



Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
(Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА))
Оренбургский институт (филиал)

Кафедра истории государства и права

ЧЕМЕРИНСКАЯ В.В.

**ГОСУДАРСТВО И ПРАВО АНГЛИИ И США
В XVII-XX вв.:
ЭПОХА БУРЖУАЗНЫХ РЕВОЛЮЦИЙ И ФОРМИРОВАНИЕ
ГОСУДАРСТВ НОВОГО ТИПА**

Учебное пособие

Оренбург – 2020

УДК 34 И (07)
ББК 67.3я 73
Ч 42

Рецензенты: Заведующий кафедрой всеобщей истории и методики преподавания истории и обществознания Оренбургского Государственного Педагогического Университета, доктор исторических наук, профессор **Р.Р. Хисамудинова**

Доцент кафедры истории государства и права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук **И.В. Сиваракша**

Чемеринская В.В. Государство и право Англии и США в XVII-XX вв.: эпоха буржуазных революций и формирование государств нового типа (учебное пособие). – Оренбург: 2020. - с. 107

Учебное пособие подготовлено в соответствии с программой учебного курса «История государства и права зарубежных стран» для юридических вузов и рассматривает один из разделов курса – Историю государства и права Англии и Соединенных Штатов Америки в период XVII-XX вв. Эпохи, характеризующейся первыми буржуазными революциями и формированием государств нового исторического типа.

Используя данную книгу при подготовке к сдаче экзамена, обучающиеся смогут в предельно сжатые сроки систематизировать и конкретизировать знания, приобретенные в процессе изучения этой дисциплины; сосредоточить свое внимание на основных понятиях, их признаках и особенностях; сформулировать примерную структуру (план) ответов на возможные экзаменационные вопросы. Данная книга не является альтернативой учебникам для получения фундаментальных знаний, но служит пособием для успешной сдачи экзамена.

АНГЛИЯ

1. Возникновение буржуазного государства в Англии.

Предпосылки и особенности буржуазной революции

В начале XVII века Англия вступила в историческую полосу кризиса прежнего государственного уклада. Кризис был во многом исторически объективным: в результате значительных сдвигов в хозяйственной жизни и в аграрном строе страны за предыдущее столетие сложилась новая социально-политическая ситуация. Капиталистические производственные отношения начали возникать в средневековой Англии сравнительно рано. С XVI века они проникли в сельское хозяйство. Процесс обезземеливания крестьян шел одновременно с процессом формирования в Англии нового дворянства-джентри, земельные владения которого представляли уже не феодальную, а буржуазную собственность. В XVI и начале XVII веков английское мануфактурное производство и особенно торговля сделали также большие успехи. В то же время английский абсолютизм не обнаруживал стремлений модернизировать ни своей системы, ни проводимой политики.

Экономическое могущество английской буржуазии и тесно связанного с ней обуржуазившегося среднего и мелкого дворянства обусловили стремление этих классов взять в свои руки и политическую власть в стране. Между королевской властью, поддерживаемой крупными феодалами и англиканским духовенством, и буржуазией начинается упорная борьба, которая резко проявлялась в столкновениях короля с палатой общин английского парламента.

В правление первых королей из династии Стюартов (1603 – 1649 гг.) кризис приобрел открытую форму политического противостояния абсолютной монархии (и поддерживавших всецело старые порядки аристократии, части дворянства, особенно северо-западных областей, англиканского духовенства) и модернизирующихся слоев общества. Этому способствовала неудачная внутренняя политика монархии, которая, помимо прочего, нарушала традиционные представления о задачах государства и целях его деятельности. Стремление королевской власти к установлению абсолютизма по примеру Франции и Испании не могла не встретить

сопротивления со стороны буржуазии и присоединившейся к ней части дворянства.

Английская буржуазия и джентри, недовольные политикой короля, в начале XVII века всё настойчивее стали требовать прекращения произвола королевской власти, который выразился в сборе с населения налогов, не утвержденных парламентом, в произвольной смене судей и назначении на судебные должности сторонников короля, в создании большого числа монополий, ущемлявших свободу торговли. Недовольство всего населения страны вызывала деятельность Звездной палаты и Высокой комиссии, насаждавших в Англии методами террора и внесудебной расправы абсолютизм и государственную религию.

Важнейшей предпосылкой общественно-политического конфликта стали религиозные противоречия. Политика абсолютистского правительства была направлена на укрепление позиций англиканской церкви и практически на принуждение общества, участвовать в культе государственной церкви. В то же время с XVI века в Англии, особенно на севере, в Шотландии укрепилось течение протестантизма, кальвинизма. Сложилась особая идеология – религиозная и политическая одновременно – *пуританизма*, приверженцы которой не принимали государственно подконтрольной церкви и священников, настаивали на полном церковном самоуправлении общин и, в итоге, провозглашали хотя бы частичное высвобождение гражданина из-под власти государства (хотя и подчиняли его власти общины и новой морали, что на деле иногда оказывалось хуже). Ряд неудачных политических решений Якова I и Карла I, попытки примириться с Испанией на династической основе, брачный союз с католической Францией, включая тайные соглашения о послаблениях при английском дворе католическим священникам, - всё это вызвало небывалый рост общественной оппозиции. Политическая борьба нашла отражение в конфликте между официальной англиканской религией и ее противниками – различными протестантскими сектами, известными под общим названием «пуритане».

Документом, наиболее четко отразившим стремления буржуазии и нового дворянства ограничить королевскую власть, является **Петиция о правах**, представленная на подпись Карлу I в 1628 году. Перечислив многочисленные злоупотребления королевской администрации, парламент в Петиции просил короля: а) чтобы никто впредь не принуждался платить

налога или сбора в королевскую казну «без общего согласия, данного актом парламента»; б) чтобы ни один человек не заключался в тюрьму за отказ платить незаконные налоги; в) чтобы солдаты и матросы не помещались на постой в дома жителей; г) чтобы никакие лица не наделялись особыми полномочиями, которые могут служить предлогом для предания подданных смерти «противно законам и вольностям страны».

Петиция была поначалу принята королём. Однако примирение борющихся сил не наступило. Раздражённый отказом парламента утвердить новые налоги Карл I распустил его. Многие лидеры парламентской оппозиции были арестованы и заключены в Тауэр. Король 11 лет (до 1640 года) правил страной, не созывая парламента.

Неудачная война, развязанная Карлом I и его придворными против Шотландии, опустошила государственную казну. Чрезвычайные сборы и другие поборы, вводимые королем, не могли покрыть увеличившихся расходов. Монархия оказалась перед лицом финансового банкротства. В силу этого обстоятельства король был вынужден в 1640 году созвать парламент, от которого потребовал 12 финансовых субсидий. Парламент выдвинул встречные требования и уже спустя три недели после созыва был распущен, за что получил название «К о р т к о г о». Но недовольство в стране действиями Карла I росло, и он в том, же году вновь созывает парламент. С созывом этого парламента, известного в истории под именем «Д о л г о г о» (он не был распущен до 1653 года), связано начало английской буржуазной революции.

Английская революция XVII века – одна из ранних буржуазных революций. Она обеспечила утверждение капиталистических производственных отношений и переход политической власти в руки буржуазии и нового дворянства. В этом союзе руководящую роль чаще играли землевладельцы. Поэтому крупное землевладение в Англии в ходе революции не было уничтожено и развитие капитализма в сельском хозяйстве, хотя и началось рано, но протекало крайне медленно и болезненно для крестьянства. В области государственного строя влияние дворянства сказалось в образовании конституционной монархии – такой формы правления, при которой наряду с сильным представительным органом – палатой общин, сохранялись феодальные учреждения: королевская власть, палата лордов, тайный совет.

Английская буржуазная революция не была завершена. В течение второй половины XVII и первой половины XVIII века в стране проводятся существенные преобразования, обеспечивающие господствующее положение парламента и ограничивающие власть короля.

Резюмируя, выделим *основные причины революции*:

1. Развитие капиталистических производственных отношений в рамках феодального государства привело к обезземеливанию крестьян и формированию нового *дворянства – джентри*, земельные владения которого представляли уже не феодальную, а буржуазную собственность.

2. Развитие мануфактурного производства, быстрое развитие торговли, привели к формированию класса *буржуазии*.

Буржуазию не устраивало:

- государственная опека над производством и торговлей, проявляющаяся в создании большого числа монополий, ущемляющих свободу торговли;

- произвольные налоги;

- новые пошлины, принудительные займы, не утвержденные парламентом.

3. Критике подверглась *система управления страной*:

- внесудебная юстиция, сосредоточенная в политических трибуналах («Звездной палате», «Высокой комиссии»);

- произвольная смена судей и назначение на судебные должности сторонников короля;

- солдатские постой в домах частных лиц;

- жалкое состояние вооруженных сил, особенно военно-морского флота;

- игнорирование парламента.

4. Экономическое могущество буржуазии, сближение её с мелким и средним дворянством, стремление этих классов взять в свои руки политическую власть. Борьба между буржуазией и дворянством-джентри с одной стороны и королевской властью, поддерживаемой крупными феодалами и англиканским духовенством с другой стороны наиболее резко проявляется в *столкновениях короля с палатой общин парламента*.

5. Феодальная правовая система, ставшая препятствием на пути буржуазного развития общества. В английское право входило 5

правообразований: общее право, право справедливости, статутное право, каноническое право, обычное право. Соответственно действовало 5 систем судопроизводства. *Замена громоздкой и запутанной правовой системы, другой более рациональной была насущной потребностью развития страны.*

6. Важнейшей предпосылкой общественно-политического конфликта стали *религиозные противоречия*. Политическая борьба отразилась в конфликте между официальной англиканской религией, поддерживающей короля и политику абсолютизма в стране и её противниками – различными протестантскими сектами, известными под общим названием «*пуритане*» (название от английского слова *pure* – чистый, беспримесный). Его участники боролись за «очищение» англиканской церкви от «примесей» католицизма и против авторитарной власти епископов.

Политические течения английской буржуазной революции.

В период английской буржуазной революции политических партий, в современном смысле слова, ещё не было.

В начале революции определились две политические группировки. Одна *роялисты*, сторонники короля, состоявшая из представителей феодального дворянства, выступавшие за сохранение старых феодальных порядков и старых форм управления страной. Другие *пуритане*, противники короля, в ходе революции, разделившиеся на *пресвитериан, индепендентов и левеллеров*.

Роялистская партия («кавалеры»), объединила реакционную земельную аристократию, англиканское духовенство и прочих сторонников короля. Этих противников революции сближала преданность королевскому абсолютизму. Защитники феодальных порядков взяли на вооружение абсолютистскую доктрину, сформулированную ещё в начале XVII века в трактатах Якова I. В них доказывалось, что монарх обладает полной свободой усмотрения, и независим от какого бы то ни было другого учреждения. Король изображался носителем верховной власти. В духе абсолютизма роялисты трактовали и вопросы организации верховной государственной власти. Они отказывали парламенту, в признании какой бы то ни было его самостоятельности. Последнему отводилась роль совещательного органа. Идеолог роялистской партии Р. Филмер, в своё время разработавший патриархальную теорию государства. Филмер издал ряд

сочинений, в которых настойчиво проводил мысль о необходимости беспрекословного повиновения подданных королевской власти. Характерны сами названия произведений Филмера: «Советы о повиновении правителям», «Анархия ограниченной или смешанной монархии» и др.

Пресвитерианское течение, объединившее крупную буржуазию и земельную аристократию, составляло правое крыло революции и стремилось лишь к подчинению королевской власти парламенту. Пресвитерианское большинство палаты общин после разгрома армии короля и его пленения считало революцию оконченной и готовилось с помощью короля придать законность захваченной крупным дворянством и буржуазией власти. Представители данного направления добивались ограничения королевской власти, ликвидации наиболее обременительных институтов феодального абсолютизма, пресвитериане очень рано проявили свою враждебность к политической активности народных масс. Умеренность, свойственная программе пресвитериан, отразилась и в их политико-правовой мысли. Источник государственной власти они усматривали в божественной воле. Пресвитерианские идеологи (У. Принн, Р. Бакстер) всячески третировали демократию и идеализировали «смешанное правление» в виде ограниченной монархии. Усматривая назначение государства в заботе о нравственной чистоте его граждан, они настаивали на тесном взаимодействии церковной и светской власти, отвергали веротерпимость и требовали жесткого контроля над религиозными убеждениями.

Индепенденты, политическим лидером которых стал О. Кромвель, являлись представителями промышленной буржуазии, нового дворянства (джентри), средних слоев горожан и части свободного крестьянства. Идеи индепендентов в период революции были одними из самых распространенных и влиятельных. Главные религиозно - политические лозунги индепендентов: полная независимость и самоуправление для каждой общины верующих, ликвидация централизованной и подчиненной диктату государства (короля) англиканской церкви и создание самостоятельных религиозных общин, абсолютная веротерпимость и неотчуждаемость свободы совести. Одной из характерных политических идей данной партии стала идея религиозной свободы. Собственно политические требования индепендентов отличались умеренностью. Признавая преимущества республиканского строя, они готовы были довольствоваться установлением

конституционной монархии. Выразителем идеологии индепендентов явились Дж. Мильтон, О. Сидней, Дж. Гаррингтон и др.

Взгляды индепендентов характеризуются как конституционно-монархические. Кромвель нехотя шел на введение новой, неведомой в Англии республиканской формы правления. Первоначально его симпатии были на стороне конституционной монархии. В речи, которую он произнес в 1647 году в парламенте, Кромвель защищал монархию и осуждал республиканский проект конституции, предложенный солдатскими массами. Вторая гражданская война (1648 г.) и бесплодные переговоры с королем приводят индепендентов к антимонархической позиции, и их политическая мысль возвышается до республиканизма. Но неустойчивая политическая обстановка в стране, стихия народного движения, противодействие пресвитериан привели к перерождению республики в режим военной диктатуры. Многие индепенденты очень болезненно переживали идейное перерождение своего вождя и остались верными республиканским идеалам до конца.

В решении проблем демократии индепенденты исходили из интересов лишь имущих слоев общества. Определяющий фактор нового политического порядка, к которому стремились индепенденты, состоял в господстве собственников. Недовольные засильем пресвитериан в парламенте индепенденты требовали нового распределения избирательных округов для увеличения числа своих представителей в парламенте. При этом противодействовали введению всеобщего избирательного права. Полноправие народа, таким образом, находилось в противоречии с природой нового политического порядка, создававшегося на основе частнокапиталистической собственности. Индепенденты настаивали на упорядочении законодательства, демократизации судопроизводства, установлении гарантий прав обвиняемого, смягчении мер уголовного наказания.

Рост политического сознания мелких торговцев, ремесленников и крестьян, ускоренный революционными битвами, приводит к образованию из левого крыла индепендентского движения самостоятельной партии *левеллеров (уравнителей)*. В рядах левеллеров были представители ремесленников и свободных крестьян. Вождем и идеологом партии левеллеров был Джон Лилберн. Им написаны и с его участием составлены

многочисленные памфлеты и документы, в которых излагалась политическая программа наиболее демократически настроенных кругов английского общества, действовавших в революции. Программу эту отличали смелость, глубина и новизна, как постановки, так и предлагавшихся решений ключевых проблем государства, права, законодательства.

Краеугольный камень платформы левеллеров – принцип первичности, верховенства и суверенности власти народа. Свобода личности и право собственности, свобода совести и печати, свобода промышленной и торговой деятельности, равенство всех перед законом и судом, право подачи петиций, свобода от произвольных арестов объявлялись прирожденными и неотъемлемыми.

