во всѣхъ публичныхъ церемоніяхъ. Но вмѣстѣ съ тѣмъ онъ одинъ изъ самыхъ высокихъ сановниковъ въ королевствѣ. Главная его обязанность—это засѣдать въ центральномъ уголовномъ судѣ (Central Criminal Court), онъ предсѣдательствуетъ также въ судѣ лорда-мэра (Lord-Mayors Court), компетенція котораго простирается на нѣкоторыя дѣла, имѣющія мѣстный интерес¹⁾. Онъ участвуетъ въ засѣданіяхъ четвертной сессіи лондонскаго Сити, имѣющихъ мѣсто восемь разъ въ годъ²⁾. Recorder выбирается по-

¹⁾ Судъ лорда-мэра (Mayor's Court), происхождение котораго, по словамъ официальныхъ документовъ, теряется въ незапамятной древности, былъ реорганизованъ закономъ 1857 года (20 и 21 Vict., с. 117), который оставилъ за нимъ его неограниченную юрисдикцію въ области частныхъ преступлений (за исключеніемъ случаевъ оскорбленія дѣйствіемъ) и юрисдикцію въ примирительномъ порядкѣ, равную юрисдикціи канцелярскаго суда. Въ силу обычая лордъ-мэръ, ольдермены и recorder являются ex officio судьями этого суда. Фактически его предсѣдатели только record и common serjeant; въ случаѣ ихъ отсутствія, общинный совѣтъ можетъ временно замѣнить ихъ адвокатомъ, имѣющимъ уже семь лѣтъ практики. (C-te de Franqueville, «Organisation judiciaire de la Grande-Bretagne», I, p. 234.

²⁾ Сити, какъ извѣстно, поставлено въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ наравнѣ съ графствомъ. Лордъ-мэръ, recorder и ольдермены входятъ въ составъ всѣхъ комиссій gaol delivery для Ньюгэтской тюрьмы и комиссіи ouer и terminer для Сити. Они имѣютъ даже, на основаніи давности, право судить арестан-

жизненно собраніемъ ольдерменовъ. Со времени закона 1888 года онъ можетъ исполнять свои обязанности судьи не иначе, какъ если его выборъ будетъ утвержденъ монархомъ. Онъ получаетъ въ годъ 4000 фунтовъ жалованья.

Common Serjeant въ нѣкоторомъ смыслѣ помощникъ recorder'a, котораго онъ при случаѣ замѣщаетъ; функціи его того же порядка. Онъ также юрисъ-консультъ Сити, сопровождаетъ лорда мэра во время официальныхъ церемоній, присутствуетъ на засѣданіяхъ Common Hall'a, суда альдерменовъ и Common Council'a, равно какъ и на засѣданіяхъ различныхъ комитетовъ. Подобно recorder'у, онъ судья въ судѣ лорда-мэра. Но его главная обязанность — засѣдать въ центральномъ уголовномъ судѣ. Прежде его выбиралъ Common Council, но со времени закона 1888 года онъ назначается короной.

Казначей, chamberlain, выбирается на годъ liveryman'ами въ собраніи Common Hall'a, причемъ его полномочія могутъ быть возобновляемы до безконечности. Ему ввѣрено завѣдываніе городской кассою; онъ принимаетъ во freedom, т. е. въ число freeman'овъ, лицъ, удовлетворяющихъ требуемымъ условіямъ, и хранитъ ихъ списки. Жалованья онъ получаетъ въ годъ 2000 фунтовъ.

Изъ числа главныхъ сановниковъ Сити можно еще упомянуть секретаря города (town clerk), получающаго 3500 фунтовъ, Remembrancer'a ¹⁾ и коронеровъ. Довольно любопытно, что чиновники и агенты Сити назначаются вообще только на одинъ годъ, но что періодическое возобновленіе ввѣренныхъ имъ полномочій считается въ нѣкоторомъ смыслѣ ихъ правомъ ²⁾.

Съ нѣкоторымъ удивленіемъ мы узнаемъ, что вся эта столь сложная организація существуетъ для весьма незначительной территории и довольно немногочисленного населенія. Лондонское Сити занимаетъ не болѣе 271 гектаровъ ³⁾, тогда какъ вся столица за-

товъ Мидльсекскаго графства и собираются на четвертные сессіи для Сити и Саутуорка. (C-te de Franqueville I, p. 258).

¹⁾ Remembrancer (буквально: «тотъ, который напоминаетъ») получаетъ 2000 фунтовъ. Его функціи покажутся намъ, быть можетъ, довольно странными. Онъ сопровождаетъ лорда-мэра въ извѣстныхъ случаяхъ, «напоминаетъ корпорации о дѣлахъ, которыми она должна заниматься», слѣдитъ за засѣданіями парламента и печется объ интересахъ корпорации въ области законодательства.

²⁾ Gneist, «Selfgovernment», p. 649.

³⁾ 671 акръ.

нимаетъ территорію въ слишкомъ 30000 гектаровъ ¹⁾. Что касается настоящаго населенія Сити, то оно постоянно уменьшается. Никто уже болѣе не живетъ въ окрестностяхъ церкви св. Павла и Гильд-голля; почти всѣ помѣщенія обращены въ магазины и конторы. Изъ этого понятно, почему статистика выказываетъ такую крупную разницу между цифрою ночного населенія Сити, не превышающею 37694 человекъ, и цифрою дневного населенія, доходящею до 301384 ²⁾. Ясно, что эти цифры относятся къ лицамъ, которыя связаны съ Сити тѣмъ, что занимаютъ въ немъ, хотя бы на самое короткое время, недвижимость или часть недвижимости. Все это очень мало въ сравненіи съ внушительною цифрою 4.332.118 жителей, представляющею по оффиціальнымъ статистическимъ даннымъ населеніе столицы за 1891 годъ.

III.

Ничто повидимому не отличаетъ Сити отъ остальной столицы. Это все тотъ же самый городъ и тѣ же самые жители. Если, отправившись отъ церкви Св. Павла, спуститься по Ludgate Hill и Fleet Street и продолжать путь по Strand'y, то трудно догадаться, что, начиная съ извѣстнаго пункта, сдѣлавшагося теперь, послѣ срытія древнихъ воротъ Temple Bar, почти идеальною точкою, выходишь изъ области, гдѣ господствуютъ старыя, почтенныя учрежденія, и вступаешь въ область, представляющую съ точки зрѣнія административнаго права совершенно другой характеръ.

До закона 13 августа 1888 года эта область представляла глазамъ наблюдателя довольно странный видъ. Умъ путался въ лабиринтъ всякаго рода учрежденій. Тамъ не было ни малѣйшей заботы о методѣ и объ однообразіи. На каждомъ шагу можно было натолкнуться на безчисленные контрасты и аномаліи. Это былъ раг excellence міръ частичныхъ реформъ, усовершенствованій по кусочкамъ, эмпирическихъ комбинацій. Правда, нѣкоторыя вѣтви администраціи были централизованы, подчинены высшей власти. Но всѣ эти попытки объединенія дѣлались независимо другъ отъ друга

¹⁾ 75442 акра.

²⁾ Night population и day population. Эти статистическія данныя получены во время переписи 1891 г. 10 лѣтъ раньше night population Сити была еще выше 50000 душъ.

и не связывались въ одну общую систему. Сама конституція Сити страдала многими пробѣлами и доставляла пищу всякаго рода нападкамъ. А вокругъ Сити, вокругъ этого островка въ квадратную милю, волновался цѣлый океанъ приходовъ, не успѣвшихъ еще амальгамироваться, слиться въ одно цѣлое.

Юридическое положеніе Лондона было конечно особенное. Это не былъ собственно говоря городъ, ни муниципальный бургъ, ни даже скопленіе нѣсколькихъ муниципальных бурговъ. Лондонъ (не считая Сити) расположенъ на границѣ трехъ графствъ и состоитъ изъ частей, оторванныхъ отъ нихъ. Графства, части территоріи которыхъ онъ такимъ образомъ занимаетъ, суть Миддлсексъ, Сорри и Кентъ. Такъ какъ городъ никогда не получалъ инкорпорационной хартіи, то изъ этого слѣдуетъ, что каждая изъ его частей составляла неотъемлемую часть того графства, на территоріи котораго онъ находился. Кварталы къ сѣверу отъ Темзы принадлежали къ Миддлсексу; кварталы къ югу отъ рѣки составляли часть Сорри; часть города по направленію къ Гринвичу зависѣла отъ Кента. Мировые судьи графствъ Миддлсекса, Сорри и Кента (часть этого графства впрочемъ имѣла гораздо меньшее значеніе) пользовались на своихъ территоріяхъ своими обыкновенными правами. Когда они засѣдали на своихъ четвертныхъ сессіяхъ, то имѣли среди Лондона ту же самую власть, которою были облечены и внѣ его. Прибавьте ко всему этому, что нѣкоторыя части города образовали внутри этого аггломерата настоящіе острова съ особыми правами и привилегіями. Таковъ былъ на примѣръ «городъ и вольный округъ» «(city and liberty)» Уэстминстеръ и вольный округъ (liberty) Тоуеръ (Tower). Эти округа имѣли своихъ особыхъ мировыхъ судей.