Их идеал – республика, в которой регулярно и демократическим путем проводятся выборы в однопалатный парламент, а само законодательное собрание контролируется народом. В выборах в народное представительство должны иметь голос, согласно естественному праву, все люди в возрасте 21 года и выше (за исключением слуг, лиц, живущих милостыней, и тех, кто служил бывшему королю оружием и добровольными пособиями). Планы левеллеров не ограничивались изменением государственного строя. В «Народном соглашении» - политическом манифесте, который стал знаменем левеллеровского движения в стране, говорилось о необходимости возвращения всех огороженных земель в пользование общин и о пересмотре всех законов страны. Но вместе с тем они относились с глубоким уважением к основе буржуазного общества – частной собственности и к правам собственников.

С именем Лилберна связана одна из первых разработок буржуазно-демократической концепции разделения властей. Активное участие Лилберн принял в движении за реформу права и гуманизацию уголовного законодательства.

Наиболее радикальную часть левеллеров составили *«диггеры»* - представители беднейшего крестьянства и пролетариата города и деревни. В 1648 году партия левеллеров раскололась. От нее отошли «истинные левеллеры», диггеры, опиравшиеся на беднейшее крестьянство и городские низы. Движение диггеров возглавил и его теоретиком стал Джерард Уинстэнли, опубликовавший в 1652 году свое основное произведение «Закон свободы». Уинстенли разработал проект конституции такой республики,

которая должна была бы зиждиться на отношениях общей, коллективной собственности (прежде всего общей собственности на землю). Он считал, что люди по природе равны и имеют естественное право на землю, их труд – истонный и единственный источник всех богатств. Отсюда вывод: существование частной собственности на землю, получение нетрудового дохода есть грубейшее нарушение естественного права, являющееся конечной причиной всех социальных бедствий. Чтобы избавиться от них, мало изменить только форму правления, усовершенствовать политико-юридические институты, нормы, процедуры. Надо само здание государства воздвигнуть на принципиально новом фундаменте – на «законах общей свободы».

«Диггеры» выступали с требованием уничтожения частной собственности на землю и на предметы потребления, равное распределение всех благ, всеобщее право на труд. «Диггеры» были представителями примитивного крестьянского утопического «коммунизма».

Периоды Английской буржуазной революции и её правовое закрепление.

Зная политическую расстановку сил и выделив основные политические течения, сформировавшиеся в ходе революции, рассмотрим её основные этапы и происходившие события. Для нас также важно будет выделить и нормативные акты, определившие правовое закрепление Английской буржуазной революции.

I период - Конституционный (1640 – 1642 гг.)

- Трёхгодичный акт от 15 февраля 1641 г.
- Билль о правах от 10 мая 1641 г.
- Великая ремонстрация от 1 декабря 1641 г.

Впервые ограничена абсолютная власть короля

II период – Гражданская война (Война между королем и парламентом) (1642 – 1647 гг.)

Кризис монархии и парламентаризма

III период – Буржуазно демократический (1647 – 1649 гг.)

Упразднение монархии и провозглашение республики

IV период – Индепендентская республика (1649 – 1653 гг.)

- Постановление палаты общин об объявлении себя верховной властью английского государства от 4 января 1649 г.
- Акт об учреждении Государственного совета от 13 февраля 1649 г.
- Акт об отмене королевского звания от 17 марта 1649 г.
- Акт об отмене палаты лордов от 19 марта 1649 г.
- Акт об объявлении Англии свободным государством от 19 мая 1649 г.

Установлена республиканская форма правления

V период – Протекторат О. Кромвеля (1653 – 1658 гг.)

- «Орудие управления» от 13 декабря 1653 г.

Режим диктатуры О. Кромвеля

VI период – Реставрация монархии (1658 – 1688 гг.)

- «Бредская декларация» от 4 апреля 1660 г.
- Акт о лучшем обеспечении свободы подданного и о предупреждении заточений за морями («Habeas corpus act») от 26 мая 1679 г.

Восстановлена монархия, развивается капитализм, впервые провозглашены буржуазные права и свободы

С 1689 – Конституционная монархия

- Билль о правах от 13 февраля 1689 г.
- Трехгодичный акт от 22 декабря 1694 г.
- Акт об устройении 12 июня 1701 г.

Утвердилась конституционная монархия, оформилась двухпартийная система правления, и ответственное правительство

Хронологически выделив и назвав основные этапы революции, представим их краткую характеристику.

Конституционный этап (1640 – 1642 гг.) Деятельность открывшегося 3 ноября 1640 года Долгого парламента (1640 – 1653 гг.) стала главной политической формой государственных преобразований в стране. В состав Долгого парламента входило 516 членов Палаты общин и 150 – Палаты лордов. Самую значительную часть – более 250 депутатов – составляло новое рыцарство, главным образом, представлявшие города и – во вторую очередь – графства. В подавляющем большинстве в Палату общин вошли пресвитериане и другие противники государственной церкви.

Положение англиканской церкви стало первым объектом политической атаки парламента и вынужденных уступок короны. По предложению лидеров Палаты общин парламент рассмотрел список явных злоупотреблений и нарушений свобод и права, в том числе дела трех ранее осужденных граждан за памфлеты против епископов. Приговоры были отменены, Звездная палата осуждена и признана «вредной». Серией других решений парламент попытался создать ответственную перед представительством администрацию. В борьбе за верховенство парламента в исполнительных делах были приняты решения о ликвидации Высокой комиссии, Звездной палаты и некоторых административных комитетов. Были сокращены судебные полномочия короны. Парламент ликвидировал суды королевской прерогативы (чрезвычайные судебные палаты), Советы по делам Севера и Уэльса, ограничил юрисдикцию Тайного совета. Все суды справедливости (кроме канцлерского) были аннулированы, и взамен подтверждены исключительные полномочия судов общего права, которые исторически находились в сфере влияния статутного права парламента. Тем самым парламент обеспечил за собой главенство в сфере юстиции.

Парламент декларировал свою независимость от короны. Конституционные акты первого периода революции закрепляли беспрепятственную деятельность парламента вне зависимости от воли короля, а также ограничивали полномочия короля в различных областях.

15 февраля 1641 г. король подписал «Трёхгодичный акт», согласно которому период беспарламентного правления короля не может длиться более трех лет и что если корона не приняла бы мер к созыву парламента в установленные сроки, лорд-канцлер и лорд-хранитель печати обязаны самостоятельно предпринять меры к созыву депутатов под угрозой импичмента. Если вышеуказанные лица не принимали мер к созыву парламента, прописывался порядок его созыва при отсутствии на то королевского распоряжения. Так же было записано, что парламента нельзя распустить ранее 50 дней после начала сессии.

10 мая 1641 г. принимается «Акт о предотвращении неудобств, которые могут произойти вследствие преждевременного перерыва занятий, отсрочки или роспуска настоящего парламента». Акт определил право роспуска парламента, отсрочки и прерывания его деятельности только путем издания акта парламента.

Осенью 1641 года, в условиях обострения внутренней обстановки в стране, падения престижа парламента, начавшегося восстания в Ирландии, Палата общин инициировала конституционное закрепление проведенных преобразований. Королю была представлена обширная петиция под наименованием Великая ремонстрация (от 1 декабря 1641 г.). В ней закреплялось ограничение полномочий Тайного совета, реорганизация судебной системы и изменение судопроизводства в целях устранения волокиты и дороговизны при отправлении правосудия. Обеспечение беспрепятственной деятельности парламента, право парламента давать согласие на обложение подданных налогами и пошлинами, предоставление права парламенту давать согласие при назначении министров и других должностных лиц. Уничтожение монополий, свободу торговли и предпринимательской деятельности.

Гражданская война 1642 – 1647 гг. Парламент принял Великую ремонстрацию ничтожным большинством голосов (159 против 148 голосов). Вернувшийся из Шотландии король был вынужден её утвердить. Ремонстрация означала признание определенного политического равновесия в стране. Поэтому корона решила перехватить инициативу политики в свои руки, и Карл I издал декларацию о защите короны от парламента и о сборе армии. 4 января 1642 года король прибыл в парламента в сопровождении войск, чтобы лично арестовать пятерых наиболее деятельных оппозиционеров. Это было воспринято как нарушение привилегий парламента. После обмена декларациями об обоюдном нарушении прав, Карл I вынужденно покинул столицу. В стране наступило двоевластие. Вокруг короля собралась часть местного рыцарства, образовавшего, так называемую кавалерскую армию. Небольшая часть членов Палаты общин и лордов выехали в Оксфорд, образовав там роялистский парламента. Началась война приказов, рассылаемых на места и короной, и парламентом. Объективным выходом из сложившейся ситуации стала первая гражданская война в стране 1642 – 1646 гг.

В период гражданской войны парламента предпринял меры к организации новой государственной администрации. Её началом был организованный еще в сентябре 1641 г. исполнительный Комитет парламента. Ему поручалось контролировать ход дел в государственном аппарате, финансах, управление Ирландией и Шотландией, надзор за судами.

Тем самым парламент вставал во главе и исполнительной власти. Верховенство парламента в делах управления было заявлено в особом постановлении Палаты общин, поддержанной частью лордов, о подчинении Тайного совета от 2 июня 1642 года. Согласно Специальной декларации Палаты общин определялось назначение членов Тайного совета и всех высших чиновников с согласия парламента. Депутаты должны были давать согласие на династические браки и контролировать воспитание в королевской семье. Предполагалось сделать парламента главенствующим в юстиции, при том что суд считался независимым от королевской власти. Существенно должны были сократиться полномочия исполнительной власти вообще, в том числе и короны. Министры должны были быть ответственны перед парламентом. Декларация предусматривала и необходимость передачи в ведение парламента внешнеполитических вопросов.

После начала военных действий армия короля, лучше вооруженная и более подготовленная одержала несколько побед над армией парламента. Поражения заставили парламента принять план реорганизации армии, оформленный «Актом о новой модели» 1645 года. Этот акт предусматривал образование вместо ополченских отрядов отдельных графств постоянной армии, которая содержалась за счет государства. В парламентской армии выдвинулась плеяда талантливых генералов. Одним из наиболее видных стал Оливер Кромвель (1599 – 1658) – командующий конницей и лидер умеренно-республиканского протестантского крыла в армии и парламенте. Хорошо дисциплинированная и боеспособная армия нанесла ряд решительных поражений армии короля. После битвы при Нэзби Карл I бежал в Шотландию, но шотландцы выдали его в 1647 году парламенту.

Буржуазно-демократический этап (1647 – 1649 гг.) Новый этап революции начался после пленения короля. Он характеризовался острой борьбой в парламенте между пресвитерианами и индепендентами, которых поддерживали левеллеры. Индепенденты во главе с О. Кромвелем господствовали в армии. В мае 1647 года на сборе армии сформировался особый орган – Совет армии, который занимался не только военными делами, но и постепенно становился институтом государственного управления. Преобладание Совета армии стало значительным после того, как в июле 1647 года под его руководством армия заняла Лондон и вернула в

парламент изгнанное оттуда пресвитерианами индипендентское меньшинство.

Между различными течениями парламентской оппозиции расхождения нарастали, когда в 1648 году разразилась вторая гражданская война. На защиту монархии поднялись главным образом шотландские аристократы-пресвитериане, их поддерживал флот, роялистские мятежи прошли по всей Центральной Англии. Армия Кромвеля подавила выступления и, ещё раз вступив в Лондон, поддержала организованный Советом офицеров разгон монархически настроенных членов парламента. Чистка парламента от активных пресвитериан, проведенная О. Кромвелем, численно сократила этот орган. И без того мало представительный, парламента стал по существу, орудием индипендентской диктатуры. Кульминацией революции стал организованный по решению парламента суд над королем Карлом I (январь 1649 г.). В состав суда – первого в мировой истории суда нации над короной – были включены 150 законовевдов и членов парламента. В итоге Карл I был признан «тираном, изменником, убийцей и врагом государства». Суд вынес смертный приговор и 30 января 1649 года король был казнен.

Казнь короля стала заключительным, формально-юридическим завершением установления в Англии республики. Вслед за процессом Палата общин отменила институт единоличной монархии в стране как «ненужную, обременительную и опасную для свободы, общей безопасности и публичного интереса» (Акт об отмене королевского звания от 17 марта 1649 г.). Судьбу монархии разделила Палата лордов, члены которой не поддержали идею суда над королем. 19 марта 1649 года принимается Акт об отмене Палаты лордов. Как было заключено в документе «общины Англии, заседающие в парламенте, убедившись на слишком длительном опыте, что продолжение существования палаты лордов бесполезно и опасно для английского народа». 19 мая 1649 года Англия была провозглашена республикой, которая должна управляться «верховой властью английской нации, представителями народа в парламенте и теми, которых они назначат и определяют в качестве подчиненных им должностных лиц и чиновников, к благу народа и без какого бы то ни было короля и палаты лордов». Идеи «общего благосостояния» и «свободного государства» стали основными конституционными принципами организации новой власти.

Индепендентская республика (1649 – 1653 гг.) Верховным органом власти в республике стал парламент, состоящий из одной Палаты общин. Его полномочия были заново определены ещё до официального объявления республики. В Постановлении об объявлении себя верховной властью Английского государства (от 4 января 1649 г.) Палата общин провозгласила: 1) признание народного суверенитета как основы всякой власти; 2) представительную и избирательную от общин организацию высшей власти; 3) законодательные неограниченные полномочия представителей общин.

Парламент сосредоточил у себя практически всю полноту государственной власти, включая организацию правительственной власти, администрацию, руководство армией и высший судебный контроль. Принцип парламентского абсолютизма (в развитие и в нарушение начала народного суверенитета) был в наибольшей степени реализован в ходе английской революции.

Высшая исполнительная власть передавалась Государственному совету (образован 7 ноября 1649 г.) из 41 члена. Советники избирались парламентом на 1 год из числа компетентных людей – военных, юристов, ученых. Формально Совету принадлежали только полномочия по исполнению решений парламента. Фактически же в нем и в подчиненных ему комитетах сосредоточилась правительственная власть. Такое перераспределение полномочий от парламента к правительственным институтам также было своеобразной чертой новой республики.

Политическая система власти была нестабильной. В составе Долгого парламента после 1649 года оставалось около 80 членов (так называемое «охвостье»). Большинство из них были одновременно членами Государственного Совета и Совета армии. После учреждения республики классовая борьба в стране не прекратилась, а, наоборот, приняла более резкие формы, ибо в революцию втягивались все большие и большие массы народа. Для левеллеров провозглашение республики было лишь начальным этапом их борьбы за установление социальной справедливости. Политика индепендентов, связанная с захватом, разграблением чужих земель (завоевание Ирландии и подавление мятежа в Шотландии), подавление демократических движений (подавление восстания левеллеров), привела к установлению в Англии в 1653 году протектората О. Кромвеля.

Организация государственной власти в период индепендентской республики



Государственный совет:

1. Противодействует восстановлению монархии;
2. Руководит вооруженными силами;
3. Управляет внутренней и внешней политикой;
4. Способствует развитию торговли;
5. Устанавливает налоги.

Протекторат Кромвеля (1653 – 1658 гг.) Используя всеобщее недовольство политикой парламента, 20 апреля 1653 года Кромвель, опираясь на поддержку армии, разгоняет «охвостье» Долгого парламента. В результате такого государственного переворота власть перешла в руки Кромвеля. В конце 1653 года Совет армии утвердил проект акта о форме правления (Орудие управления), ставшего конституцией Англии в период диктатуры Кромвеля. Идея писанной конституции была новой для Англии. Акт состоял из 42 статей, содержащих постановления по всем наиболее важным вопросам государственного устройства и управления. «Орудие управления» (13 декабря 1653 г.) устанавливало внешне республиканскую, а по сути, диктаторскую систему власти. Согласно ст. I акта высшая законодательная власть «свободного государства Англии, Шотландии и Ирландии» сосредотачивалась в двойном институте – парламенте и вновь учрежденном лорде-протекторе. Парламенту принадлежали исключительные полномочия изменять, приостанавливать, вводить новые законы, учреждать налоги или подати. Парламент должен был созываться регулярно (раз в 3 года) и самостоятельно, нельзя было

распустить его ранее 5 месяцев работы. Избирательное право устанавливалось на новых основах, где главными были только имущественный ценз (в 200 фунтов стерлингов) и возрастной (21 год). Парламент должен был состоять не менее чем из 60 членов, «известных своей честностью, богобоязненных и хорошего поведения» (ст. XVII).

Исполнительная власть в государстве вверялась лорду-протектору и Государственному совету, число членов которого могло колебаться от 13 до 21 (ст. II). Лорд-протектор наделялся широкими полномочиями. Во время перерывов между сессиями парламента он с согласия государственного совета осуществлял командование вооруженными силами, заключал договоры с другими государствами, назначал на все высшие должности в государстве. Лорд-протектор обладал правом созывать чрезвычайные сессии парламента и правом отлагательного «вето» в отношении законов, принятых парламентом. «Орудие управления», юридически оформляя личную диктатуру, объявляло Кромвеля пожизненно лордом-протектором Англии, Шотландии и Ирландии. Сосредоточение всей власти в руках лорда-протектора предопределялось тем, что он по своему усмотрению назначал членов государственного совета и поставленных во главе администрации округов офицеров, занимавших должности генерал-майоров.

Главной опорой лорда-протектора оставалась армия. Для содержания её и покрытия других расходов правительства вводился ежегодный сбор, который не мог быть отменен или уменьшен парламентом без согласия лорда-протектора. Тем самым Кромвель добился независимости от парламента в самом важном – финансовом вопросе.

Высшие органы власти и управления протектората Кромвеля

Законодательное оформление протекторат получил в правовом акте под названием «Орудие управления» от 13.12.1653 г.



Законодательную власть лорд-протектор делил с парламентом (ст.ст. I, XXII), при осуществлении исполнительной власти лорд-протектор должен считаться с мнением Государственного совет (ст. II).

Полномочия Лорда-протектора:

1. Созывал чрезвычайные сессии парламента.
2. Пользовался правом отлагательного «вето».
3. Давал согласие для ежегодного сбора денежных средств на содержание армии, на их размер и покрытие других издержек.
4. Во время перерывов между сессиями парламента осуществлял командование армией, заключал договоры с другими государствами.
5. Назначал на все высшие должности в государстве, в том числе членов Государственного совета и офицеров.

Реставрация монархии 1658 – 1688 гг. Режим протектората был тесно связан с личностью и авторитетом Кромвеля. Как только он скончался (3 сентября 1658 г.), режим попал в тяжелое кризисное состояние безвластия. Назначенный приемником отца Ричард Кромвель не сумел удержать власть и стал политической игрушкой в руках генералитета. В 1659 г. его вынудили отречься от звания и восстановить условную республику. Общественное недовольство и режимом индипендентов, и безвластной республикой одновременно стало настолько значительным, что вопрос о восстановлении

монархии и исторической конституции в стране стал в область практической политики. Революция исчерпала себя.

Политический кризис конца протектората был не случайным. Установившийся в результате революции государственный порядок был нестабильным, он не соответствовал сложившейся обновленной социальной структуре. Политические инициативы индипендентского парламента, не уравновешенного никакими другими государственными институтами, вызывали опасение широкого слоя крупных собственников – и старых ленд-лордов, и «нового дворянства» (образовавшегося за счёт пожалований Кромвеля и революционных конфискаций), и финансово-торговой буржуазии, которая получила необходимые привилегии в колониальной торговле и законодательную поддержку.

В поисках стабильности выходом стало представляться возвращение на престол династии Стюартов (Карл II – сын казненного короля укрывался во Франции).

Собравшийся парламентский конвент (в состав которого вошли и лорды) принял решение о восстановлении монархии, приглашении Карл II и о пожаловании ему доходов вместо конфискованных в революцию владений. Согласно постановлению конвента (25 апреля 1660 г.), республиканский строй и парламентское единовластие в Англии уничтожались. В мае 1660 года Карл II вернулся в Англию. Монархия была восстановлена.

Ещё до восстановления монархии Карл II подписал своеобразные гарантии своей будущей политики в виде «Бредской декларации» 1660 г. Данная декларация должна была обеспечить представителям буржуазии и нового дворянства собственную безопасность и сохранить важные для них результаты революции. В «Бредской декларации» король обещал: а) не преследовать никого, кто в годы революции боролся против короля и его сторонников; б) гарантировалось полное и всеобщее прощение всем, кто в течение 40 дней признает новый порядок (если только не будет особых решений парламента); в) сохранять свободу совести для всех подданных; г) передавать все споры по поводу земли и конфискованного в революцию имущества на разрешение парламента, который мог «лучше всего обеспечить справедливое удовлетворение всем заинтересованным лицам». Юридически декларация положила начало конструкции новой монархии, в которой корона уже не была главенствующей частью парламента, а признавала его

верховенство и право на политические прерогативы. Король подтвердил значение Великой хартии вольностей 1215 г., Петиции о праве 1628 г. и Великой ремонстрации 1641 г.

Обещания, данные королём в «Бредской декларации», были нарушены. Несмотря на гарантии прощения, был проведен суд над уцелевшими участниками процесса над Карлом I и вынесено 29 смертных приговоров. В стране была восстановлена англиканская церковь, а пуритане вновь подверглись гонению.

Восстановление наследственной монархии сопровождалось возрождением старых органов государства и прежних порядков их формирования. Были восстановлены наследственная палата лордов и Тайный совет, состав которого определялся королём. Политика Карл II нашла полную поддержку вновь избранного по старым законам Кавалерского парламента (1661 – 1678 гг.), получившего такое название потому, что в его составе большинство были сторонниками монархии в духе времени Первой гражданской войны.

Стремления Карл II к прежнему абсолютизму монархии стали вызывать оппозицию даже в парламенте. С 1673 года в парламенте сложилась сознательная и организованная оппозиция королю под общим требованием «законного правления». Окончательная политизация парламента и образование в нем двух политических направлений произошли при решении вопроса о престолонаследии (Карл II был бездетен). Представители монархически ориентированной аристократии, англиканского духовенства – «партия двора» - позднее получили кличку тори. Либеральная аристократия, представители финансовых и торговых кругов – «партия страны» - получили кличку виги. Длительная борьба этих партий наложила свой отпечаток на дальнейшее политическое развитие страны. На выборах 1679 г. виги одержали победу, и парламент продемонстрировал стремление к восстановлению своих прежних позиций относительно короны.

Как только представители партии вигов завоевали большинство в палате общин, они разработали проект закона об обеспечении «неприкосновенности» личности и внесли его на рассмотрение парламента. Утвержденный в 1679 году, закон должен был защищать сторонников оппозиции (т.е. самих авторов закона) от произвола королевской власти. «Акт о лучшем обеспечении свободы подданного и предупреждения

заточений за морями» (Habeas corpus act) от 26 мая 1679 г. детально регламентировал процедуру только судебного задержания граждан и их отпуска под залог до подробного разбирательства. Точные нормы закона должны были гарантировать, прежде всего, парламентской оппозиции защиту от злоупотреблений со стороны администрации.

В деятельности вигийского парламента проявилось очень важное, с точки зрения формирования будущего английского парламентаризма, стремление к политическому контролю парламента за правительством. Восстановление при помощи партии вигов парламентом своей политической значимости вызвало конфликт с короной. В 1680 г. парламента был распущен под предлогом обнаружения вигского заговора. Начались политические преследования и казни. Во избежание осложнений Карл II предпочел не созывать парламента до собственной кончины. В 1685 году на престол вступил новый английский король Яков II.

Акт о лучшем обеспечении свободы подданного и о предупреждении заточения за морями 1679 г. (Habeas corpus act). «Habeas corpus act» защищал противников правительственной политики от неправосудных досудебных арестов. Он применялся тогда, когда подданные удерживались за совершение уголовных и считаемых уголовными деяний. Этим актом были установлены прочные правовые гарантии неприкосновенности личности – едва ли не самого важного элемента взаимоотношений гражданина государства с его юстицией и администрацией.

Принятие Акта было связано с обстоятельствами политической борьбы первого вигского парламента периода Реставрации и практической необходимостью победившей партии обезопасить себя от политических преследований под формой уголовных обвинений. Однако сама идея законодательного регулирования неприкосновенности личности на основании процедуры habeas corpus (доставка обвинённого в суд для решения об освобождении или о предании суду присяжных), известной в английском праве с XVI в., обсуждалась ещё в период борьбы с абсолютизмом. Впервые требование сделать безусловным быстрее предание арестованного суду прозвучало в Петиции о праве 1628 г. Ещё раз и более основательно предложение о видоизменении практики превентивных и несудебных арестов было внесено в парламента в 1668 г.

Согласно Акту, любой арестованный «за уголовные или считаемые уголовными деяния» теперь мог потребовать на основании приказа *habeas corpus* доставки в суд, выдавший данный приказ, где будут «удостоверены истинные причины задержания или заключения». Судебная проверка обоснованности ареста вводилась, во-первых, для предотвращения вообще не правовых и необоснованных арестов по произволу администрации, во-вторых – чтобы «подданные короля к их большому убытку и обиде не были длительно задержаны в тюрьме в таких случаях, когда по закону они могут быть взяты на поруки».

После установления обоснованности или необоснованности ареста в судебном порядке (т.е. подразумевалось, что решение можно законно обжаловать), судья или отпускал арестованного, или брал с него обязательство явиться в суд королевской скамьи в ближайшую сессию. В качестве гарантии явки устанавливался залог-поручительство «в сумме по своему усмотрению сообразно состоянию заключённого и роду его преступления». Важной гарантией положения арестованного было и то, что ходатайствовать о всех таких судебных действиях могли его родственники и вообще любые лица, заинтересованные в деле.

Выполнение приказа *habeas corpus* было обставлено важными административными гарантиями: не подчинившихся приказам суда шерифов, тюремщиков, иных администраторов ожидали крупные денежные штрафы, а в случае вторичного проступка – и отстранение от должности.

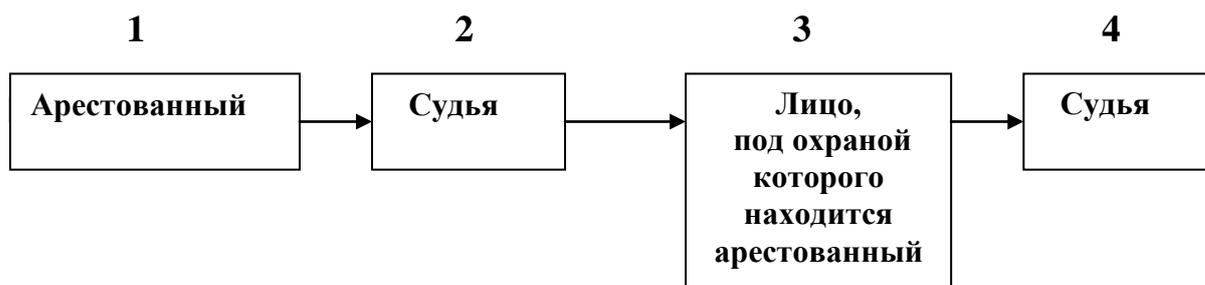
Гарантии, установленные Актом, распространялись только на аресты по уголовным обвинениям и не касались возможного задержания несостоятельных должников.

Процедура освобождения под поручительство (залог) не распространялась первоначально на тяжкие уголовные преступления и на обвинения в государственной измене. Однако и для таких обвиняемых вводилось более строгое правило о том, чтобы их дело было рассмотрено судами в ближайшую судебную сессию. Если этого сделано не было, то арестованных следовало отпускать, и они не могли быть снова арестованы за то же преступление иначе, как по формально выполненному судебному приказу. В первой половине XIX века ограничения, касавшиеся тяжких обвинений и государственной измены, были сняты.

Акт 1679 года не создавал абсолютных гарантий неприкосновенности личности. Во-первых, по материальному смыслу требуемого поручительства: очевидно, что только собственники могли рассчитывать на денежное поручительство родных, соседей и т.п. Никаких общественных институтов для поручительства, например за «бедных», не предполагалось. Во-вторых, юридически за парламентом сохранялось право в любой момент приостанавливать действие Акта. Причем в случае такой приостановки, парламент, просто призывал судебные власти использовать превентивные аресты для предотвращения широкой волны преступности либо политически нежелательных общественных действий.

В целом Акт 1679 г. существенно изменил положение обвиняемого в уголовном суде и характер самой уголовной юстиции.

Подводя итог всего вышесказанного, кратко и схематично, представим действие данного Акта:



1. Арестованный лично или через представителя имел право обратиться в суд с просьбой выдать приказ «Habeas corpus».
2. Судья обязан выдать приказ «Habeas corpus», адресованный лицу, под охраной которого находится арестованный. Отказ судьи в выдаче приказа влек за собой наложение на него штрафа в сумме 500 фунтов в пользу арестованного.
3. В течение трёх дней (или с учетом удаленности места заключения), лицо, под охраной которого находился арестованный, доставлял его в суд с указанием причин ареста. Отказ доставить задержанного в суд первый раз наказывался штрафом в 100 фунтов в пользу арестованного, второй – 200 фунтов и отстранением от должности.
4. Судья предписывал освободить арестованного под залог и поручительство с обязанностью явиться в суд в ближайшую сессию.

Последствия освобождения лица: лицо нельзя было вновь заключить в тюрьму и арестовать до суда за то же преступление; запрещалось переводить заключенного из одной тюрьмы в другую или содержать без суда и следствия в тюрьмах заморских владений Англии.

Ограниченность акта:

- 1) Не выдавался при обвинении в государственной измене и тяжком уголовном преступлении;
- 2) Действие акта не распространяется на лиц, заключенных за долги или по какому-либо иному гражданскому делу (ст. VIII);
- 3) Действие акта могло быть приостановлено парламентом;
- 4) Внесение залога было доступно лишь имущим.

«Славная революция» 1688 г. Политика Якова II, вступившего на престол после смерти Карла II в 1685 году, отличалась крайней реакционностью. Его стремление восстановить абсолютную власть и католичество вызвало резкое недовольство не только вигов, но и тори. Сложившиеся в период правления Якова II противоречия короны с парламентскими политическими кругами и стоявшими за ними основными силами общества привели к государственному перевороту. Переворот был вызван тем, что в Англии, за сорок лет далеко ушедшей по пути социальной модернизации, практически не было тех, кто готов был бы поддержать абсолютистские стремления короля.

Особые недовольства вызывала церковно-религиозная политика Якова II, во многом послужившая толчком к государственному перевороту. На многие важные должности в администрации были назначены католики, что противоречило прежним законам. Восстановлена была Высокая комиссия (1686 г.), что вызвало оппозицию даже среди англиканской церкви. Согласно Декларации о веротерпимости (1687 г.) приостанавливалось преследование диссидентов и католиков, и католицизм как бы получал «права гражданства» в Англии. Послабления католицизму спровоцировали новое Шотландское восстание. В управлении страной Яков II предпочитал обходиться без парламента, распустив его в 1685 г. он больше не обращался к его созыву. Сыграл свою роль и внешний фактор: Якова II установил тесные внешнеполитические контакты с Францией и пошел практически на разрыв с

давним союзником Англии – с Голландией. Голландские власти были готовы оказать любую, даже военную помощь парламентской оппозиции.