Извѣстно, что во множествѣ вопросовъ,—именно, въ вопросахъ, относящихся къ матеріальнымъ интересамъ, мировые судьи ограничиваются надзоромъ надъ приходскими властями. Приходъ—вотъ организмъ, въ который складывается мѣстная политическая жизнь въ своей первоначальной, элементарной формѣ. Лондонъ не составлялъ исключенія изъ общихъ правилъ. Приходъ исполнялъ въ немъ свои обыкновенныя функціи. Уже раньше мы видѣли, какъ выродился приходъ въ цѣлой странѣ и какія злоупотребленія вкрались въ его конституцію. Въ громадномъ большинствѣ приходовъ административная власть выскользнула изъ рукъ массы прихожанъ и

сосредоточилась, такъ сказать, въ рукахъ незначительной олигархіи, которая пополнялась сама собою съ почти абсолютною свободою. Закону часто приходилось поддерживать и освящать подобнаго рода эволюцію. Лондонъ раздѣлилъ общую судьбу. Однако, въ нѣсколькихъ приходахъ столицы, принявшихъ *Hobhouse's Act* 1831 г., члены *select vestry* выбирались всею массою плательщиковъ; но это было, вообще говоря, только лишнимъ противорѣчіемъ больше.

Какой бы впрочемъ ни былъ способъ составленія *vestry*, ясно, что эти скромныя корпораціи могли производить только недостаточное и ограниченное вліяніе. Нѣсколько сотъ джентельменовъ, добровольно исполняющихъ обязанности мировыхъ судей, и множество мелкихъ приходскихъ собраній не могли, даже допуская отсутствіе соперничества и конфликтовъ, считаться организаціей, отвѣчающей нуждамъ необозримой столицы. Общественная благотворительность, гигиена, уличная полиція, начальное образованіе, охрана порядка и безопасности, все это требовало болѣе энергическихъ и умѣлыхъ пріемовъ.

Этотъ первобытный режимъ не могъ продолжаться безнаказано. И дѣйствительно, его постоянно пытались поправить. Ни разу не позволили развернуться съ полною свободою всѣмъ скрывавшимся внутри его неудобствамъ и опасностямъ. Какъ только тотъ или другой пробѣлъ дѣлался слишкомъ чувствительнымъ, какъ только онъ начиналъ возбуждать серьезныя опасенія, законодатель тотчасъ же принималъ свои мѣры. Если нужно было остановить какое нибудь бѣдствіе, искоренить злоупотребленіе, осуществить какое нибудь общепольное дѣло, парламентскій актъ дѣлалъ все нужное. Разъ такой законъ появился подъ видомъ полицейскаго предписанія, захватывавшаго ту или другую вѣтвь администраціи въ Сити или во всемъ аггломератѣ; такъ, уже въ XVIII столѣтіи встрѣчаются обязательныя правила о постройкахъ (именно, направленные къ предупрежденію пожаровъ), объ общественныхъ экипажахъ, о водныхъ сообщеніяхъ. Другой разъ парламентскій актъ имѣлъ форму совершенно спеціальнаго закона, относящагося къ одному только опредѣленному кварталу, одной улицѣ, площади, рынку. Въ третій разъ законъ имѣлъ въ виду интересы одного или нѣсколькихъ приходовъ. Цѣль его была напр. устройство водопровода, или выгребной ямы. Осуществленіе мысли законодателя возлагалось обыкновенно на мѣстную комиссію (*local trust*), въ которой, въ числѣ другихъ членовъ, засѣдали ех

officio церковные старсты и попечители о бѣдныхъ. Эти довольно многочисленныя комиссіи, учреждаемыя для какой нибудь одной спеціальной цѣли, ограниченныя довольно узкою сферою дѣятельности, еще увеличивали тотъ хаосъ, который представлялъ административный строй столицы.

Рядомъ съ частными мѣрами, о которыхъ только что была рѣчь, появлялись административныя реформы болѣе общаго характера, въ которыхъ проглядывало желаніе смотрѣть на Лондонъ, какъ на одинъ цѣльный организмъ. Нагромождаясь въ теченіе настоящаго столѣтія, эти реформы являются признакомъ постоянной эволюціи и могутъ считаться какъ бы прелюдіей къ законодательству 1888 г.

Охрана общественнаго порядка, полиція, судопроизводство, первыя потребовали вмѣшательства законодателя. Извѣстно, какъ близко эти три понятія соприкасаются другъ съ другомъ въ Англіи, до какой степени они даже проникаютъ другъ друга и смѣшиваются между собою. Именно въ этой области мировые судьи являются главными представителями общественной власти. Не легко было «магистратамъ» Миддлсекса и Сорри, какова бы ни была ихъ добрая воля, обезпечить сохраненіе порядка въ такомъ городѣ, какъ Лондонъ. Потому-то именно въ этой области и были введены радикальныя реформы.

Прежде всего Лондонъ по примѣру многихъ муниципальных бурговъ получилъ оплачиваемыхъ мировыхъ судей, *stipendiary magistrates*, которые исполняютъ функціи, принадлежащія въ графствахъ малымъ сессіямъ мировыхъ судей. Съ незапамятныхъ временъ существовалъ въ Bow-Street полицейскій судъ, учрежденный короною. Начиная съ послѣднихъ годовъ XVIII столѣтія эта система сдѣлалась общею. Цѣлый рядъ слѣдующихъ другъ за другомъ законовъ учредилъ полицейскіе суды, *police courts*, въ различныхъ кварталахъ города. Такихъ *police courts* въ настоящее время четырнадцать. Въ нихъ разбираютъ дѣла 26 судей, которые засѣдаютъ по одиночкѣ и получаютъ отъ казны по 1500 фунтовъ въ годъ ¹⁾. Они должны быть избираемы между адвокатами,

¹⁾ «Одинъ изъ нихъ, именно засѣдающій въ судѣ на Bow-Street, имѣетъ титулъ главнаго судьи, *Chief magistrate*. Онъ предѣлательствуетъ на сѣздахъ судей и служитъ какъ бы посредникомъ между ними и министромъ внутреннихъ дѣлъ. Его жалованье 45000 франковъ (1800 фунтовъ)». (C-te Franqueville, «Organisation judiciaire», I, p. 274).

по крайней мѣрѣ, съ семилѣтнею практикой. Они состоятъ ex officio мировыми судьями для графства Лондона и для графствъ Миддлсекса, Сорри, Кента, Эссекса и Гертфорда. На обязанности оплачиваемыхъ мировыхъ судей лежитъ производить предварительныя слѣдствія по дѣламъ, относящимся къ суду присяжныхъ. Кромѣ того они судятъ въ исправительныхъ и полицейскихъ судахъ. Всѣ суды, въ которыхъ они предсѣдательствуютъ, являются судами сокращеннаго судопроизводства.

Учрежденіе оплачиваемыхъ магистратовъ не повлекло за собою исчезновенія добровольныхъ мировыхъ судей; ихъ въ Лондонѣ очень много. Очень рѣдко случается, чтобы они судили въ малыхъ сессіяхъ уголовныя дѣла ¹⁾. Но ихъ административные атрибуты все еще въ высшей степени важны; чтобы убѣдиться въ этомъ, достаточно вспомнить о пререканіяхъ, возникающихъ при выдачѣ разрѣшеній на право продажи спиртныхъ напитковъ. Они собираются періодически на спеціальныя сессіи и принимаютъ участіе въ трудахъ четвертныхъ сессій. До закона 1888 года лондонскіе мировые судьи были магистратами графства; и именно одного изъ трехъ графствъ: Миддлсекса, Сорри и Кента. Ниже мы увидимъ, чѣмъ сдѣлались эти магистраты подѣйствіемъ новаго закона.

Что касается дѣлъ, подвѣдомственныхъ ассизамъ и требующихъ участія объѣзднаго судьи (circuit), то для нихъ существуетъ въ столицѣ со времени закона 1834 г. ²⁾ особая юрисдикція. Это центральный уголовный судъ (Central Criminal Court), который засѣдаетъ въ Old Bailey, въ которомъ обязанности судей фактически исполняютъ делегаты Верховнаго Суда, наравнѣ съ Recorder'омъ и Common Serjeant'омъ лондонскаго Сити. Центральный уголовный судъ вѣдаетъ преступленія, совершаемыя въ районѣ, заключающемъ въ себѣ за разъ лондонское Сити, все графство Миддлсексъ и нѣкоторыя части графствъ Эссекса, Кента и Сорри. Въ сущности его дѣятельность (захватившая съ 1888 г. все графство Лон-

¹⁾ Во всякомъ случаѣ они имѣютъ законное право разбирать и уголовныя дѣла, и есть примѣры, что они это дѣлаютъ. (См. Law Journal 1894, p. 57). Въ районѣ дѣйствія полицейскаго суда они могутъ судить не иначе, какъ въ помѣщеніи этого суда и только въ отсутствіе судьи. Они должны засѣдать по крайней мѣрѣ вдвоемъ, чтобы пользоваться полномочіями, которыя законъ даетъ одному оплачиваемому судѣ (3 и 4 Vict., c. 84).