Открытый конфликт с короной был вызван церковными событиями. В 1688 году большинство английских епископов отказались читать по округам королевскую декларацию о веротерпимости и новых правах католиков в стране, сославшись на то, что церковь не может обнародовать то, на что парламент не дал своего согласия. Тем самым церковь также заняла политическую позицию парламентского верховенства.

Недовольство правительственной политикой звучало не только со стороны партии вигов, но и тори. Обе партии объединились против Якова II, который был свергнут в 1688 году. В августе 1688 года представители парламентской оппозиции официально пригласили занять престол Вильгельма Оранского (мужа дочери Якова II – Марии).

Относительная легкость и бескровность переворота 1688/1689 гг. заслужили ему впоследствии название «Славной революции». И правящие политические круги, и историко-политическая наука противопоставляли эти события кровавой революционной драме 1640-х годов. Произшедший государственный переворот исторически был завершением общего процесса преобразования английской абсолютной монархии в новую конституционную монархию, при которой полномочия короля были ограничены прерогативами парламента, институтами политической свободы и самостоятельной юстицией. В результате «Славной революции» сложился определенный компромисс земельной и финансовой аристократии (стоявшими за парламентскими партиями тори и вигов). Этот компромисс оказался долгоживущим и обеспечил равное политическое развитие страны, в целом без кризисные взаимоотношения короны и парламента на протяжении XVIII – начале XIX в.

Образование конституционной монархии. После «Славной революции» в Англии возникает конституционная монархия. С момента её утверждения (конец XVII века) и до начала XIX века в Англии существует дуалистическая форма правления. Эта форма правления сохраняется до тех пор, пока идет борьба, в ходе которой парламента стремиться ограничить силу королевской власти, а королевская власть в свою очередь – силу парламента. Победа парламента устраняет дуализм и приводит к утверждению

парламентаризма. Сложившейся строй конституционной парламентской монархии был юридически оформлен и закреплён рядом законодательных актов, принятых на протяжении 1689-1709 гг. Вместе с некоторыми историческими актами они составили части неписанной английской конституции (в Англии конституция не представлена каким-то единым документом, разработанным и принятым в соответствующей политической и юридической процедуре). Особенно важной чертой этого конституционного закрепления было то, что эти законодательные акты были изданы представительным органом и представляли как бы политическое соглашение с короной (а не были изданы монархом в виде само ограничительных условий, которые формально нельзя было запретить отозвать). Это гарантировало юридическую прочность конституционных актов, а также изначальное изменение политико-юридических позиций в сторону несомненного преимущества парламента.

Важнейшим из конституционных актов нового строя стал **Билль о правах 1689 года**, объявлявшей своей целью «восстановить и подтвердить древние права и вольности», но по существу вводивший важные новые положения, установившие зависимость королевской власти от парламента.

Билль о правах 1689 г. устанавливал:

1) *Верховенство парламента в области законодательной, финансовой, военной* – приостанавливать действие законов или их исполнение без согласия парламента незаконно (ст.1). Верховенство парламента распространялось на регулирование налогообложения и на организацию вооруженных сил в мирное время. Признавались незаконными всякие сборы в пользу и распоряжение короны, взимаемые без согласия парламента (ст.4). Только с согласия парламента разрешалось производить набор и содержать постоянное войско в мирное время (ст.6).

2) *Независимость и свобода парламента* как государственного органа – в целях «пресечения всяких злоупотреблений и для улучшения, укрепления и сохранения законов» устанавливалось, чтобы парламента созывался достаточно часто (ст.13). Выборы членов парламента должны быть свободными, т.е. неподконтрольными монарху (ст.8).

3) *Неотъемлемые гражданские права* – право избирать представителей в Палату общин, право обращаться с петициями к королю. Преследования и задержания за такие ходатайства объявлялись незаконными (ст.5). За

парламентом признавалась свобода слова, прений и всего того, что происходит в парламенте (ст.9). Гарантиями этих и других гражданских прав должно было стать запрещение взимать чрезмерные налоги, налагать чрезмерные штрафы и применять «жестокие и необычные наказания» (ст.10).

4) *Независимость суда присяжных* – только он признавался в праве, в частности, решать «судьбу человека в делах об измене» (ст.11).

Вторым важнейшим документом был **Акт об устройении (Акт о будущем ограничении и о лучшем обеспечении прав и свобод подданных) 1701 г.** В нем регулировались будущее положение английской короны, порядок престолонаследия и основные вопросы деятельности правительственной власти. Поводом к его изданию послужили кончина бездетного Вильгельма и приглашение на престол ганноверской герцогини Анны. В силу того, что корону Англии могли наследовать иностранцы, вопрос о составе высших органов управления и суда приобретал особое значение.

Акт об устройении 1701 г. устанавливал:

1) *Подзаконность королевской власти* и даже личности монарха. Лицам, вступавшим на английский трон, следовало присоединиться к англиканской церкви. Монарху воспрещалось иметь владения вне Англии и вообще покидать пределы страны без согласия на то парламента.

2) *Подзаконность исполнительной власти*: правительство в лице Тайного совета должно было действовать не самостоятельно, а «по законам и обычаям королевства». Вводилась персональная ответственность членов правительства за принятые решения на основе правила *контрасигнатуры* – обязательного визирования правительственного решения (акты, исходящие от исполнительной власти подписывались королем и соответствующим министром). Устанавливался запрет совмещения членства в палате общин с занятием должности министра.

3) *Подконтрольность судов парламенту* – судьи, назначенные короной, должны отправлять свои обязанности до тех пор, пока они «ведут себя хорошо». Отстранение их от должности могло произойти только по представлению обеих палат парламента.

Законность деятельности власти представляла ещё один важный мотив при формировании нового государственного уклада. В особенности это начало было оформлено в статуте 1695 г., согласно которому законное

управление должно составлять вообще основу социального порядка: «Всякий англичанин должен управляться по законам страны. Все короли и королевы, которые восходят на трон этого королевства, держаться в управлении названных законов, и все их чиновники и министры, каждый в своих функциях, должны будут повиноваться и их соблюдать».

Самостоятельность существования парламента как представительства нации составила ещё один конституционный принцип, развитый и закрепленный в конце XVII века. На протяжении XVI - XVII вв. парламент рассматривался, исключительно как королевский и подразумевалось, что он прекращает свои полномочия с кончиной монарха. Теперь законодательно было признано, что при смене короны парламент неизменно существует ещё на протяжении полугода, если его специально не распустят. Парламент тем самым превращался в постоянного носителя государственной власти. Согласно статуту 1694 года «парламент должен был собираться, по крайней мере, один раз в три года». Соответственно полномочия избранного парламента считались действительными в течение трех лет. В 1716 году срок полномочий парламента был установлен в 7 лет. По своему составу парламента также был обособлен от правительства и исполнительной власти короны: согласно Акту о должностях (1707 г.) не допускалось одновременно исполнение обязанностей члена Палаты общин и пребывание на королевской службе с получением жалования или выплатой пенсии.

Основными началами конституционного строя английской парламентарной монархии тем самым были закреплены:

1) государственное верховенство парламента, которому не только принадлежала вся полнота законодательной власти, но и право контроля над правительством и судами;

2) отделение законодательной власти от правительства;

3) отделение короны от непосредственной правительственной деятельности, воплощенное в правиле конституционного обычая: «Король правит, но не управляет»;

4) деятельность всех ветвей государства должна быть основана на верховенстве закона, выражающего, прежде всего установленный уровень независимости граждан и состояние их политической свободы.

2. Английский кабинет в XVIII в. – начале XIX в. (основные тенденции развития)

I. Становление принципов

Кабинет министров возник и сформировался в Англии в ходе длительной исторической эволюции на основе конституционных соглашений и прецедентов.

В юридической литературе существует точка зрения, согласно которой кабинет возник в Англии ещё в XVII веке. Упоминание о кабинете встречается, по данным американского исследователя профессора Э. Тернера, уже в 1622 году в письме некоего Д. Чемберлена. В письме упоминается об образовании королём Яковом I кабинетного совета, созданного для рассмотрения наиболее важных и секретных дел. В 1628 году этот орган был включён уже формально в список комитетов тайного совета короля. Упоминание о кабинете (кабинетном совете) становятся более многочисленными в 30-е годы XVII в. и особенно после реставрации Стюартов в 1660 году. Однако, классовая сущность кабинетного совета XVII века, проявляющаяся в его деятельности, и основные принципы его деятельности резко отличали его от позднего кабинета министров. Кабинетный совет Стюартов был органом короля (а не парламента), проводившим абсолютистскую политику. Он не имел постоянной связи с парламентом и не был ответствен перед ним.

В первой половине XVIII в. происходят изменения в составе и организации кабинета. Будучи немногочисленным при Стюартах (6-8 человек), этот орган в середине XVIII в. увеличивается до 15 – 19 членов. Подавляющее большинство его членов составляли представители высшего дворянства. Как и ранее при Стюартах, членами кабинета являлись все высшие должностные лица государства: лорд-канцлер, первые лорды казначейства и адмиралтейства, два государственных секретаря, лорд-президент совета, лорд хранитель тайной (малой) печати и лорд-лейтенант Ирландии. Кроме того, в его состав включается несколько новых должностей. Это канцлер казначейства и, после объединения Англии с Шотландией в 1707 году, высшие шотландские должностные лица.

Руководство текущими государственными делами полным составом кабинета не могло быть эффективным. Попытки ограничить круг лиц,

которые могли быть членами кабинета, неоднократно предпринимаемые уже со времени царствования королевы Анны (1702 – 1714 гг.), не были успешными. Поэтому конституционная практика XVIII в. пошла по другому пути. Внутри кабинета складывается в этот период так называемая «внутренняя группа» или «внутренний кабинет». Этот орган состоял из важнейших и наиболее влиятельных кабинетных советников. Выделение внутренней группы из «полного» кабинета было обусловлено не только количественным ростом последнего, но и рядом других важных факторов. К их числу следует отнести концентрацию государственных и партийных полномочий в руках немногих лиц – лидеров господствующей в парламенте партийной группировки, и общее ослабление королевской власти.

Состоящая из наиболее важных и влиятельных должностных лиц государства во главе с первым лордом казначейства эта группа (внутренний кабинет) к концу 40-х годов стала решать основные государственные дела, касающиеся внутренней политики Англии, включая взаимоотношения кабинета с королём и парламентом. Образование и функционирование внутренней группы было важным этапом в истории кабинета. В сущности, эта группа явилась зародышем кабинета министров позднейшего времени.

Чтобы проследить развитие ряда важнейших черт и признаков английского кабинета и выявить основную тенденцию его развития, следует сделать анализ его взаимоотношений с высшими органами государственной власти, а именно парламентом и королём.

Во-первых, обратимся к рассмотрению взаимоотношений *кабинета и короля*. Кабинет становится самостоятельным и высшим органом исполнительной власти Англии, только оттеснив короля от непосредственного руководства делами и, что не менее важно, присвоив его основные полномочия.

Данный процесс начинается в Англии с первой половины XVIII века. Важнейшими, с юридической точки зрения, факторами, свидетельствующими об ослаблении влияния короля на кабинет, стали:

а) прекращение королём посещения заседаний кабинета; б) признание принципа неотвечности короля; в) ограничение королевского права назначения и увольнения членов кабинета.

В доганноверский период (до 1714 года) монарх был не только номинальным, но и фактическим главой кабинета. Английский король

Вильгельм III, царствовавший с 1689 г. по 1702 г., королева Анна с 1702 г. по 1714 г. более или менее регулярно посещали заседания кабинета и председательствовали на них. Это давало им широкие возможности для воздействия на ход работы кабинета и принятие его решений. Но начиная с царствования первого ганноверского короля Георга I, порядок меняется.

К первым годам правления Георга I относится событие, имевшее важные последствия для истории кабинета. С 1717 года король прекратил посещать его заседания. Это явилось объективной предпосылкой для ослабления влияния короля на кабинет. Факт непосещения королем заседаний кабинета с 1717 года стал очень быстро конституционным прецедентом. С середины 20-х годов XVIII в. устанавливается правило, что кабинет заседает без короля.

Отсутствие короля на совещаниях кабинета стало существенным фактором в деле развития кабинетного правления, способствовало увеличению самостоятельности этого органа и освобождало его членов от непосредственного королевского давления. Члены кабинета получают возможность действовать как одно целое в их отношениях с другими государственными органами. Уже кабинет, возглавляемый Р.Уолполом (1721-1742 гг.), обладал в своей деятельности значительной самостоятельностью.

Отсутствие короля на заседаниях кабинета способствовало также формированию должности премьер-министра, имеющей огромное значение для развития кабинета. Должность премьер-министра возникает в первой половине XVIII века в связи с ростом политических партий и ослаблением позиции короля. Правовое положение премьер-министра в этот период было ещё весьма неопределенно. Тем не менее, необходимость этой должности и факт ее существования были признаны на практике.

Изменению взаимоотношений кабинета с королем способствовало в немалой степени признание в первые десятилетия XVIII в. принципа неответственности монарха, выражающегося в формуле, «король не может быть неправ». Согласно этому правилу король не несёт ответственности за любые акты (даже если они незаконны) и неответственен за политические ошибки. Принцип неответственности ослабил власть короля, сделавшись удобной юридической фикцией для переноса ответственности на членов кабинета, что в свою очередь ставило последних под контроль парламента.

Неответственность короля как принцип буржуазного права начинает складываться только к концу царствования королевы Анны. В 1711 году выступающий в палате лордов лидер партии тори герцог Рочестер подчеркнул, что «согласно основным законам английского королевства ответственными за всё являются министры. Поэтому ... никто не будет противоречить, никто ... не осмелится назвать имя королевы во время этого обсуждения». В 1739 году выступающий в палате лордов герцог Аргайль прямо заявил: «Природа нашей конституции требует, чтобы все публичные акты издавались за подписью его величества, но все знают, что он неответственен».

Третьим важнейшим фактором, ослабившим влияние короля на кабинет, было ограничение королевского права назначения и увольнения высших государственных должностных лиц. В догановерский период английские короли еще обладали значительной самостоятельностью в выборе членов кабинета. Усиление парламента и политических партий привело к существенным изменениям и в этом вопросе. Король теперь вынужден был считаться с мнением парламентского большинства. Так, в 1727 году вступивший на английский престол Георг II уволил Р. Уолпола, пользовавшегося неограниченной поддержкой палаты общин. На его место король назначил более удобного человека – С. Комптона. Однако, вскоре Георг II должен был вернуть уволенного Р. Уолпола к власти, так как С. Комптону не удалось провести через парламент желательный для короля гражданский лист.

Более того, при назначении членов кабинета король должен был уже считаться не только с мнением парламента, но и с мнением ведущих членов кабинета. К середине XVIII века в английской конституционной практике начинает устанавливаться правило, согласно которому король назначает на важнейшие кабинетные должности только тех лиц, которые имеют поддержку большинства парламента и его лидеров.

Во-вторых, обратимся к вопросу о формировании принципов, определяющих основу взаимоотношений **кабинета министров с парламентом**. В первой половине XVIII в. начинает складываться чрезвычайно важный принцип – *кабинет пребывает у власти, пока имеет поддержку большинства палаты общин*. После победы в Англии буржуазной революции и принятия таких законов, как «Билль о правах»,

«Акт о мятеже» и «Акт об устройении», нормальное функционирование исполнительной власти без поддержки палаты общин стало практически невозможным. Уже при короле Вильгельме III и королеве Анне господствующие в кабинете группировки неоднократно прибегают к роспуску парламента с целью получить большинство в палате общин. Со времени вступления на престол Георга I, преобладающая в кабинете группировка вигов практически всегда опиралась на парламентское большинство. Потеря этого большинства заставила Р. Уолпола подать в 1742 году в отставку и тем самым положила начало новой конституционной практике.

С рассмотренным принципом тесно связано ещё одно, существенное по сравнению с предыдущим периодом нововведение: *формирование кабинета на партийной основе, т.е. из лидеров партии, получившей большинство в палате общин*. Со времени своего возникновения английский кабинет был тесно связан с политическими партиями вигов и тори, представляющих интересы классов, вступивших в компромисс 1688 года.

Порядок формирования кабинета на партийной основе укоренился далеко не сразу. При Вильгельме III и в первые годы царствования королевы Анны преобладали кабинеты, носившие смешанный, многопартийный характер. Только в 1708 году кабинет стал полностью однородным – вигийским. Кабинеты королевы Анны носили уже вполне однородный характер. С 1714 года и до начала 60-х годов XVIII в. парламент и кабинет контролировала партия вигов.

Важным изменением, происшедшим во взаимоотношениях кабинета с парламентом в первой половине XVIII в., явилось *возникновение политической ответственности членов кабинета перед парламентом*. Она выражалась в отставке (увольнении от должности) члена кабинета, политика которого не получала поддержки палаты общин. Установление парламентской ответственности членов кабинета дало парламенту возможность контролировать его деятельность и способствовало формированию в дальнейшем «ответственного правительства».

Попытка решить вопрос об ответственности исполнительной власти была предпринята в известном «Акте об устройении» 1701 года. Здесь в общей форме было сформулировано известное правило контрасигнатуры. Содержание и объём парламентской ответственности членов кабинета в этот

период были ещё крайне неопределенными. Считалось, что министр должен нести ответственность не только за законность, но и за целесообразность проводимой им политики и этот принцип начинает применяться к любому действию или акту, совершенному каким-либо членом кабинета, приносящему, по мнению парламента, существенный вред интересам Англии.

В первой половине XVIII в. парламентская ответственность членов кабинета носила индивидуальный характер. Важнейший принцип развитого английского парламентаризма – коллективная солидарная ответственность министров – ещё не существовал.

II. Развитие и утверждение принципов кабинетной системы

Новая фаза развития английского кабинета начинается примерно в 60 – 70-е годы XVIII в. Виги постепенно теряли свою прежнюю социальную опору. Вигийская партия вступает в полосу острого кризиса (с 60-х годов XVIII века). В аналогичном положении находилась и партия тори. Только начиная с 80-х годов XVIII века, обе партии начинают возрождаться на новой, буржуазной основе. Ослабление политических партий приводит к временному усилению королевской власти, это происходит со времени вступления на английский престол в 1760 году Георга III.

Отмеченные процессы существенны и для истории кабинета второй половины XVIII в. Они объясняют кризис кабинета в 60 – 70-е годы и его новое возрождение в 80-е годы XVIII в.

Новые тори, пришедшие к власти в 1783 году, использовали затруднительное положение короны для усиления своих позиций в кабинете и парламенте. Именно в период с 1783 г. по 1801 г. был сделан значительный шаг в развитии английского кабинета. И хотя король Георг III ещё долгое время оказывал значительное влияние на парламент и кабинет, с королевским преобладанием в государственном механизме Англии было покончено. Именно в этот период завершается формирование английского кабинета министров.

В структуре кабинета и его взаимоотношениях с королем и парламентом происходят большие перемены. Ликвидируется так называемый «внешний» или «полный» кабинет. Система двойного кабинета,

сложившаяся к 70-м годам XVIII в., не могла долго существовать, ибо она представляла на практике большие неудобства для оперативного и тайного ведения государственных дел. Английский кабинет превращается в компактный орган с небольшой численностью (8 - 13 человек), состоящий только из высших должностных лиц государства. Превращение кабинета в коллегия высших государственных должностных лиц явилось одним из необходимых условий для формирования таких *важнейших признаков кабинета, как должность премьер-министра, коллективная ответственность и однопартийный состав.*

Большое влияние на формирование кабинета министров и, в частности, на его структуру оказала эволюция полномочий премьер-министра. Кризис партий вигов и тори значительно ослабил позицию премьер-министра. В период с 1761 по 1770 гг. сменилось 6 премьер-министров. Не имея возможности опираться на сильную партийную группировку в парламенте, они оказались в значительной зависимости от укрепившейся в это время королевской власти. С 1770 до 1782 года ослабление роли премьер-министра и низведение его до простого исполнителя воли неответственного за свои действия короля показало правящим классам Англии всю опасность такого положения.

С 80-х годов XVIII в. начинается быстрое усиление премьер-министра. Уже в 1783 году премьер-министр Шелбурн пользовался, по свидетельству современников, огромной властью. Но только со времени В. Пита (младшего) преобладающая власть премьер-министра над кабинетом и королем была окончательно утверждена. С 1784 В. Питт руководил кабинетом, имея полное доверие парламента, так как фактически являлся главой группировки тори, обладающей большинством в палате общин. Наиболее значительными полномочиями, характеризующими его власть над другими членами кабинета, были право назначения и увольнения членов кабинета и контроль над их деятельностью. Формально право назначения и увольнения членов кабинета было за королём. Поэтому члены кабинета, несогласные с политикой В. Пита, увольнялись королём по «совету» премьер-министра.

Несмотря на ограничения королевской власти, установившиеся в первой половине XVIII в., у английского короля ещё оставались значительные полномочия в области управления государственными делами. Несомненно, важнейшим из них было королевское право выбора советников.

В 60 – 70-е годы XVIII в., когда влияние Георга III было наибольшим, он особенно широко использует это право. Король обладал и рядом других полномочий, позволяющих ему осуществлять значительный контроль над деятельностью кабинета. Ему принадлежало право предварительного разрешения на рассмотрение того или иного вопроса в кабинете. Дела не выносились на рассмотрение кабинета без королевского согласия. Королю ещё принадлежало право требовать от любого члена кабинета необходимой информации. Значительная активность Георга III вызвала все возрастающее недовольство правящих классов Англии. С начала 80-х годов XVIII в. обе партии – виги и тори – объединились против чрезмерного и невыгодного для них возрастания королевского влияния на кабинет.

Право назначения и увольнения членов кабинета, формально сохранившееся за королем, фактически переходит к премьер-министру. Король постепенно теряет и другие, перечисленные выше полномочия. Уже кабинеты Рокингема (1782 г.), Шелбурна и Фокса – Норта (1783 г.) стали рассматривать дела без получения предварительного королевского разрешения. Окончательно такой порядок утверждается в правлении В. Пита (младшего). Аналогичную судьбу претерпевает, и королевское право требовать информацию у министров и давать им инструкции. По существу оно сводится к обязанности членов кабинета ставить короля в известность о мерах, осуществляемых кабинетом.

Другим важным моментом, характеризующим взаимоотношения короля и кабинета, явилось дальнейшее развитие принципа «король не может быть неправ» и формирование нового правила, согласно которому «король не может действовать один». В парламентских дебатах 1807 года было признано, что «король не может совершать сам ни один акт управления... Нет ни одного отправления власти короны, - отмечал лорд Эрскин, - в котором не должен был бы участвовать какой-либо министр, готовый взять на себя ответственность за него».

Во второй половине XVIII в. окончательно утверждается порядок согласно которому кабинет в своей деятельности должен иметь поддержку большинства палаты общин. В случае, если политика отдельного министра или всего кабинета не получила поддержки большинства, кабинет мог либо распустить парламент, либо выйти в отставку. В последнем случае возникает вопрос об объеме и характере ответственности членов кабинета перед

парламентом. В первой половине XVIII в. складывается индивидуальная политическая ответственность министров. В конце XVIII в. – начале XIX в. формируется новый вид политической ответственности – коллективная или солидарная ответственность членов кабинета перед палатой общин.

Коллективная ответственность кабинета является основополагающим принципом английского конституционного права. Первое положительное упоминание источников о коллективной ответственности министров относится к 1778 году. Выступающий в парламенте премьер-министр Норт признал, что «меры, касающиеся войны ... были мерами государства, принятыми всеми королевскими советниками... Провинности и ошибки, совершенные в кабинете, должны быть вменены всему органу, а не отдельному лицу». Через три года кабинет Норта вышел в отставку практически в полном составе. Это был первый в конституционной истории Англии случай коллективной ответственности кабинета министров. Начиная с этого времени, коллективная (солидарная) ответственность членов кабинета за проведение общей политики и, как ее прямое следствие, их коллективная отставка входят в практику. В последующие годы в полном составе выходят в отставку кабинеты Шелбурна (1783 г.), Фокса – Норта (1783 г.) и Гренвиля (1807 г.). К 1812 году принцип коллективной ответственности в основном утверждается на практике.

Коллективная ответственность предполагает наличие другого существенного признака кабинета: однородный партийный состав. В течение почти пятидесяти лет – с 1783 года по 1830 год – эту задачу выполняла партия тори, господствующая в парламенте и кабинете. В этот период кабинет министров формировался на однопартийной основе.

В течение XVIII в. английский кабинет становится обособленным от короля высшим органом управления государственными делами, состоящим из основных должностных лиц государства – лидеров партии большинства в парламенте и коллективно ответственным перед палатой общин. Парламент одержал верх в борьбе с королем, оттеснив его от руководства исполнительной властью. Но как только этот процесс завершился, появилась новая тенденция. Кабинет, ставший с помощью парламента высшим исполнительным органом власти, начинает возвышаться над самим парламентом. Таким образом, при всей специфике развития английского кабинета подтверждается основная тенденция буржуазной

государственности, выражающаяся в постепенном усилении исполнительной власти за счет власти законодательной. Но эта тенденция со всей определенностью может быть обнаружена лишь во второй половине XIX века.

В процессе сложного взаимодействия парламента, короля и кабинета министров в период XVIII – XIX вв. получили оформление и закрепление, *основные начала конституционного строя* английской парламентской монархии:

- 1) верховенство парламента в области законодательства;
- 2) исключительное право парламента вотировать бюджет и определять военный контингент;
- 3) непосещение королем заседаний кабинета министров;
- 4) отказ короля от право вето;
- 5) формирование правительства из партии, победившей на выборах;
- 6) коллегиальная ответственность кабинета министров;
- 7) принцип «несменяемости судей».

3. Развитие избирательного права

Английское избирательное право, средневековое по своему происхождению, было отменено при Кромвеле и вновь восстановлено при реставрации Стюартов. Парламент конституционной монархии унаследовал исторические принципы избирательного права, сложившиеся еще в период сословной монархии. По существу, право посылать депутатов в Палату общин принадлежало не гражданам, а их корпорациям – территориальным (сельским), городам, университетам. Такое архаичное избирательное право приводило к значительному неравенству даже между теми категориями граждан, которым это право вообще было предоставлено. Такое несоответствие рассматривалось как важный изъян избирательной системы уже в XVII веке. В своей работе «Два трактата о правлении» Д. Локк отмечал: «Следование обычаю, когда смысла в нем уже нет ... одно лишь название города, от которого ничего не осталось, кроме руин, где почти что нет никаких строений, кроме овчарни, и нет жителей, кроме пастуха, а этот город посылает столько же представителей в великое собрание законодателей, как и целое графство».

В конце XVII - начале XIX в. избирательное право по-прежнему регулировалось законом 1414 года. Напрасно представлять себе Англию XVIII в. страной, разбитой на сколько-нибудь однотипные избирательные округа, периодически призывающиеся к голосованию. Ничего подобного не было. Правом посылать представителя в Палату общин располагали свободные земельные держатели с доходом не менее 40 шиллингов в год (подтверждено в 1746 г.) и проживающие в графстве к моменту обнародования указа о выборах. Аналогичные требования касались и городских избирателей. Но города пользовались правом посылать депутатов только по мере пожалования им статуса *bourg* (местечка) от короны. Списки избирателей составлялись шерифами, которым за возможные злоупотребления закон угрожал наказанием в виде штрафа и года тюремного заключения.

На основании архаичного избирательного права в Палату общин избирались 658 депутатов. Значительную часть составляли представители городов (467 депутатов), от графств (186), 5 депутатов избирали университеты Кембриджа и Оксфорда. Однако на деле наиболее экономически и социально значимое население городов обладало ничтожным представительством. Такие крупные города, как Бирмингем, Манчестер, вообще не посылали депутатов. Основную массу депутатов нижней палаты (467 из 658) «выбирали» мелкие города и так называемые «местечки», которые в разное время и по разным причинам получили соответствующую привилегию ещё в Средневековье. Одни из этих местечек числились «гнилыми» - это были старые, давно оставленные деревни; в других едва насчитывалось несколько десятков жителей, от силы несколько сотен. Множество местечек относилось к разряду «карманных»: собственниками их были крупные землевладельцы. Пользуясь тем, что голосование было открытое, они заранее указывали избирателям, за кого те должны голосовать. Для большинства сам факт избрания был фикцией: их просто назначали по принципу личной преданности земельные магнаты, которым принадлежали эти местечки на правах ленд-лордов (так, 84 магната назначали до 150 депутатов; герцог Норфолк, обладавший владениями в разных графствах, таким образом, назначал 11 депутатов, прочие герцоги – по 6-7 депутатов). В местечках Гатон и Олд Сарум один избиратель посылал двух депутатов в парламент.

Узким и замкнутым был круг избирателей. В некоторых местечках избирателей было не более 3-4 человек. В других избирательное право принадлежало мэру и его советникам. В среднем, писал русский профессор права А.Д. Градовский, на одно местечко приходилось 12 избирателей и 2 депутата. Город Лондон со своим полумиллионным населением (конец XVIII в.) посылал четырёх депутатов; в то же время графство Корнуэллс, на территории которого проживало 165 тыс. жителей, посылало 44 депутата. В «карманных» местечках по подсчетам А.Д. Градовского, 87 пэров назначали 218 депутатов. Из 658 членов Палаты общин 487 депутатов фактически назначались, и только 171 депутат, признавался «независимым». Однако избрание «независимых» депутатов сопровождалось многочисленными подкупами избирателей, о чем свидетельствует принятие в конце XVIII в. закона против подкупов избирателей.

Однако и такой порядок избрания не всегда обеспечивал полный состав Палаты общин. Депутатов не хватало. И в конце XVIII в. нередко были газетные объявления о приглашении стать депутатом за 2 тыс. фунтов. Вступление в Палату общин, помимо всего, требовало уплаты значительного взноса – от 2 до 5 тысяч фунтов. К тому же депутаты не получали жалованья и это делало их ещё более зависимыми от денежного мешка ленд-лордов или корпораций. Депутатские места служили предметом беззастенчивого торга. Их покупали и правительства, чтобы иметь послушных депутатов.

А между тем в Англии выросли новые города. Их породила промышленная революция XVIII в. Города стали сосредоточением буржуазии. Именно она, а не земельная аристократия могла бы командовать выборами и формировать угодный парламент. Но города либо вовсе не избирали, либо избирали такое число депутатов, которое никак не соответствовало численности населения. Борьба английской буржуазии за изменение уродливой избирательной системы, начавшаяся в конце XVIII века, вспыхнула в начале XIX века с новой силой, когда в неё включились народные массы. Под напором усилившегося движения английский парламент был вынужден принять в 1832 году билль об избирательной реформе, обеспечивший буржуазии большинство в Палате общин.