²⁾ 4 и 5 Will., c. 36.

донъ) простирается на всю столицу и ея окрестности. Его юрисдикція распространяется на населеніе въ 5.260.680 душъ.

Положеніе Лондона въ началѣ текущаго столѣтія оставляло желать безконечно многого прежде всего по отношенію къ полиціи въ собственномъ значеніи этого слова, къ жандармеріи, constabulary. Согласно старымъ административнымъ традиціямъ, обязанность принимать мѣры для поддержанія общественной безопасности лежала на приходяхъ, которые были обязаны содержать требуемое число констэблей. Легко понять, какъ неудовлетворительно исполняли они эту обязанность. И дѣйствительно, жалобы на отсутствіе безопасности въ столицѣ были настолько единогласны, насколько и справедливы.

Сэръ Робертъ Пиль взялъ наконецъ на себя инициативу радикальной реформы. Законъ 1829 года ¹⁾ организовалъ столичную жандармерію на тѣхъ основахъ, на которыхъ она существуетъ и въ настоящее время. Вся столица была поставлена подъ власть своего рода префекта полиціи. Округъ, созданный закономъ 1829 года, заключалъ территорію, расположенную въ районѣ семи миль отъ Charing Cross; впослѣдствіи онъ былъ расширенъ. Со времени закона 1839 года ²⁾ королева можетъ приказомъ своему тайному совѣту присоединить къ столичному округу каждую мѣстность, находящуюся въ районѣ 15-ти миль вокругъ Charing Cross или находящуюся въ районѣ дѣйствія центрального уголовного суда. Въ настоящее время столичный округъ обнимаетъ территорію, принадлежащую къ пяти различнымъ графствамъ (Middlesex, Surrey, Kent, Essex, Hertford) съ населеніемъ въ 5.596101 душъ ³⁾.

Таковъ округъ, на который распространяется власть постоянного чиновника, оплачиваемаго, подлежащаго увольненію, подчиненнаго министру внутреннихъ дѣлъ (home secretary), чиновника, съ котораго, несмотря на принадлежащее ему званіе мирового судьи, сняты всѣ чисто судейскія обязанности. Этотъ префектъ полиціи имѣетъ титулъ «перваго комиссара» (first commissioner). До закона 1856 года ⁴⁾ функціи, которыя въ настоящее время исполняетъ онъ одинъ, исполнялись совмѣстно двумя комиссарами. Достаточно нѣсколь-

¹⁾ 10 Geo IV, с. 44.

²⁾ 2 и 3 Vict., с. 42.

³⁾ Поверхность его занимаетъ 443421 акръ (около 170000 гектаровъ).

⁴⁾ 19 и 20 Vict., с. 2.

кихъ словъ, чтобы охарактеризовать природу этихъ функцій. Первый комиссаръ обезпечиваетъ исполненіе законовъ и полицейскихъ распоряженій. Тюрьмы, дома съ дешевыми квартирами (common lodging houses), общественные экипажи находятся въ его вѣдѣніи. Онъ самъ издаетъ распоряженія по нѣсколькимъ спеціальнымъ пунктамъ, особенно относительно движенія на улицахъ и порядка на рынкахъ. Наконецъ—и это самый важный пунктъ—онъ начальникъ всей столичной полиціи. Вся constabulary находится въ его распоряженіи. Эта полиція образуется со времени закона 1829 года корпусъ жандармеріи въ 15000 человекъ. При первомъ комиссарѣ состоятъ три его помощника ¹⁾. Онъ выбираетъ простыхъ констэблей. Агенты высшихъ степеней назначаются министромъ внутреннихъ дѣлъ по его представленію. Содержаніе констэблей покрывается въ одной части полицейскимъ налогомъ, собираемымъ съ различныхъ приходовъ, а отчасти государственными субсидіями.

На первый взглядъ здѣсь нѣтъ ничего особеннаго. Нѣчто подобное мы конечно находимъ въ большей части крупныхъ столицъ. Учрежденія этого рода вытекаютъ такъ сказать изъ самой природы вещей. Но въ Англіи законъ 1830 года показался довольно важнымъ нововведеніемъ. Онъ былъ знакомъ разрыва съ древними обычаями и обнаруживалъ совершенно новое стремленіе—стремленіе вполне естественное и спасительное—къ централизаціи, къ расширенію власти государства. Реорганизація столичной полиціи была исходною точкою, образцомъ современнаго устройства полиціи во всемъ королевствѣ. Съ 1839 года и Сити признало актъ сэра Роберта Пиля; его полиція получила ту же самую организацію, что и полиція остальной столицы; тѣмъ не менѣе—и это фактъ, заслуживающій вниманія—она зависитъ не отъ той же самой власти. Въ этомъ отношеніи Сити сохранило свою автономію: оно имѣетъ своихъ особыхъ policemen'овъ; его главный комиссаръ выбирается общиннымъ совѣтомъ и утверждается короной. Личный составъ полиціи Сити равняется 903 человекамъ.

Организація полиціи въ Лондонѣ не была измѣнена закономъ 1888 года.

Объединеніе состоялось также въ области общественной благо-

¹⁾ Одинъ изъ этихъ помощниковъ стоитъ во главѣ сыскной полиціи (criminal investigations department), организованной въ 1878 году. Это учрежденіе помѣщается въ Scotland Yard.

творительности. До великой реформы 1834 года Лондонъ былъ подчиненъ въ этомъ отношеніи одинаковому режиму, какъ и остальная страна. Оказываніе помощи бѣднымъ и больнымъ составляло и здѣсь, какъ вездѣ, обязанность приходовъ. Приходы Сити (болѣе многочисленные впрочемъ, нежели приходы церковные) были очень не велики, тогда какъ приходы, расположенные внѣ Сити, отличались почти всегда значительнымъ протяженіемъ. Въ большей части приходовъ дѣйствовали спеціальныя законы, регулировавшіе въ нихъ съ большимъ разнообразіемъ службу общественной благотворительности. Принятая правительствомъ мѣры на основаніи закона о бѣдныхъ 1834 года стремились положить конецъ этому смѣшенію, а законъ 1867 года ¹⁾ продолжалъ дѣло, начатое закономъ 1834 года. Въ настоящее время столица распадается на тридцать союзовъ, 13 изъ которыхъ имѣютъ только по одному приходу; въ числѣ остальныхъ семнадцати находится и Сити, которое съ своими 112 малыми приходами составляетъ одинъ союзъ.

Каждый изъ столичныхъ союзовъ подчиняется дѣйствию всѣхъ тѣхъ началъ, которыя уже были изложены нами въ другомъ мѣстѣ. Демократическая избирательная система, установленная закономъ 5-го марта 1894 года, примѣняется конечно и къ Лондону. Попечители о бѣдныхъ выбираются теперь по системѣ всеобщаго голосованія или очень близкой къ ней. Въ столичныхъ board'ахъ не будетъ болѣе ни членовъ ex officio, ни членовъ, назначенныхъ правительствомъ. Право назначать попечителями лицъ, удовлетворявшихъ извѣстному имущественному цензу, было прерогативою, которою въ Лондонѣ пользовалось правительство, но которое уже отнято у него.

Въ придачу ко всему этому — особенно со времени закона 1867 года — были сдѣланы попытки упростить столичную благотворительную администрацію. Союзы были разбиты на группы съ точки зрѣнія различныхъ цѣлей. Такъ, по отношенію къ управленію заведеніями для умалишенныхъ, для страдающихъ заразными лихорадками и для больныхъ оспою, Лондонъ образуетъ одинъ округъ. Больницы же для страдающихъ обыкновенными болѣзнями зависятъ, напротивъ, каждая отъ одного изъ двухъ различныхъ округовъ. Также точно существуетъ девять школьныхъ округовъ (school dis-

¹⁾ 30 и 31 Vict., с. 6.

tricts) для обученія дѣтей бѣдныхъ. Эти различные округа учреждены и организованы правительственными распоряженіями. Каждый изъ нихъ управляется совѣтомъ (board of management), въ которыхъ засѣдаютъ съ одной стороны делегаты, выбранные союзами, а съ другой—члены, назначенные правительствомъ изъ числа мировыхъ судей и плательщиковъ, удовлетворяющихъ извѣстному имущественному цензу. Члены по выборамъ составляютъ впрочемъ большинство.