Избирательная реформа 1832 года. Избирательная реформа 1832 года преследовала цель изменить средневековую избирательную систему, «принять меры для исправления различных злоупотреблений, имевших место

при избрании депутатов в палату общин парламента, лишить множество незначительных местечек права посылать депутатов в парламент, предоставить такую привилегию большим, густонаселенным и богатым городам», значительно расширить активное избирательное право населения и при этом «уменьшить расходы на избирательные компании». Эта цель достигалась путем: 1) перераспределения представительства в парламенте между крупными и мелкими населенными пунктами и 2) путем изменения имущественного ценза, за счет чего расширился избирательный корпус.

Реформа отказалась от представительства корпораций и перешла к территориальному представительству населения; депутатские места стали предоставляться в примерной зависимости от количества населения, проживавшего в городах. Общее количество мест в Палате общин осталось прежним, но было сделано перераспределение. Согласно Акта о народном представительстве (1832 г.) 56 т.н. «гнилых местечек» с населением менее двух тысяч человек были лишены представительства в парламенте (п. I). Города с населением от двух до четырёх тысяч жителей могли посылать в парламент одного депутата вместо двух. За рядом городов, избравших ранее четырёх депутатов, сохранялось право избирать только двух. В итоге высвобождалось 143 депутатских места, которые были распределены между крупными населенными пунктами.

Реформа 1832 года не ликвидировала недостатков избирательной системы. Напротив, она сделала их более выраженными. Неравномерность в представительстве между большими новыми городами и захолустными городками, между промышленными и исключительно сельскохозяйственными графствами становилась все явственнее. Так, Ливерпуль, город в котором насчитывалось 17 320 избирателей, посылал двух депутатов, а 53 местечка с 17 597 избирателями посылали 76 депутатов.

Вводились новые избирательные цензы: а) **в городах** активным избирательным правом наделялись лица, имеющие в собственности или арендующие дом, склад, контору, лавку или другое строение, которое приносило (с землей или без земли) 10 фунтов чистого годового дохода (п. XXVII); б) избирательным правом **в графствах** наделялись земельные собственники и долгосрочные арендаторы с доходом в 10 фунтов стерлингов в год и краткосрочные, уплачивающие годовую ренту не менее, чем в 50 фунтов стерлингов (п. XVIII – XX). Для участия в выборах устанавливались

и иные цензы: а) мужской пол; б) достижение совершеннолетия (21 год) и отсутствие поражения в правах; в) уплата сбора в пользу бедных; г) наличие ценза оседлости – 12 месяцев владение помещением в городе и 6 месяцев проживание в пределах города или местечка или округа, участвующей в выборах.

В итоге реформы количество избирателей возросло и составило 376 тыс. человек (вместо прежних 247 тыс.). Однако, значительная часть предпринимателей, служащих, интеллигенции, а также рабочего класса (ставшего заметной социальной силой страны после промышленного переворота) были лишены парламентского представительства и влияния на политику.

Избирательная реформа 1867 года. Избирательная реформа 1867 года стала более радикальной. На её проведение значительное влияние оказало чартистское движение 1830 – 1840 гг., в программах и хартиях которого важное место занимало требование всеобщего мужского избирательного права. Реформа предусматривала дальнейшее перераспределение представительства в парламенте и расширение избирательного корпуса.

В ходе реформы ещё 38 местечек были лишены представительства и, напротив, увеличены квоты для крупных городов. Акт о народном представительстве (1867 г.) устанавливал, что город, имеющий население менее чем 10 тысяч человек, не будет посылать в парламент более чем одного депутата (п. 17). В графствах вводились избирательные округа, которые пользовались правом на собственную квоту депутатских мест.

Существенное значение имело расширение ценза. За основу по-прежнему принимался «дом». Однако предъявленные к нему требования были существенно изменены.

В сельской местности (в графствах) избирательное право предоставлялось обладателям фригольда, копигольда или иного пожизненного держания с доходом не менее 5 фунтов, а также арендаторы земель или имений с доходом не менее 5 фунтов в год (п. 5).

В городах избирательное право было предоставлено всякому совершеннолетнему мужчине, занимавшему («в течение целых предшествующих 12 месяцев») отдельно, как единственный съёмщик, квартиру, за которую уплачивалось 10 фунтов арендной платы (п. 4).

Другое существенное новшество коснулось так называемых местечек. Закон предоставлял здесь право голоса и всякому такому нанимателю небольших квартир – независимо от арендной платы, – который, будучи совершеннолетним мужчиной, уплачивал «наравне с другими постоянными жильцами дома» так называемый налог на бедных (п. 3). До 1867 года такие квартиросъемщики уплачивали налог через посредство домохозяина, и только он считался «налогоплательщиком». Реформа делала «налогоплательщиком» всякого, кто уплачивал налог, и тем самым расширяла круг избирателей. Именно эта поправка, внесенная либералами и принятая правительством консерваторов, привела к тому, что избирательное право получили также наниматели небольших квартир, уплачивающие налог на бедных. Десятифунтового барьера для них уже не существовало. Поправка коснулась главным образом, так называемых местечек с населением 50 тыс. человек и менее.

В целом количество избирателей было существенно увеличено. В социальном отношении право представительства получили отныне не только земельные собственники, но и предприниматели, зажиточные служащие, интеллигенция, рабочие, городские торговцы. По университетским округам избирательное право предоставлялось имевшим ученые звания («master»).

В 1872 году в Англии вводится тайное голосование.

Избирательная реформа 1884 – 1885 гг. Избирательная реформа 1884 – 1885 гг. предусматривала дальнейшее перераспределение депутатских мест в парламенте в пользу промышленной буржуазии и расширение избирательного корпуса. В итоге реформы 1884 года (Акт о народном представительстве 1884 г.) было сделано окончательное продвижение по пути признания всеобщего мужского избирательного права. Право голосовать было предоставлено всем собственникам земли или другой недвижимости (с доходом от них не менее 10 фунтов) и практически всем квартиронанимателям (сохраняющиеся ограничения касались возможностей служебной подчиненности или использования офисов под жилье). По реформе избирательное право распространялось в равной степени и на жителей графств и городов.

Уравнение в правах населения городов и графств довершилось совершенствованиями избирательной системы в 1885 г., принятием Акта о

перераспределении мест. Существенным в новой реформе было введение избирательных округов в графствах. В среднем избирательный округ включал в себя от 50 до 54 тысяч избирателей. Каждый округ выбирал одного депутата. Одновременно частично был ограничен принцип «двойного голосования» (существовавший ранее и весьма показательный): избиратель, владеющий собственностью в городе, не мог голосовать в графствах. Принцип сохранился только для университетов.

Новая серия избирательных реформ прошла в Англии в течение всего XX века. Развитие избирательного права на протяжении XX века было отмечено демократизацией и установлением всеобщего избирательного права. Согласно новому избирательному закону 1918 года (Акт о народном представительстве 1918 г.). Вводилось единое для городской и сельской местности избирательное право. Избирательные права предоставлялись практически всем мужчинам и частично женщинам. Цензы для мужчин: достижение совершеннолетия (21 год), отсутствие ограничения в правах, проживание в избирательном округе не менее 6 месяцев или владеет помещением для деловых занятий. Выражение «помещение для деловых занятий» ... означает землю или помещение, за которые платят не менее 10 фунтов стерлингов в год, занимаемое лицом в целях деловых или профессиональных (Ст. 1). Мужчина может зарегистрироваться в качестве избирателя от университетского округа, при условии достижения совершеннолетия, отсутствия ограничения в правах и наличие степени (за исключением почетной) в университете, составляющим избирательный округ или часть такового (Ст. 2).

Цензы для женщин: достижение 30 лет, отсутствие ограничения в правах, личное владение землей или помещением для деловых занятий, приносящим доход не менее 5 фунтов стерлингов, либо владение жилым домом, либо состоит в браке с лицом, которое занимает дом или помещение для деловых занятий (Ст. 4).

Преобразования, носящие демократический характер, совершаются открыто, парламентскими актами. Среди них заслуживает внимания избирательная реформа 1928 года. Реформа была продолжением первой избирательной реформы 1918 года, введшей всеобщее мужское избирательное право и частично женское.

По реформе 1928 года (Акт о народном представительстве 1928 г.) женское избирательное право перестало отличаться от мужского. Произошло уравнивание в избирательных правах женщин с мужчинами. Для всех избирателей устанавливался возрастной ценз – достижение совершеннолетия (21 год). Другими условиями предоставления избирательного права стали: а) отсутствие поражения в правах; б) наличие необходимой квалификации по месту жительства; наличие квалификации по помещению для деловых занятий или если избиратель является мужем или женой лица, имеющего право быть внесенным в список избирателей ввиду квалификации по помещению для деловых занятий.

Лицо может быть внесено в список избирателей от университетского округа, если является совершеннолетним, не поражено в своей правоспособности и получило степень (за исключением почетной) в университете или его секции, составляющий избирательный округ или его часть. Если это женщина, то при условии, что она допущена держать или выдержала экзамены на окончание и проживала такое время, которое требуется от мужчин для получения ученой степени, в том университете (или его секции), составляющий избирательный округ.

Изменения коснулись и ценза оседлости: а) для Англии и Шотландии требовалось проживание в избирательном округе не менее трех месяцев; б) для Северной Ирландии – проживание в избирательном округе не менее шести месяцев.

Избирательная реформа 1948 года (Акт о народном представительстве 1948 г.) была проведена лейбористами. Реформа отменяла двойной вотум, двойные округа были полностью уничтожены. От избирательного округа (с зарегистрированным числом избирателей в 70 тысяч) выдвигался 1 депутат, определяемый на основании относительного большинства поданных голосов. Избирательным правом пользовались британские подданные. Лица, проживающие в избирательном округе не менее трех месяцев (везде: в Англии, Шотландии, Северной Ирландии). Лица не ограниченные в правах и достигшие 21 года.

Наиболее важным конституционным изменением послевоенного времени следует считать введение избирательного права, начиная с 18 лет (Акт о народном представительстве 1969 г.). Согласно ещё одной реформы избирательного права к участию в парламентских выборах допускались лица

на условиях, предусмотренных Актом о народном представительстве 1948 года, за исключением возраста. Возрастной ценз для участия в выборах был снижен до восемнадцати лет.

4. Британская колониальная империя

Доминионы. Первая английская колония была основана в Северной Америке в самом начале XVII в. (в 1607 г.). В то же время начинает свое проникновение в Индию английская торговая Ост-Индская компания. Революция 1640 года дала новый импульс к захвату колоний. Подорвав военную мощь Испании, разгромив Францию в Семилетней войне (1756 – 1763 гг.), Англия овладела Северной Америкой, включая Канаду, значительной частью Индии (Бенгалией), Гибралтаром и многими другими территориями в разных частях света.

Когда Соединенные Штаты Америки добились независимости от Англии и освободились от колониального господства, Британия пополнила свои владения, захватами в Африке, присоединением Индии, приобретением Цейлона, освоением Австралии и Новой Зеландии. К середине XIX в. Англия становится крупнейшей колониальной империей мира (20 % населения земного шара).

В составе бывших британских владений следует различать три типа колоний. К первому из них можно отнести так называемые *переселенческие колонии*, населенные главным образом выходцами из самой Англии. Таковы: Канада, Австралия и Новая Зеландия. С самого начала они находились в сравнительно благоприятном положении, и здесь раньше всего утвердился режим административной, а затем и политической автономии.

Первой среди английских переселенческих колоний получает самоуправление Канада. Самоуправление это копирует английский образец: двухпалатный парламент, ответственное правительство, премьер-министр. Но было и отличие. Губернатор колонии, назначаемый из Лондона, обладал властью, которую английская неписанная конституция присваивает королю. Но здесь это была реальная власть. В 1867 г. фактически существующее самоуправление Канады получило конституционную санкцию в «Акте о Британской Северной Америке».

Постепенно приобретают представительное правление с ответственными министерствами и другие английские переселенческие колонии: Новая Зеландия (1852 г.), а вслед за ней австралийские колонии (Южная Австралия, Виктория, Тасмания, Новый Южный Уэллс).

Для всех этих колоний важное значение имел изданный в 1865 г. акт «О действительности колониальных законов». Англия признавала, что законы, принятые парламентами переселенческих колоний, могут быть оспариваемы только в одном случае: если они противоречат имперским законам, прямо относящимся к данной колонии.

Уже в акте 1867 года Канада была названа *доминионом*. С течением времени этим термином стали обозначать всякую британскую колонию, которая имеет самоуправление.

В конце XIX в. Англия должна была согласиться на объединение до того разрозненных австралийских колоний в федеративный союз, состоящий из пяти, а затем шести штатов. Конституция Австралийского союза, подтвержденная референдумом, вступила в силу с 1 января 1901 года. Построенная по типу канадской, она создавала двухпалатный парламент, члены верхней палаты (сената) комплектовались по принципу представительства штатов (по 6 депутатов от каждого). В отличие от канадской конституции конституция австралийская сохраняла за штатами значительную административную автономию.

Пример второго типа английских колоний дает *Индия*, громадная страна с многомиллионным населением и неисчислимыми богатствами. Одолев Францию и вытеснив её из Индии, Англия начинает захват страны и осуществляет его в течение второй половины XVIII в. и первой половины XIX в. Завоевание Индии шло долго и растянулось на несколько этапов. На первом этапе (1756 – 1764 гг.) была завоевана Бенгалия (восток Индии) и некоторые мелкие княжества. На следующем этапе Англия присоединяет к своим владениям новые земли, находящиеся на юге Индии (1767 – 1799 гг.) На третьем этапе завоеваний (1803 – 1826 гг.) Англия аннексирует княжества, находящиеся по центру Индии. В 1803 г. английские войска берут столицу Дели. Военные действия переносятся в южные предгорья Гималаев, и таким образом оказывается захваченной почти вся страна, за исключением Синда и Пенджаба.

Вплоть до 1773 года неограниченным хозяином английских владений в Индии была Ост-Индская компания. Завоевавшая страну армия была её армией, судьей и правителем на захваченных землях был ее торговый агент. Однако привилегированное положение компании не устраивало другие слои правящего класса Англии, желавшего приобщиться к дележу колониальной добычи. Начиная с 70-х годов XVIII в. над ней устанавливается контроль парламента Англии. Особый Верховный суд, учрежденный в Калькутте, стал ведать злоупотреблениями агентов компании; затем в Индию был назначен английский генерал-губернатор. Согласно парламентскому акту 1784 года, управление Индией было поделено между Секретным комитетом Ост-Индской компании и Контрольным советом английского правительства. Постепенно создается административно-налоговый и полицейский аппарат, судебная система, распространявшая свою юрисдикцию на все население захваченной страны.

Завершение английских завоеваний в Индии приходится на 40-е годы XIX в., когда были аннексированы Синд и Пенджаб (северо-запад Индии).

Завоеванию и угнетению великой страны Азии во многом способствовала её политическая раздробленность (более 600 феодальных княжеств), почти полное отсутствие экономических связей между провинциями, языковая, а ещё больше религиозная разобщенность населения, племенная рознь и кастовый строй. В этих условиях английскому правительству и его администрации в Индии удавалось натравливать одно княжество на другое, племя на племя, чтобы было легче держаться у власти.

Индийский народ героически боролся против британского господства, примером тому является восстание сипаев в 1857 году. Это подлинно народное восстание, поднятое индийскими солдатами, состоявшими на английской службе, продолжалось два года. К солдатам примкнули крестьяне и ремесленники, ставшие главной движущей силой восстания. Англия подавила восстание, причем не столько собственными силами, сколько с помощью индийских князей и помещиков, видевших в Англии гаранта своих привилегий и своей собственности.

Восстание 1857 года заставило английское правительство изменить систему управления Индией. Ост-Индская компания была ликвидирована. Единственным главой индийской администрации был объявлен генерал-

губернатор, подчиняющийся специально созданному министерству по делам Индии. Во всем остальном ничего не изменилось.

Прямым вызовом народам Индии явилось торжественное провозглашение английской королевы Виктории императрицей Индии (1877 г.).

В Юго-Восточной Азии после трех войн (1824 – 1826, 1852 – 1853 и 1885 гг.) Англия покоряет и захватывает одно из древнейших государств этого региона – Бирму.

В конце XIX в. Англия утратила свою промышленную монополию. На мировой рынок, оттесняя Англию, вышли Соединенные Штаты и Германия. Англия начинает новые территориальные приобретения. На этот раз главной ареной завоеваний сделалась Африка. Под английское господство переходят Нигерия, Кения, Южная Африка, Золотой Берег, Южная и Северная Родезия и др., Англия захватывает Суэцкий канал, а затем и остров Кипр. Фактически власть Англии устанавливается над Египтом. Все эти новые приобретения, за некоторым исключением, относятся ко второму типу английских колониальных владений, который можно назвать *завоеванными*.

Третий тип колониальных владений Англии представляла *Ирландия*. Порабощенная с XII в., переживавшая ужас массового истребления и разорения во время вторичного завоевания ее войсками Кромвеля. Ирландия считалась частью Соединенного королевства Великобритании (с 1801 г.).

В колониальном угнетении Ирландии были заинтересованы главным образом землевладельческие слои английского правящего класса. В Ирландии находились поместья английской знати.

Освободительное движение в Ирландии вынуждало время от времени к реформам, однако, очень незначительным. В 1869 г. католики-ирландцы были уравнены в правах с англичанами-протестантами. Мера эта имела некоторое значение для высших слоев ирландской нации, но вовсе не затронула основную массу населения. Законом 1870 года ограничивалось право помещиков сгонять арендаторов-ирландцев с земель. Борьба ирландской фракции в английском парламенте за самоуправление наталкивалась на непреодолимое сопротивление земельной аристократии. Против самоопределения Ирландии выступала и английская буржуазия, видевшая в разладе с ирландцами способ парализовать народное движение в самой Англии.

К концу XIX в. в результате всех своих завоеваний Англия, страна с населением, составлявшим 40 млн. человек, господствовала в империи, насчитывавшей около 450 млн. человек (в одной Индии – более 300 млн.). Территория метрополии и колоний составляла соответственно 230 тыс. кв. километров и почти 32 млн. кв. километров.

Вестминстерский акт 1931 года. Первые годы после окончания Первой мировой войны отмечены существенно новыми чертами в отношениях, установившихся между Великобританией и её доминионами – Канадой, Австралией, Южно-Африканским союзом, Новой Зеландией.

В 1917 г. на военной имперской конференции Великобритания вынуждена была вести переговоры с доминионами как самостоятельными державами и обещать им права «автономной нации». На имперской конференции 1923 г. было решено, что правительство Великобритании не будет впредь подписывать никаких международных соглашений от имени империи.

Доминионы пытались добиться полной независимости. Они согласились создать комитет для разработки конституционного законопроекта, определяющего новый этап отношений между Англией и доминионами. Итогом работы комитета явился Вестминстерский акт, получивший предварительное одобрение доминионов в 1930 г. и утвержденный парламентом Англии в ноябре 1931 г.

Согласно статуту:

1) Генерал-губернатор доминиона стал назначаться из местных уроженцев, и хотя назначение исходило от короля, последний должен был держаться рекомендации правительства доминиона. Будучи номинальным главой доминиона, генерал-губернатор имел в нем те же функции, какие король в Англии, т.е. в общем незначительные.

2) Признание законодательного верховенства доминиона: при несоответствии законов доминиона законам метрополии действовал закон доминиона (соответственно на территории доминиона).

3) Парламенты доминионов получали правомочие отменять любой из актов английского парламента (или вносить в него поправки), как они найдут это необходимым.

4) Парламент Англии потерял возможность издавать законы, касающиеся доминионов. Некоторые законы, стеснявшие доминионы были отменены.

5) Каждому из доминионов было предоставлено право самому определять, кто и на каких условиях является гражданином доминиона; вместе с тем было признано, что гражданин доминиона является одновременно гражданином всего сообщества.

Объединенные «общим подданством королю», но автономные в своих внутренних делах, доминионы и метрополия составляли союз, получивший название Британского содружества наций.

В системе английских доминионов особую позицию занимала Ирландия. По договору 1921 г. Англия признавала государственную самостоятельность Ирландии в рамках Соединенного королевства. При этом Ольстер – северная область Ирландии (приблизительно 1/6 территории) – был отделен и оставлен за Англией.

«Союз» Ирландии и Англии был вынужденным и непрочным. В 1937 г. Ирландия отказалась от статуса доминиона. Новая конституция провозгласила её республикой.

5. Развитие государственно-политической системы Великобритании в XX веке

Одним из основных изменений в политической системе Великобритании следует назвать дальнейшую *эволюцию системы политических партий*. Общая демократизация общественной жизни, перемены в социальной структуре Великобритании видоизменение облика Британской империи (существование которой в немалой степени консервировало соотношение сложившихся в XVIII – XIX вв. политических сил) привели в Новейшее время к существенному видоизменению традиционной системы политических партий. Основой политической организации парламентских институтов осталась **двухпартийная система**, однако содержание межпартийного «противостояния» переменилось.

Консервативная партия (наследница исторических «тори») сохранила своё значение крупнейшей партии страны и находилась у власти в наиболее ответственные периоды истории государства. Особый вклад в укрепление

позиций партии внес У. Черчилль (1874 – 1965), возглавлявший правительство в годы Второй мировой войны. К концу XX в. число членов партии приблизилось к 2 млн., регулярно около 40 % избирателей традиционно отдавали консерваторам свои голоса на выборах, как в парламент, так и в органы местного самоуправления. Особенно длительное нахождение партии у власти в последние десятилетия XX в. (1979 – 1997 гг.) способствовало стабилизации британской экономики, повышению престижа страны на международной арене (во многом благодаря деятельности лидера партии – М. Тэтчер).

Вторая из исторических партий Великобритании – **Либеральная** – постепенно утратила свое значение альтернативы консерваторам. Итоговый политический «взлет» партии пришелся на начало XX века, когда некоторое время ее лидером был Д. Ллойд-Джордж, премьер-министр в 1916-1922 гг. В 1920-е гг. из-за аморфности своей государственной и политической позиции партия постепенно потеряла массовую поддержку населения на выборах, и к концу века перешла в разряд малозначимых политических движений. Часть ее членов образовали вместе с отколовшимися социал-демократами **Социал-либеральную** партию (1988), выступившую с программой парламентских реформ и усиления гарантий гражданских свобод.

Начиная с 1920-х гг. значение политической альтернативы консерваторам в государстве перешло к **Лейбористской партии**. Партия сложилась в начале XX века объединением нескольких организаций социалистической ориентации и профсоюзов (1906). Социалистическая ориентация партии выражалась в идее «построения государства всеобщего благоденствия», расширение национализации промышленности, усиленное налогообложение богатой части населения.

После Первой мировой войны некоторое время политическая жизнь характеризовалась соперничеством трех партий: консерваторов, либералов и лейбористов. Но затем возродилась традиционная двухпартийность.

Основополагающим мотивом деятельности обеих из доминирующих партий неизменно была полная поддержка наличных государственных институтов, т.е. это были полностью конституционные партии, которые вели борьбу за преобладание в парламенте и право организации правительства. Можно выделить следующие сложившиеся особенности политической системы Великобритании: а) на выборах в парламент участвуют две ведущие

партии; б) существование других партий допускается, но по количеству голосов они не могут достойно конкурировать; в) партии, сменяя друг друга на выборах, принимают предшествующую политику и не стремятся кардинально изменить основу существующего строя.

Дальнейшие изменения затронули и *парламентский механизм* Великобритании. Британский парламент Новейшего времени в основном сохранил традиционное положение и формы деятельности. Эволюция выразилась, во-первых, в переменах в значении палат по отношению друг к другу, во-вторых – в изменении взаимоотношений с правительством. Палата общин в начале века насчитывала более 700 депутатов. После полного обособления от королевства Ирландии и провозглашения ее независимости в 1922 году состав сократился до 615 депутатов и только к концу XX века стал постоянным – 650 депутатов. Палата лордов – номинально более многочисленный орган. К началу 1990-х гг. в ее составе было 1195 пэров. Важную особенность палаты составило резкое увеличение числа т.н. назначенных, или пожизненных пэров (пожалованных по представлению правительства, королем). После принятия закона о пожизненном пэрстве (1958) такие назначения стали частыми и используемыми правительством для усиления своих позиций, число пожизненных пэров достигло трети в палате.

Эволюция парламента в основном характеризовалась возрастанием значения Палаты общин в сравнении с Палатой лордов. Во многом это было следствием специально принятых по этому поводу законов. Одним из них был Закон о парламенте 1911 года, устанавливавший законодательный приоритет Палаты общин над Палатой лордов. После Второй мировой войны законодательные полномочия лордов стали еще более регламентированными. С 1945 года установилось правило, что Палата лордов обязана утверждать любой билль, принятый Общинами во исполнение предвыборной программы победившей партии. Наконец, с реформы 1949 г. право отлагательного вето за Палатой лордов сохранялось лишь на 1 год.

Взаимоотношения парламента и правительства характеризовались постепенным сокращением влияния парламента на министров в текущей деятельности. За весь XX век лишь дважды (1924 и 1979 гг.) парламента выносил вотум недоверия кабинету. Парламент практически ограничил свою деятельность только законодательством. Причем и здесь влияние

правительства было определяющим: из ежегодно вносимых 60-70 законопроектов от правительства одобрялось до 90%, тогда как из 90-100 частных биллей депутатов – не более 15 %. На основании Закона о борьбе с терроризмом 1974 г. в практику вошло требование «спешности» обсуждения правительственного проекта – т.е. практически без прений. Более частым стало «закрытие прений» по тому или иному вопросу.

Изменения произошли и в *механизме правительственной власти*. Среди государственных институтов Новейшего времени совершенно исключительное значение продолжало занимать правительство. В реальной политике оно даже превосходило влияние парламента. По-видимому, в таком приоритете правительства проявлялась обратная сторона традиционной двухпартийной системы.

Новейшее время характеризовалось дальнейшим сокращением влияния монарха на государственные дела и, напротив, возрастанием власти премьер-министра. За монархом номинально сохранились существенные конституционные права: право давать советы правительству, право поощрять к действиям в каком-либо направлении и др. Однако реальные рычаги влияния все более попадали в ограничения конституционных обычаев (монарх воздерживался от прямого участия, от политических заявлений и т.п.). Выбор премьер-министра конституционно оставался за монархом, и были случаи, когда этот выбор не находился в точном соответствии с пожеланиями парламентских фракций.

В Новейшее время должность премьер-министра приобрела самостоятельный конституционный статус. Самостоятельное его значение признано Законом о министрах короны (1937), а к середине XX века уже было общепризнано, что премьер представляет главу правительства и не возглавляет конкретных ведомств. Премьеру как лидеру преобладающей в Палате общин партии принадлежит право решать вопрос о роспуске парламента, и по обычаю монарх должен в этом следовать его просьбе. Также по личному представлению премьера производятся монаршие назначения в пожизненное пэрство, награждение большинством британских орденов, титулами и т.п. Премьер определяет и персональный состав правительства (но только в соответствии с пожеланиями партий).

Состав правительства на протяжении XX века количественно вырос и к его концу достиг 90-100 человек. В составе правительства выделяются, как

минимум, четыре категории членов: 1) главы ведомств, т.е. государственные секретари и лорды, 2) министры «без портфеля», 3) государственные министры, 4) младшие министры, или парламентские секретари. 20-22 важнейших из них традиционно и составляют Кабинет.

Основные права Кабинета были установлены специальным докладом в 1918 г. В соответствии с ним на Кабинет возлагались полномочия по 1) окончательному определению политики, 2) руководству всем исполнительным аппаратом, 3) постоянной координации работы министерств и ведомств. Полномочия правительства, Кабинета, расширились ещё более в связи с институтом **делегированного законодательства**.

Делегированное законодательство (т.е. право правительства издавать конкретные законоположения на основании общего законодательного поручения парламента) – не новый для британского парламентаризма институт, имевший место ещё в XVI – XVIII вв. В XX веке оно приобрело особое значение, практически закрепив постоянные и неограниченные в большинстве вопросов полномочия за правительством. Законами об обороне 1914 – 1915 гг. парламент предоставил правительству право запрещать любую коммерческую или общественную деятельность «в интересах государственной безопасности». На основании Закона о чрезвычайных полномочиях 1920 г. правительство получило право вводить чрезвычайное положение в стране, если существует угроза препятствования группой лиц снабжению населения. Серией актов 1931 г. о финансах, о золотом стандарте, о пищевых продуктах и т.п. правительству были предоставлены законодательные права в важнейших экономических областях. Законом об обороне 1939 г. правительство получило право принудительно выкупать любое имущество у частных лиц и корпораций (кроме земли), вступать во владение любым имуществом. Специальным законом 1946 г. делегированное законодательство из временного было преобразовано в постоянный конституционный институт. Вопросы государственной безопасности, обеспечения «жизненно важных функций» государства были признаны постоянным предметом законодательных распоряжений правительства. Позднее эти права неоднократно расширились по специальным поводам: например, по вопросам борьбы с терроризмом.

Основные изменения в механизме правительственной власти были связаны и с появлением новых структурных элементов в правительственном

механизме. Важную роль в текущей работе правительства приобрели его специальные органы и комитеты. К 1979 г. при Кабинете существовало 25 постоянных комитетов и до 130 общеконсультативных по разным вопросам. Постоянными были комитеты чрезвычайных дел, внутренней и социальной политики, госбюджета, иностранных дел, парламентский и др.

Центральная администрация существенно разрослась на протяжении XX века. Принципиально новые министерства транспорта, сельского хозяйства, пенсий, здравоохранения, труда появились в 1916 – 1919 гг. в связи с общим расширением экономической и социально-регулирующей функции государства. Значительные реорганизации системы министерств пришлось на 1940-е и 1960-е гг., когда в итоге их сложилось более 40. В целом в период Новейшего времени отмечается значительный рост чиновничьего аппарата.

Развитие государственно-политической системы Великобритании на протяжении XX века в наибольшей степени выделило общую тенденцию государственной организации западного типа – к возрастанию роли и политического веса правительственных институтов, исполнительной власти, даже при сохранении и укреплении основных принципов парламентской демократии и свободной системы партийно-политического представительства.

Акт о парламенте 1911 г. В полном своем названии «Акт о парламенте для определения отношений между полномочиями палаты лордов и палаты общин и для ограничения срока полномочий парламента». Акт ограничил полномочия лордов в сфере законодательства, предусмотрев порядок принятия публичных биллей без их согласия.