Законодатель обратилъ вниманіе также на то, чтобы ровнѣе распредѣлить тяжесть общественной благотворительности между различными союзами столицы. Если бы каждому союзу приходилось ограничиваться своими собственными средствами, то ясно, что болѣе бѣдные кварталы падали бы подъ тяжестью своихъ обязательствъ. Тѣ части города, гдѣ норма дохода, облагаемого податью, наиболѣе низка, заключаютъ въ себѣ самый большой процентъ бѣдныхъ. Въ виду этого цѣлый рядъ законовъ возложилъ на цѣлый городъ извѣстныя категоріи расходовъ, для чего была создана общая касса (metropolitan common poor fund). На основаніи закона 1869 года ¹⁾ налоги, относящіеся къ общественной благотворительности, обременяютъ безразлично всѣ приходы столицы. Кромѣ того государственная казна отпускаетъ каждому союзу субсидіи, цифра которыхъ пропорціональна числу бѣдныхъ, содержимыхъ даннымъ союзомъ въ рабочемъ домѣ, больницѣ или школѣ ²⁾. Припомнимъ наконецъ, что столица составляетъ первый изъ четырнадцати большихъ округовъ королевства, на которые распространяется власть и надзоръ Local Government Board'a.

Лондонъ управляется одною школьною комиссіею (the school board for London), состоящею изъ 55 членовъ. Городъ раздѣленъ въ этомъ отношеніи на одиннадцать избирательныхъ округовъ, изъ которыхъ каждый выбираетъ отъ четырехъ до семи делегатовъ. Избирателями состоятъ всѣ прихожане, платящіе налогъ въ пользу бѣдныхъ. Выбраннымъ можетъ быть всякій, безъ различія пола. Предсѣдатель можетъ быть выбранъ внѣ комиссіи и ему можетъ

¹⁾ 32 и 33 Vict., с. 67 (Valnation Metropolis Act).

²⁾ Это такъ называемые indoor paupers. Въ настоящее время субсидіи казначейства выдаются на руки попечителямъ различныхъ союзовъ черезъ посредство совѣта графства Лондона (London County Council) и обременяютъ the exchequer contribution account административнаго графства Лондона.

быть назначено жалованье. Если не считать нѣсколькихъ совершенно спеціальныхъ пунктовъ, находящихся въ связи съ исключительнымъ положеніемъ столицы, то лондонскій school board пользуется тѣми же самыми правами и обязанностями, что и другія школьныя коммисіи въ странѣ.

Пробѣлы и недостатки, господствовавшіе въ Лондонѣ въ области общественной гігіены, были очень похожи на то, что замѣчалось въ другихъ частяхъ государства. Пытались помочь несомнѣнному злу болѣе или менѣе эмпирическими средствами. Приказы судей преслѣдовали «puisances». Нѣкоторые вопросы, затрогивавшіе разъ весь аггломератъ, другой разъ только тотъ или другой кварталъ, вызывали вмѣшательство парламента. Новая эра началась съ появленія закона 14 августа 1855 года ¹⁾. Этотъ законъ заслуживаетъ вниманія. Онъ дѣлаетъ щедрыя уступки требованіямъ демократіи; въ первый разъ на столицу взглянули здѣсь, какъ на одинъ организмъ, въ составъ котораго входитъ даже древнее Сити.

Система, введенная закономъ 1855 года, довольно своеобразна и не свободна конечно отъ нѣкотораго рода запутанности. Она дѣлитъ Лондонъ на 39 округовъ, изъ которыхъ 27 имѣютъ всего по одному приходу, десять, называемыхъ «дистриктами», состоятъ каждый изъ группы приходовъ, одинъ изъ соединенія двухъ дистриктовъ, и наконецъ одинъ изъ соединенія одного дистрикта съ однимъ приходомъ. Въ дѣленіе, произведенное закономъ 1855 года, были впрочемъ введены нѣкоторыя измѣненія послѣдовавшими за ними законами ²⁾.

Каждый изъ 78 приходовъ столицы составляетъ своего рода общину, живущую самостоятельною жизнью. Представителемъ ея служить выборный совѣтъ, состоящій, смотря по населенности прихода, изъ 18 до 120 членовъ. Совѣтъ этотъ называется vestry. Онъ олицетворяетъ приходъ, особенно въ области общественной благотворительности, и во всемъ, что относится къ налогу въ пользу

¹⁾ 18 и 19 Vict., с. 120 (Metropolis Local Management Act).

²⁾ Замѣтимъ, что къ числу приходовъ необходимо причислить территоріи, которыя не составляютъ собственно приходовъ, а обозначаются выраженіями liberty, hamlet, place. Есть еще другія территоріальныя единицы, которыя не подходятъ ни подъ какую классификацію и подчиняются спеціальнымъ правиламъ. Примѣромъ этого могутъ служить inns of Court.

бѣдныхъ ¹⁾). Кромѣ того, если границы прихода совпадаютъ съ границами одного изъ вышеупомянутыхъ 39 округовъ, то vestry управляетъ округомъ и въ области общественной гигиѣны и путей сообщенія. Если же, напротивъ, одинъ изъ этихъ 39 округовъ включаетъ въ себѣ два или болѣе прихода, то онъ находится по отношенію къ гигиенѣ и дорогамъ подъ властью «бюро работъ» (board of works), состоящаго обыкновенно изъ 50 членовъ ²⁾, выбираемыхъ пропорціонально отдѣльными vestries округа ³⁾.

Чтобы принимать участіе въ выборѣ членовъ vestry, нужно было до недавняго времени жить въ приходѣ и исправно платить мѣстные налоги; ни одинъ избиратель не имѣлъ болѣе, чѣмъ одинъ голосъ. Быть выбраннымъ въ члены vestry или board of works могъ всякій, владѣющій въ приходѣ недвижимостью, приносящую чистаго дохода, обложеннаго налогомъ въ пользу бѣдныхъ, не менѣе 40 фунтовъ; цензъ этотъ опускался до 25 фунтовъ въ приходахъ съ слишкомъ малымъ числомъ избирателей ⁴⁾. Священникъ и церковные старосты были членами vestry ex officio. Закономъ 5-го марта 1894 года право выбирать и быть выбираемымъ предоставлено всѣмъ «приходскимъ избирателямъ». Съ этого времени въ этой области дѣйствуютъ тѣ же правила, что и при составленіи бюро попечителей и окружныхъ совѣтовъ ⁵⁾. Священникъ и церковные старосты во всякомъ случаѣ продолжаютъ засѣдать въ vestry въ качествѣ членовъ ex officio.

¹⁾ 19 и 20 Vict., с. 112. Vestry управляетъ приходомъ также съ точки зрѣнія церковныхъ интересовъ. Но это принципъ, въ которомъ законъ производитъ, смотря по обстоятельствамъ, важныя бреша. Мы не имѣемъ возможности входить въ эти подробности.

²⁾ Крайнія цифры 28 и 58.

³⁾ Представителями vestry бываетъ, смотря по ея значенію, весьма различное число делегатовъ. Цифры колеблются между 1 и 27.

⁴⁾ Это бывало тогда, когда число недвижимостей съ доходомъ въ 40 фунтовъ и выше не превышало шестой части всего числа недвижимостей въ приходѣ (poor law assessments).

⁵⁾ Хотя въ Лондонѣ нѣтъ «приходскихъ совѣтовъ» въ смыслѣ закона 5 марта 1894 г. тѣмъ, не менѣе тамъ, какъ и во всѣхъ городскихъ округахъ, составляются списки «приходскихъ избирателей». Припомнимъ въ послѣдній разъ, что приходскими избирателями бываютъ всѣ мужчины и женщины, помѣщенные въ parliamentary register of electors или же въ local government register of electors. Чтобы попасть въ списокъ, достаточно занимать отдѣльную квартиру и не прибѣгать къ общественной благотворительности.

Члены board'овъ и vestries выбираются на три года и обновляются ежегодно по третямъ. Каждая vestry, управляющая округомъ, и каждый board of works ежегодно выбираютъ предсѣдателя, который по закону становится на все время нахождения въ должности мировымъ судьей графства Лондона. Въ этомъ отношеніи эти представительныя собранія отдѣльныхъ городскихъ кварталовъ получили ту же самую привилегію, что и совѣты городскихъ и сельскихъ округовъ. Прибавимъ наконецъ, что избиратели каждого прихода назначаютъ каждый годъ по пяти аудиторовъ, роль которыхъ состоитъ въ провѣркѣ счетовъ округа.

Въ Сити, полномочія, которыми въ другомъ мѣстѣ облечены vestries и boards, находятся въ рукахъ комиссаровъ сточныхъ трубъ (commissioners of sewers). На основаніи закона 1848 года ¹⁾ эта коммиссія выбирается общиннымъ совѣтомъ и изъ его собственной среды.

Полномочія административной корпораціи (vestry или board of works), управляющей дѣлами одного изъ округовъ, на которые раздѣляется столица, конечно раздѣлены съ точностью. Компетенція этихъ корпорацій составила большую частью благодаря переводу на нихъ тѣхъ обязанностей, которыя до этого времени лежали на синдикальныхъ ассоціаціяхъ (commissioners of sewers) или на инспекторахъ общественныхъ дорогъ (surveyors of highways).

Эта компетенція обнимаетъ все, что относится къ сточнымъ трубамъ, къ замощенію, содержанію, подметанію, поливкѣ и освѣщенію улицъ, къ расширенію старыхъ улицъ и проведенію новыхъ, къ принудительнымъ отчужденіямъ. Vestries и boards of works (равно какъ и Common Council въ Сити) могутъ требовать себѣ право содержать большія дороги (main roads). Эти собранія слѣдятъ за исполненіемъ законовъ и предписаній о предупрежденіи и устраненіи nuisances, а также относящихся къ постройкамъ, къ гигиенѣ, къ наблюденію за съѣстными припасами. Они пользуются довольно обширною властью по изданію разныхъ bye-laws, относительно пунктовъ, перечисляемыхъ закономъ. Имъ дозволяется назначать и собирать налоги, необходимые для выполненія ихъ обязанностей, а также заключать займы. Они выбираютъ своихъ агентовъ и обязаны назначать по крайней мѣрѣ одного санитарнаго врача (me-

¹⁾ 11 и 12 Vict., с. 163.

dical officer of health) и инспектора nuisances. Однимъ словомъ, vestries и boards of works суть прежде всего то, что называютъ въ Англіи санитарными властями. Все, что сказано было въ одной изъ предыдущихъ главъ по поводу общественной гігіены и связанныхъ съ нею вопросовъ, остается вѣрнымъ и для столицы, если не считать нѣкоторыхъ неизбѣжныхъ измѣненій.

Со времени закона 5-го марта 1894 г. нормальная компетенція общинныхъ совѣтовъ получила возможность еще болѣе расширяться. Приказъ правительства можетъ дать этимъ совѣтамъ право назначать попечителей о бѣдныхъ и ихъ помощниковъ и пользоваться различными правами приходскихъ совѣтовъ. И здѣсь законодатель ставитъ на одну доску собранія округовъ столицы съ совѣтами обычныхъ городскихъ округовъ.

Vestries и boards находились прежде подъ властью одного общаго собранія, извѣстнаго подъ именемъ «бюро работъ въ столицѣ» (Metropolitan board of works).

Оно состояло изъ 46 членовъ; трое изъ нихъ назначались общиннымъ совѣтомъ Сити, остальныхъ выбирали vestry и district boards. По общему правилу каждый округъ назначалъ одного делегата, но наиболѣе населенные округа имѣли по два и по три представителя. Продолжительность мандата была трехлѣтняя. Metropolitan Board of works прежде всего исполнялъ свои прямыя функціи. Онъ считался владѣльцемъ главныхъ сточныхъ трубъ въ столицѣ (main sewers) и смотрѣлъ за ихъ содержаніемъ; въ прибавленіи къ закону 1855 года эти трубы были перечислены, но Board имѣлъ полное право возводить другія трубы въ званіе главныхъ.

Въ случаѣ небрежности второстепенныхъ властей, онъ дѣлалъ распоряженіе о наименованіи улицъ и о нумеровкѣ домовъ. Онъ могъ предпринимать меліораціонныя работы, проводить новыя улицы, расширять старыя, производить нивелировку, утверждать планы, опредѣлять высоту построекъ и производить, подъ условіемъ согласія парламента, необходимыя принудительныя отчужденія. Онъ издавалъ правила, bye-law, относительно предметовъ, входившихъ въ его область. Кромѣ того онъ контролировалъ vestries и district boards относительно ихъ завѣдыванія сточными трубами и давалъ имъ соотвѣтствующія инструкціи. Онъ исполнялъ всѣ функціи, которыя было угодно этимъ собраніямъ ввѣрять ему, и представлялъ собою высшую апелляціонную инстанцію для нѣкоторыхъ ихъ по-

становленій. Наконецъ цѣлый рядъ парламентскихъ актовъ ввѣрилъ ему заботу объ обезпеченіи исполненія довольно большого числа заказовъ, представляющихъ общій интересъ, какъ на примѣръ законовъ, относящихся къ взрывчатымъ веществамъ, къ домамъ, населеннымъ рабочими, къ эпизоотіямъ, къ конножелѣзнымъ дорогамъ, къ скотобойнямъ и къ торговлѣ керосиномъ.

Понятно, что столь обширной компетенціи соотвѣтствовали весьма значительныя финансовыя полномочія. Metropolitan Board of works могъ назначать налогъ ¹⁾, заключать займы. Его пассивъ дошелъ подъ конецъ до 28000 фунтовъ. Съ другой стороны, онъ выдавалъ авансы различнымъ администраціямъ столицы до общей суммы слишкомъ въ 8000 фунтовъ. Къ 3-му декабря 1887 года принадлежащій ему активъ достигалъ 11.400.000 фунтовъ, а ежегодный его бюджетъ опредѣлялся суммою въ 4.000.000 фунтовъ. Несмотря на свои многочисленные атрибуты Metropolitan Board of works пользовался довольно ничтожнымъ вліяніемъ и составлявшіе его члены были вообще совершенно малоизвѣстные люди ²⁾. Со времени закона 13-го авг. 1888 года его полномочія перешли цѣликомъ къ административному совѣту графства Лондона.

IV.

Local Government Act 13-го августа 1888 г. заключаетъ въ себѣ отдѣлъ, специально посвященный столицѣ (Application of Act to Metropolitan). Благодаря весьма смѣлой и широкой попыткѣ объединенія, Лондонъ былъ возведенъ въ званіе графства, такъ что столица Англіи представляетъ въ настоящее время отдѣльное административное графство Лондонъ (the administrative County of London).

²⁾ Metropolitan board of works назначали цифру, пропорціональную чистому доходу съ недвижимаго имущества, которую ему долженъ былъ выплатить тотъ или другой столичный округъ. Требуемыя суммы выплачивали vestry или board of works, которые въ свою очередь занимались собираніемъ налога съ населенія. Эта система въ силѣ и въ настоящее время.

²⁾ Вотъ что говоритъ о Metropolitan Board of works M. James Bryce въ своей знаменитой книгѣ объ American Commonwealth: „въ Лондонѣ Metropolitan Board of works получалъ и расходовалъ очень крупныя суммы, но газеты упоминали объ его совѣщаніяхъ не болѣе четырехъ-пяти разъ въ годъ, а въ числѣ его членовъ очень рѣдко можно было найти людей съ болѣе высокимъ общественнымъ положеніемъ“ (of good social standing) (I, p. 550).

Древнее Сити тоже включено въ этотъ обширный округъ. Тѣмъ не менѣе оно сохранило свои особенныя учрежденія, свои обычаи, свой особый характеръ. Оно не поглощено новымъ округомъ, хотя и не отдѣлено отъ него, но связано съ нимъ довольно многочисленными нитями. Чтобы быть вполнѣ точнымъ, слѣдуетъ сказать, что administrative County of London состоитъ изъ двухъ различныхъ и неравныхъ по величинѣ частей: съ одной стороны, Сити, а съ другой—остальной городъ, образующій въ свою очередь отдѣльный округъ подъ названіемъ графства Лондона (County of London)¹⁾.

Всю массу приходовъ, изъ которыхъ состоитъ графство Лондонъ²⁾, можно было бы раздѣлить мысленно на три группы, которыя прежде и зависѣли каждая отъ одного изъ различныхъ графствъ. Эти группы были отрѣзаны отъ своихъ графствъ — Миддлсекса, Сорри и Кента—чтобы, соединившись и слившись въ одно цѣлое, образовать одинъ административный округъ. Такой операціи были подвергнуты именно тѣ приходы, которые по смыслу закона 14-го августа 1855 года были поставлены въ зависимость отъ Metropolitan Board of works.

¹⁾ Однимъ словомъ, Лондонъ вмѣстѣ съ Сити образуетъ the administrative County of London, а Лондонъ безъ Сити—просто County of London.

Что касается Сити, которое было графствомъ и до закона 1888 года, то оно сохранило этотъ характеръ и послѣ этого закона (County of the City of London). Его внутреннее устройство подверглось нѣсколькимъ измѣненіямъ, благодаря закону 1888 года. Намѣреніемъ законодателя было свести Сити, насколько возможно, къ положенію города съ населеніемъ выше 10.000, обладающаго четвертными сессіями, но не имѣющаго званія county-borough. Нѣсколько полномочій альдерменовъ (которые пользуются званіемъ мировыхъ судей Сити) было передано въ руки совѣта административнаго графства Лондона. Ихъ полномочія относительно убѣжищъ для недостаточныхъ душевнобольныхъ перешли къ общинному совѣту. Въ окончательномъ итогѣ лондонское Сити очутилось по отношенію къ administrative County of London въ положеніи, аналогичномъ тому, какое занимаетъ бургъ съ населеніемъ отъ 10000 до 50000 душъ по отношенію къ графству, въ которомъ онъ находится. Четыре депутата, изображающіе Сити въ London county council, принимаютъ участіе въ обсужденіи тѣхъ только дѣлъ, которыя интересуютъ Сити наравнѣ съ остальной столицей (эти дѣла, по отношенію къ которымъ приходамъ Сити приходится платить такія же county contribution, какъ и приходамъ остальной столицы). Common council Сити можетъ по соглашенію съ London county council отказаться отъ этого особаго режима и передать свои полномочія (или нѣкоторыя изъ нихъ) собранію представителей всей столицы.

²⁾ Здѣсь идетъ рѣчь о столицѣ безъ Сити.

Столица, получивъ достоинство графства, приобрѣла конечно атрибуты, составляющіе принадлежность каждаго графства. Въ ней есть лордъ-лейтенантъ, исполняющій функціи *custos rotulorum*. Далѣе есть шерифъ ¹⁾, мировой клеркъ и свои собственные коронеры. У нея есть мировые судьи, поставленные совершенно одинаково съ магистратами графствъ ²⁾. Наконецъ есть въ Лондонѣ Судъ четвертныхъ сессій, во главѣ котораго находятся, въ силу специальныхъ распоряженій, президентъ и вице-президентъ, оба оплачиваемые и несмѣняемые ³⁾. Судъ четвертныхъ сессій графства Лондона исполняетъ различныя функціи. Его компетенція въ уголовныхъ дѣлахъ такая же, какъ и всѣхъ другихъ подобныхъ судовъ. Апелляція на приговоры полицейскихъ судовъ и мировыхъ судей (особенно, когда дѣло касается разрѣшеній на торговлю спиртными напитками), приемъ претензій плательщиковъ, все это конечно

¹⁾ На основаніи акта Генриха I-го шерифы графства Миддлсекса назначались лондонскимъ Сити (съ 1725 года они выбирались *liverymen* ами). Актъ 1888 года лишилъ Сити этой древней привилегіи. Шерифъ графства Лондона и шерифъ графства Миддлсекса назначаются теперь, какъ тотъ, такъ и другой, короною.

²⁾ Королева назначаетъ графству Лондона «мировую комиссію». Лица, бывшія до закона 1888 года мировыми судьями графствъ Миддлсекса, Сорри и Кента, сдѣлались судьями графства Лондона подъ условіемъ владѣнія недвижимостью или пребыванія въ предѣлахъ графства (въ обыкновенномъ значеніи этого понятія). *Petty sessional divisions* графства Миддлсекса, Сорри и Кента, расположенныя внутри столицы, продолжаютъ существовать до тѣхъ поръ, пока ихъ границы не будутъ измѣнены рѣшеніемъ четвертной сессіи. Оплачиваемые магистраты полицейскихъ судовъ являются *ex officio* мировыми судьями столицы. Со времени закона 5-го марта 1894 года ежегодные председатели *vestries* и *boards of works* пользуются званіемъ мировыхъ судей графства Лондона во время нахожденія въ должности.

³⁾ Этотъ президентъ (*chairman*) назначается королевой изъ адвокатовъ по крайней мѣрѣ съ десятилѣтней практикой. То же самое относится и къ вице-президенту. До закона 1888 года председателемъ четвертныхъ сессій графства Миддлсекса былъ оплачиваемый *assistant judge*, который могъ выбирать себѣ помощника—*deputy assistant judge*. На основаніи же временнаго распоряженія закона 1888 года *assistant judge* графства Миддлсекса сдѣлался *chairman* омъ суда четвертныхъ сессій графства Лондона. Президентъ и вице-президентъ (на подобіе *recorder* а муниципального бурга) могутъ засѣдать одни. Судъ засѣдаетъ два раза въ мѣсяцъ, поочередно то на правомъ, то на лѣвомъ берегу Темзы. Обыкновенно онъ состоитъ изъ двухъ палатъ. (*C-te de Franqueville, I, p. 258*).

принадлежить къ кругу его дѣтельности и имѣть значеніе, о которомъ было бы излишне распространяться.

Кромѣ того—и это имѣетъ большое значеніе—административное графство Лондонъ имѣетъ графскій совѣтъ. Это собраніе въ главномъ составляется на основаніи тѣхъ же правилъ, что и другіе графскіе совѣты, хотя въ его образованіи есть нѣсколько особенностей, о которыхъ стоитъ упомянуть. Условія, необходимыя, чтобы получить активное и пассивное право голоса ¹⁾ тѣ же, что и вездѣ: достаточно занимать домъ или часть дома и не пользоваться общественною благотворительностью; женщины незамужнія и вдовы пользуются правами наравнѣ съ мужчинами.

Число членовъ совѣта не зависитъ отъ усмотрѣнія правительства, но обозначено закономъ. Лондонъ раздѣленъ на извѣстное число округовъ для парламентскихъ выборовъ (divisions), изъ которыхъ каждый посылаетъ въ парламентъ по депутату, кромѣ Сити, имѣющаго двухъ представителей. Въ графскій же совѣтъ эти избирательные округа посылаютъ по два представителя, кромѣ Сити, выбирающаго четырехъ. Графскій совѣтъ состоитъ въ настоящее время изъ 118 обыкновенныхъ совѣтниковъ (councillors), а число ольдерменовъ вмѣсто того, чтобы составлять третью часть всего числа членовъ совѣта, не можетъ превышать шестой части этого числа; въ настоящее время ихъ всего 19.

Совѣтъ выбираетъ предсѣдателя изъ своей среды или внѣ ея. Онъ можетъ, если пожелаетъ, выбрать вице-президента, а также назначить себѣ оплачиваемаго deputy chairman'a. Этотъ послѣдній, опытный чиновникъ, состоитъ предсѣдателемъ финансоваго комитета и исполняетъ въ нѣкоторомъ смыслѣ обязанности казначея. Лондонскій County council состоитъ изъ 137 членовъ ²⁾. Онъ собирается каждую недѣлю. Текуція дѣла распределены между двадцатью

¹⁾ Во всякомъ случаѣ, для того, чтобы быть county elector'омъ въ административномъ графствѣ Лондона, достаточно жить въ районѣ 15-ти миль отъ границъ графства. (Въ другихъ графствахъ районъ не можетъ быть больше семи миль).

²⁾ Чтобы быть вполне точнымъ, слѣдовало бы сказать, что лондонскій county council можетъ состоять изъ 138 членовъ: предсѣдателя, 19-ти ольдерменовъ и 118 councillors. Но если предсѣдателя выбираютъ изъ среды самого совѣта (какъ это и есть въ настоящее время), то совѣтъ имѣетъ только 137 членовъ.

постоянными комитетами. Совѣтъ можетъ ввѣрить комитету какую угодно изъ своихъ функцій, за исключеніемъ права назначать налоги и заключать займы.

Лондонскій County council, несмотря на свой титулъ, не совсѣмъ тождественъ съ обыкновеннымъ графскимъ совѣтомъ. Его атрибуты гораздо многочисленнѣе и его роль несравненно важнѣе. Его компетенція весьма разнообразна и вытекаетъ изъ нѣсколькихъ различныхъ источниковъ.

Прежде всего онъ пользуется полномочіями, которыя законъ даровалъ всѣмъ графскимъ совѣтамъ. Въ чертѣ столицы онъ явился наслѣдникомъ четвертныхъ сессій графствъ Миддлсекса, Сорри и Кента. Мы уже видѣли выше, какія функціи были предметомъ этого перехода власти. Здѣсь будетъ достаточно припомнить нѣсколько существенныхъ правилъ. Лондонскій County council завѣдуетъ имуществомъ графства. Онъ управляетъ убѣжищемъ для бѣдныхъ душевно-больныхъ и ремесленными и исправительными школами. Онъ назначаетъ коронеровъ и обозначаетъ для cadaqua изъ нихъ границы его участка. Наконецъ, онъ даетъ разрѣшеніе на открытіе заведеній для музыки и танцевъ (music and dancing licenses). Эти разрѣшенія даются только на одинъ годъ, и извѣстно, что при ихъ возобновленіи совѣтъ Лондона бываетъ иногда вынужденъ считаться съ требованіями довольно щекотливаго пуританизма. Лондонскій county council получаетъ субсидію отъ казначейства и распределяетъ часть ея на основаніи особыхъ правилъ, находящихся примѣненіе только въ столицѣ, между бюро попечителей различныхъ poor law unions.

Во-вторыхъ, совѣтъ графства Лондона получилъ наслѣдство послѣ Metropolitan Board of works. Онъ—высшая власть въ области санитарной полиціи и дорогъ. Его полномочія въ этомъ отношеніи все еще продолжаютъ расти и принимать болѣе разнообразный видъ. Онъ завѣдуетъ главными сточными трубами (main sewers), производитъ работы, имѣющія общественный интересъ, открываетъ новыя улицы, и имѣетъ надзоръ надъ дѣятельностью окружныхъ санитарныхъ властей ¹⁾, дѣйствуетъ вмѣсто нихъ въ случаѣ не-

¹⁾ Въ нѣкоторыхъ случаяхъ, когда санитарная власть (vestry или board of works) не исполняетъ своихъ законныхъ обязанностей (напр. въ томъ, что касается подметанія улицъ), то она можетъ быть обвинена кѣмъ угодно не-

брежности съ ихъ стороны, измѣняетъ, если нужно, ихъ рѣшенія ¹⁾; онъ разрѣшаетъ занятія извѣстными промыслами, организуетъ пожарныя команды (fire brigade), издаетъ правила, касающіяся множества пунктовъ, обеспечиваетъ исполненіе законовъ. Нужно ли упоминать о томъ, что англійскій законодатель, столь щедрый на совѣты, приказанія и запрещенія всякій разъ, какъ его вниманіе привлекается общественнымъ здоровьемъ и связанными съ нимъ безчисленными вопросами, всегда являлъ доказательства невѣроятной плодовитости, лишь только дѣло касалось Лондона? Поле для bye-laws, издаваемыхъ графскимъ совѣтомъ, собраніями vestry и district boards уже само по себѣ довольно обширно.

Но это ничто въ сравненіи съ областью, присвоенною себѣ парламентомъ. Сборникъ уставовъ, относящихся къ мѣстному управленію столицы, имѣетъ внушительныя размѣры. Жители Лондона, надо полагать, хорошо защищены отъ множества опасностей и неприятностей. Но за то они буквально опутаны цѣлою сѣтью мелкихъ, но строгихъ правилъ, подобныя которымъ едва-ли можно найти гдѣ либо въ другомъ мѣстѣ ²⁾.

Лондонскій County council для удовлетворенія своимъ обязанностямъ назначаетъ налоги и заключаетъ займы. Каждый налогъ по-является въ видѣ прибавленія къ налогу въ пользу бѣдныхъ и взимается пропорціонально чистому доходу съ недвижимаго имущества. Займы могутъ производиться только на условіяхъ, предусмотрѣнныхъ законами и должны быть разрѣшены правительствомъ. Съ другой стороны, совѣтъ можетъ дѣлать выдачи различнымъ административнымъ корпораціямъ.

Конечно, здѣсь не можетъ быть и рѣчи о томъ, чтобы дать полный списокъ функцій, которыя исполняетъ лондонскій County

редъ судомъ сокращеннаго производства и присуждена къ штрафу не свыше 20 фунтовъ.

¹⁾ Въ Сити обязанности санитарной власти исполняютъ commissioners of sewers, назначаемые общиннымъ совѣтомъ. Эта коммиссія исполняетъ тѣ же самыя функціи, что и vestries и boards of works въ остальной части столицы, но она не подчиняется подобно этимъ корпораціямъ власти лондонскаго county council. Совѣтъ не можетъ поставить себя на мѣсто commissioners of sewers и не имѣетъ права измѣнять ихъ постановленія. Контрольная власть находится здѣсь въ рукахъ Local Government Board'a.

²⁾ Извѣстное число этихъ распоряженій сгруппировано въ законѣ 5-го апрѣля 1891 года (Public Health London Act).

Council. Ему часто поручаются все новыя и новыя задачи. Его атрибуты весьма многочисленны и разнообразны. Но онъ все-таки еще не доволенъ. Ему тѣсно въ предѣлахъ закона и онъ безпре- станно домогается болѣе обширныхъ полномочій.

Въ этомъ отношеніи Лондонскій county council, въ кото- ромъ въ настоящее время преобладаютъ прогрессисты, оказывается истолкователемъ требованій лондонской демократіи. Требуемая ра- дикальною партіею реформы обозначаются обыкновенно собира- тельнымъ именемъ «лондонской программы» (London programme). Эта программа настолько характерна, что заслуживаетъ по нашему мнѣнію нѣкотораго вниманія.

Въ глазахъ прогрессистовъ конституція столицы все еще пред- ставляется чѣмъ-то въ родѣ незаконченнаго эскиза. Правда, Лон- донъ получилъ наконецъ титулъ графства; это конечно кое чего стоитъ. Но на этотъ результатъ, которымъ пришлось удовлетво- ряться въ ожиданіи лучшаго, нельзя смотрѣть какъ на нѣчто окончательное. Лондонъ мечтаетъ сдѣлаться коммуной, гигантскимъ муниципальнымъ бургомъ, сити. И это новое сити съ лордомъ- мэромъ во главѣ поглотитъ старое Сити, которое укрывалось до сихъ поръ за своими традиціями и привилегіями, какъ за стѣнами неприступной крѣпости. Необходимо, чтобы и эта почтенная крѣ- постъ подчинилась общимъ законамъ и раздѣлила судьбу остальной столицы, нужно, чтобы она сошла къ значенію простого округа. Тогда имущество его сольется съ имуществомъ великаго Сити. Прерогативы его liverman'овъ исчезнутъ. Громадные доходы его «компаній» будутъ хоть отчасти идти на общественныя нужды. Во внутренней организаціи столицы будетъ царствовать строгое одно- образіе. Это не значитъ, чтобы находили желательнымъ или воз- можнымъ ввѣрить одному собранію управленіе городомъ, въ которомъ скоро будетъ пять милліоновъ жителей. Есть много службъ, для которыхъ подраздѣленіе этой громадной территоріи является необходимымъ. Ничто не мѣшаетъ раздѣлить Лондонъ на двадцать участковъ, изъ которыхъ каждый управлялся бы выборнымъ совѣ- томъ и мэромъ. Общій town council, органъ цѣлой столицы, будетъ имѣть верховный надзоръ надъ этими второстепенными собраніями и будетъ заниматься вопросами, имѣющими общій интересъ.

Въ этихъ проектахъ нѣтъ ничего химерическаго. Они вполне осуществимы и, несмотря на отчаянное сопротивленіе древняго

Сити, они вѣроятно и осуществятся, по крайней мѣрѣ, въ своихъ существенныхъ чертахъ ¹⁾). Подробности будутъ конечно составлять предметы весьма пространныхъ разсужденій.

Еслибы графскій совѣтъ Лондона ограничивался желаніемъ имѣть лорда-мэра, стремленіемъ къ болѣе полной централизаціи, еслибы онъ просто мечталъ о поглощеніи Сити, о сокращеніи привилегій *livery companies*, то въ его честолюбіи не было бы ничего, возбуждающаго тревогу. Но «лондонская программа» идетъ гораздо дальше. Не говоря уже о проектахъ объединенія—и въ ожиданіи осуществленія этихъ проектовъ—демократическая партія желала бы открыть для лондонскаго *county council* болѣе широкое поле дѣятельности и обезпечить за нимъ прежде всего болѣе полную независимость.

Между притязаніями лондонскихъ радикаловъ есть конечно нѣсколько такихъ, которыя покажутся намъ довольно безобидными. Когда они требуютъ экспроприаціи могущественныхъ компаній, доставляющихъ населенію столицы воду и газъ, когда они требуютъ, чтобы рынки были эксплуатируемы совѣтомъ и чтобы конки были сдѣланы собственностью города, то о цѣлесообразности всѣхъ этихъ мѣръ можно конечно спорить, но вообще говоря, въ нихъ нѣтъ ничего революціоннаго, ни даже ничего исключительнаго.

Есть много городовъ въ Англіи, не говоря уже о заграничныхъ, гдѣ община успѣшно эксплуатируетъ коммерческія и промышленныя предпріятія, затрагивающія интересы всего населенія. Но все таки въ этихъ проектахъ уже просвѣчиваютъ соціалистическія тенденціи и именно эти тенденціи и внушаютъ серьезныя опасенія.

Коллективистическія ученія до настоящаго времени не имѣли повидимому значительнаго успѣха въ Англіи, но не подлежитъ сомнѣнію, что извѣстная форма соціализма все болѣе и болѣе пріобрѣтаетъ тамъ почву подъ ногами. Идея, что общественныя власти должны оказывать дѣятельную поддержку рабочему классу, что призваніе государства заключается въ томъ, чтобы выравнивать, насколько возможно, то неравенство, которое тысяча обстоятельствъ создаетъ роковымъ образомъ между людьми, эта идея, составляющая

¹⁾ Правительственная коммиссія только что представила рапортъ, въ которомъ она высказывается въ пользу этихъ идей. (См. статью *Fred. Harrison* въ *Contemporary Review*, 1894, II, 737—745).

сущность социализма, имѣетъ въ Англіи несомнѣнно очень много приверженцевъ.

Столица по многимъ причинамъ кажется этимъ реформаторамъ отличнымъ полемъ для опытовъ; здѣсь они желали бы испытать нѣкоторыя изъ своихъ теорій. Лондонская программа во многихъ пунктахъ программа социалистическая. Она заключаетъ въ себѣ мѣры, относящіяся къ квартирамъ рабочихъ, къ условіямъ найма рабочихъ, къ защитѣ интересовъ мелкихъ квартирантовъ. Особенно въ области финансовой она рекомендуетъ важныя реформы. Прогрессивный налогъ на наслѣдства, возвратъ общинѣ, подѣ видомъ добавочнаго налога, того увеличенія цѣнности земельной собственности, которое является результатомъ общественныхъ работъ (betterment)—вотъ тѣ смѣлыя идеи, дорогія лондонскимъ демократамъ, къ осуществленію которыхъ они такъ страстно стремятся.

Если что тормозитъ успѣхъ ихъ дѣятельности, и притомъ гораздо чаще, чѣмъ бы имъ хотѣлось, такъ это строгій контроль парламента надъ совѣщаніями, происходящими въ лондонскомъ графскомъ совѣтѣ. Чтобы лучше понять, въ чемъ состоитъ этотъ контроль, слѣдуетъ вспомнить, что совѣтъ, подобно всѣмъ англійскимъ муниципальнымъ корпораціямъ, пользуется только тѣми полномочіями, которыя были формально даны ему закономъ. Онъ не можетъ принять рѣшенія, установить налогъ, заключить заемъ иначе, какъ въ случаѣ, предусмотрѣнномъ закономъ. Изъ этого слѣдуетъ, что лондонскій County council можетъ взять на себя новую функцію или предпринять какую нибудь общественную работу не иначе, какъ съ согласія парламента.

Согласно принципамъ англійскаго административнаго права законъ, разрѣшающій вопросъ этого рода, непременно указываетъ способъ пріобрѣтенія совѣтомъ нужныхъ для данной цѣли фондовъ. Ясно, что всякая проектированная операція почти всегда приведетъ къ займу и налогу, причемъ послѣдній служить для уплаты процентовъ и постепеннаго погашенія займа. Вотъ здѣсь и былъ бы для лондонскаго совѣта отличный случай примѣнить къ финансовому вопросу правила, пропитанныя социализмомъ. Но до сихъ поръ парламентъ—по крайней мѣрѣ палата лордовъ—оказывалъ неодолимое сопротивленіе всѣмъ попыткамъ, исходившимъ изъ подобнаго источника. Понятно, что London county council съ негодованіемъ протестуетъ противъ оковъ, останавливающихъ его каждую

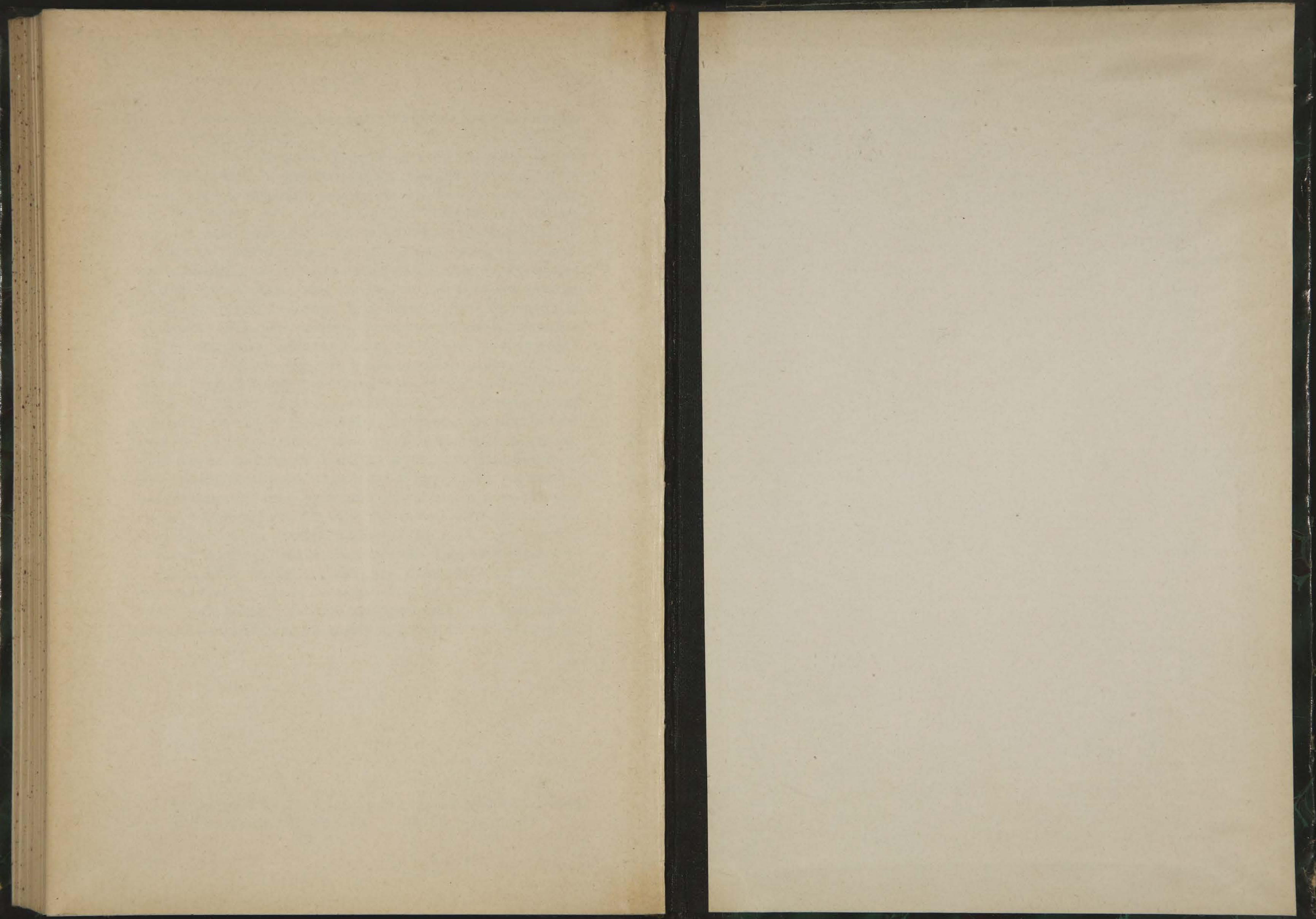
минуту, и что демократическая партія требуетъ для этого собранія болѣе широкой автономіи.

Будетъ-ли эта автономія, которая впрочемъ никогда не будетъ абсолютной, имѣть тѣ преимущества, на которыя надѣются реформаторы, или же, напротивъ, она будетъ источникомъ болѣе серьезныхъ опасностей,—вотъ вопросъ, рѣшать который было бы еще рано и который будетъ волновать умы вѣроятно еще много лѣтъ ¹⁾.

Наконецъ London county council питаетъ еще одну надежду. Онъ бы желалъ, чтобы полиція столицы находилась въ зависимости отъ него. Въ настоящее время корпусъ изъ 15000 полисменовъ находится въ рукахъ министра внутреннихъ дѣлъ. Согласится-ли парламентъ когда либо лишить правительство его полномочій и ввѣрить народному собранію заботу объ охранѣ порядка и безопасности въ самомъ богатомъ и многочисленномъ изъ городовъ въ мірѣ, въ столицѣ британской имперіи? До настоящаго времени это кажется въ высшей степени сомнительнымъ. Но во всякомъ случаѣ въ этомъ нѣтъ ничего невозможнаго. Много обстоятельствъ могутъ заставить Англію уступить требованіямъ лондонской демократіи. Такой результатъ былъ бы безспорно однимъ изъ наиболѣе достойныхъ сожалѣнія. Вполнѣ естественно и часто даже необходимо, чтобы большая столица, резиденція правительства и сердце государства, гдѣ неумѣлость власти, отвѣтственной за поддержаніе порядка, можетъ имѣть роковыя послѣдствія для цѣлой націи, во всемъ, что касается полиціи, подчинялась бы исключительнымъ правиламъ.

Эти немногія указанія на внутреннее управленіе столицы даютъ намъ возможность придти къ заключенію, что организація такого города, какъ Лондонъ, представляетъ затрудненія, которыя особеннымъ образомъ измѣняютъ и усложняютъ задачу мѣстнаго управленія.

¹⁾ См. объ этихъ вопросахъ Sidney Buxton, «A Handbook to political questions of the day», p. 176—198.



ВОТЪЕ

ИВСТВОЕ

ПРАВЛЕН

АНГЛІИ

М.Ф