В ст. 1 Акта было установлено: «Если финансовый билль, принятый Палатой общин и посланный в Палату лордов по меньшей мере за месяц до окончания сессии, не принимается Палатой лордов без поправок в течение одного месяца после того, как он был послан в эту Палату, то билль должен, если Палата общин не примет противоположного решения, быть представлен Его Величеству и с изъявлением королевского одобрения стать Актом Парламента, несмотря на то, что Палата лордов не дала согласие на билль».

Статья 2 Акта определила порядок принятия публичных биллей нефинансового характера. В п.1 данной статьи определялось: «Если какой-либо публичный билль (не являющийся финансовым законом и не

увеличивающим срок полномочий Парламента за пределы пяти лет) будет принят Палатой общин в трех последовательных сессиях (этого же самого парламента или нет) и, отосланный в Палату лордов каждый раз по меньшей мере за месяц до окончания сессии, будет этой Палатой отвергнут в каждой из этих трех сессий, то этот закон, как только он будет отвергнут третий раз Палатой лордов и если не последует иного решения Палаты общин, будет представлен Его Величеству и, раз будет изъявлено королевское одобрение, станет Актом Парламента, несмотря на отсутствие согласия Палаты лордов. Однако для применения этого постановления два года должно пройти между датой второго чтения билля в первой из этих сессий и датой его принятия той же Палатой в третьей из этих сессий».

В ст. 6 Акта оговаривалось: «Никто в этом Акте не должен умалять или ограничивать существующие права и привилегии Палаты общин». Статья 7 определяла: «Максимальный срок полномочий Парламента будет пять лет, а не семь, как это определено Семилетним Актом 1715 года».

Актом о парламенте 1911 года установлен законодательный приоритет Палаты общин. Любой, признанный финансовым законопроект Палаты общин впредь не требовал одобрения лордов (проблема квалификации как финансового закона решалась на основании конституционных обычаев XIX века и в главном зависела от волеизъявления самих Общин). По этому же закону не требовалось согласия лордов и на любой другой законопроект, если он был одобрен Палатой общин на трех сессиях подряд. Было отменено право полного законодательного вето со стороны Палаты лордов, и за нею сохранилось лишь право отсрочить введение закона на 2 года.

Несмотря на то, что Акт о парламенте 1911 года ограничил полномочия верхней палаты в законодательном процессе, лорды вынуждены были проголосовать за его принятие: на стороне Палаты общин оказался король Георг V, который угрожал создать столько новых лордов, сколько необходимо будет, чтобы получить перевес над противниками указанного Акта.

В преамбуле к основному тексту Акта о парламенте 1911 г. было заявлено о намерении «заменить Палату лордов в том виде, как она существует в настоящее время, иной палатой, основанной на начале народного представительства вместо наследственной». При этом отмечалось, что «такая замена не может быть немедленно приведена в действие», но для

ее осуществления в будущем представляется целесообразным издать такое постановление, как этот «Акт об ограничении существующих полномочий Палаты лордов».

Появление в рамках британской конституции процедур, позволявших издавать законы без одобрения лордами, было предопределено целым рядом факторов. В отличие от Палаты общин, Палата лордов формировалась преимущественно из наследственных пэров. Исключение составляло небольшое число ее членов – архиепископы, епископы и ординарные лорды по апелляциям, которые попадали в верхнюю палату парламента по должности. Между тем аристократия теряла свои позиции в обществе, а наследственный принцип назначения на парламентские места воспринимался в общественном сознании все более архаичным, не соответствующим нормальному порядку формирования парламента.

С другой стороны, большинство лордов являлись носителями консервативных взглядов на развитие государства. Заседая в парламенте, они препятствовали принятию законов, реформировавших государственный строй. Расхождение между Палатой лордов и Палатой общин усугубила избирательная реформа 1884 г. В результате реформы, круг лиц, имевших право избирать депутатов в нижнюю палату парламента, значительно вырос, и это прибавило ей политического веса. Соответственно появилось больше оснований для критики консервативной политики верхней палаты, формировавшейся, как и прежде, преимущественно из наследственных пэров.

В апреле 1909 г. на рассмотрение Палаты общин, большинство мест в которой имела Либеральная партия, поступил финансовый билль, утверждавший бюджет на следующий год. После обсуждения он был одобрен общинами в трех чтениях и передан в верхнюю палату. Лорды в ноябре 1909 г. отклонили его, объяснив свою позицию тем, что в нем были закреплены новые принципы налогообложения, нуждавшиеся в одобрении избирателей. Это повлекло за собой роспуск парламента.

В декабре 1910 г. состоялись выборы в новый состав парламента. 21 февраля 1911 г. премьер-министр внес в Палату общин билль о парламенте, ограничивающий законодательные полномочия Палаты лордов. Лорды проявили благоразумие и одобрили билль о парламенте, понимая, что король Георг V не поддерживает их, а выступает на стороне Палаты общин. 18

августа 1911 г. король утвердил билль о парламенте, который и стал законом под названием «Акт о парламенте 1911 года».

История принятия этого Акта показывает, что он был порожден стремлением правительства и Палаты общин, находившихся под контролем либералов, ограничить полномочия консервативно настроенной верхней палаты парламента в законодательном процессе и обеспечить возможность принятия важнейших законов без согласия лордов. Консервативная партия имела всегда большинство в Палате лордов, несмотря на то, что получала на выборах в Палату общин меньшее число голосов по сравнению Либеральной партией. Контролируя верхнюю палату парламента, консерваторы обладали таким же влиянием на законодательный процесс, какое имели победившие на выборах либералы. Такое положение не могло не восприниматься либералами и их сторонниками в обществе как несправедливое. Им было очевидно, что партия, получившая на выборах в нижнюю палату большее количество голосов избирателей, большее число депутатских мест и сформировавшая правительство, должна была иметь преобладающее влияние и в законодательном процессе. Но британская конституция не позволяла предоставить Палате общин дополнительные полномочия в законодательном процессе сверх тех, которые она имела. Оставался поэтому только один путь разрешения указанного противоречия – ограничение в этом процессе полномочий Палаты лордов. Акт о парламенте 1911 года как раз и осуществил это.

Объявленное в преамбуле к его основному тексту намерение отказаться в будущем от наследственного принципа формирования состава Палаты лордов выражало готовность британских либералов прибегнуть к другому, более радикальному средству для обеспечения своего доминирования в законодательной сфере. Правда, это средство казалось им слишком опасным, способным повлечь разрушение существовавшего в Великобритании традиционного государственного строя, поэтому замена наследственного принципа формирования Палаты лордов на избирательный, «народный» откладывалась на неопределенный срок.

Однако появление у Палаты общин и короля Великобритании возможности издавать законы без согласия Палаты лордов уже само по себе представляло существенное нововведение в британскую конституцию. Это

нововведение подрывало традиционную юридическую конструкцию британского государственного строя.

Первое свое применение новая процедура издания законов, предусмотренная Актом о парламенте 1911 г., получила в 1914 г., при издании «Акта об управлении Ирландией» и «Акта об Уэльской церкви».

Третий случай применения процедуры издания законов без согласия лордов был связан с принятием **«Акта о парламенте 1949 года»**, вносящим изменения в Акт о парламенте 1911 года.

В статье 1 Акта о парламенте 1949 г. предписывалось в п.п. 1 и 4 ст. 2 Акта о парламенте 1911 г. заменить слова «в трех последовательных сессиях», «в третий раз», «пока не пройдет два года», «в третьей из этих сессий», «в третьей сессии» и «во второй или третьей сессиях» соответственно словами – «в двух последовательных сессиях», «во второй раз», «пока не пройдет одного года», «во второй из этих сессий», «во второй сессии» и «во второй сессии».

Акт о парламенте 1949 г. сократил срок действия отлагательного вето палаты лордов с двух лет до одного года. Реформа на практике означала, что лорды только однажды могут отклонить законопроект, принятый Палатой общин. После того как он будет утвержден (но так, чтобы между вторым чтением на первой сессии и третьим чтением на второй сессии прошло не менее года), вето лордов автоматически отпадает.

Заканчивался текст Акта 1949 г. утверждением, что «этот Акт и Акт о парламенте 1911 г. будут толковаться как один акт, и они могут цитироваться совместно как Акты о парламенте 1911 и 1949 годов».

Своему появлению Акт о парламенте 1949 г. обязан обстановке, сложившейся внутри британского правительства, сформированного из Лейбористской партии, победившей на выборах. И поднятыми лейбористами вопросу о национализации основных отраслей промышленности. Наибольшую дискуссию вызвал вопрос о национализации металлургии, одни члены правительства настаивали на немедленной национализации, другие говорили о том, что в государственной казне нет денег для поддержки развития данной отрасли и с национализацией нужно подождать. При этом в правительстве и те и другие понимали, что добиться согласия Палаты лордов на принятие билля о национализации железоплавильной и сталелитейной промышленности будет почти

невозможно. Следовательно, для издания такого закона необходимо будет прибегнуть к процедуре, предусмотренной во второй статье Акта о парламенте 1911 г. Но эта процедура занимала более двух лет, и чтобы билль мог стать законом до окончания работы того же самого парламента, требовалось уменьшить длительность процедуры принятия законов.

В этом и заключалась главная цель издания нового акта о парламенте: поправки, внесенные им в текст Акта о парламенте 1911 г., уменьшали на целый год продолжительность такой процедуры, которая позволяла принять закон без согласия Палаты лордов. После внесения поправок, лорды сохраняли возможность отложить издание закона одобренного Палатой общин только на один год.

Акт о парламенте 1911 г. был принят в то время, когда большинство в Палате общин имела Либеральная партия. Акт о парламенте 1949 г. был издан при доминировании в нижней палате Лейбористской партии. Консерваторы в обоих случаях выступали резко против введения процедуры издания законов без согласия Палаты лордов.

СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ АМЕРИКИ

1. Образование Соединенных Штатов Америки

Государственно-политическое становление колоний

Восточное побережье Северной Америки европейцы начали осваивать к концу XV века. Инициатива и последующая колонизация в основном исходила из Английского королевства. Первая регулярная английская колония в Северной Америке была основана в 1585 г. (в честь королевы названная Виргинией). Однако в силу разного рода причин к началу XVII в. английские поселения в Америке прекратили свое существование.

Новый этап освоения Северной Америки пришелся на первую половину XVII в. В это время были освоены поселения, сформировавшие затем будущее американское общество, заложены государственно-политические традиции, которые стали предпосылкой будущего государственного самоопределения.

Виргиния (основана в 1607 г.) стала первой прогрессивно развивающейся совокупностью поселений под руководством Лондонской компании. Колония управлялась на основании хартии, предоставленной короной. Королевские грамоты, изданные в разное время, предоставляли колониям известную автономию во внутренних делах и в качестве неперемennого условия – права английских граждан. Еще большее значение имели в том же отношении так называемые фундаментальные соглашения, заключающиеся самими колонистами.

Воодушевленные идеалами «естественного права», поселенцы, оказавшись изолированными от всего остального мира, стали сами создавать законы, по которым собирались жить. Уже на корабле «Майский цветок», которым отплыли в Америку эмигранты (1620 г.), было заключено соглашение об объединении колонистов в «единый гражданский политический организм», полномочный принимать «справедливые и одинаковые для всех законы», вводить «административные учреждения ... соответствующие всеобщему благу колонии...». Непременным условием считалось признание свободы религии, невмешательства властей в дела культа. Признавалось непререкаемым право граждан выбирать должностных

лиц, носить оружие, создавать по своей воле военные отряды, участвовать в налогообложении. И, конечно, переселенцы принесли с собой суд присяжных и английское «общее право».

На разных этапах английской буржуазной революции XVII в. то одна, то другая из борющихся партий искала выход в эмиграции. При этом дворяне поселялись на юг от реки Потомак, крестьяне и ремесленники – на север от нее. Соответственно с этим на юге возникали крупные плантационные хозяйства, обслуживаемые руками рабов; на севере преобладает фермерство, развивается ремесленное производство, торговля, предпринимательство.

Колонии различались и по внутренней организации их управления. К середине XVIII в. они разделялись на три условные группы. Одни представляли *королевские провинции*, где управление осуществлялось губернатором совместно с Советом колонии и представителями колонистов. Другие были *колониями частновладельческими*, основанными в результате персонально данной привилегии на земли и на управление ими. В них губернаторы и советы формировались по усмотрению организаторов. Третьи были *историческими (самоуправляющимися) колониями*, где управление основывалось на первоначальных хартиях XVII в. и где губернатор и другие исполнительные органы власти избирались населением.

Непосредственным историческим толчком к борьбе колоний за свое государственное обособление от метрополии стала экономическая и торгово-финансовая политика Англии в первой половине XVIII в. Она была направлена к тому, чтобы сдержать промышленное развитие колоний, превратить их в сырьевой придаток метрополии, устранить невыгодную конкуренцию дешевых американских товаров.

В начале XVIII в. английский парламент предпринял ряд запретительных мер под предлогом того, что развитие мануфактур в Америке уменьшает их зависимость от метрополии. Были установлены запреты на вывоз из колоний железных изделий, введены налоги на сахар, патоку. «Ни одного гвоздя не позволим сделать в колониях», - заявлял глава английского правительства лорд Чатам. Колонии были обязаны сбывать свои товары в Англию и только оттуда ждать нужных им товаров.

Недовольство переросло в открытую оппозицию, когда Англия возложила на американские колонии бремя произвольных налогов и сборов. Колонисты видели в этом нарушение принципа, согласно которому ни один

налог не может быть взыскан без согласия плательщиков или их представителей.

Требования колонистов на представительство в Палате общин были игнорированы в Англии. Завершающим поводом к открытому противостоянию стал введенный английским правительством в феврале 1765 г. закон о гербовом сборе на большинство привозимых в Америку товаров бытового потребления.

Мысль об объединении колоний в единую федерацию возникла в середине XVIII в. Объединение диктовалось общностью интересов колоний как в том, что касается торговли, так и в том, что связывалось с совместной защитой от Франции. Первый проект федерации был выработан Б. Франклином в 1748 г. Правительство Англии отклонило эту идею. Оно желало видеть американские колонии разрозненными, чтобы тем легче было их эксплуатировать.

Окончательный разрыв колоний с Англией был спровоцирован принятым в мае 1773 г. «чайным законом», который предоставил Ост-Индской компании привилегию на беспошлинную торговлю чаем в Америке. Борьба против ввоза чая (нарушавшая права колониальных торговцев и бесчисленных контрабандистов) вылилась в знаменитое *Бостонское чаепитие* (декабрь 1773 г.), когда под руководством созданного в Бостоне комитета колонистов груз чая был выброшен в океан. В ответ английский парламент издал серию «репрессивных актов (март 1774 г.), согласно которым порт объявлялся закрытым, Массачусетс лишался колониальной хартии, обвиненные в антианглийской деятельности лица должны были быть направлены для суда в Англию, губернатору предоставлялись исключительные полномочия, дома колонистов объявлялись открытыми для постоя английских войск.

По инициативе наиболее политически продвинутых штатов был объявлен разрыв торговых отношений с Англией, а затем, для организации совместной борьбы, созваны представители на всеобщий конгресс колоний.

Первый Континентальный конгресс в Филадельфии (5 сентября – 26 октября 1774 г.) собрал 56 представителей от 12 колоний, кроме Джорджии. Конгресс осудил английскую политику и выдвинул идею о собственном государственном определении, но пока на основе прав «английских

граждан». Не порывая отношений с короной, Конгресс обратился с петицией о признании за американскими колониями их статуса и прав.

Решения Конгресса стимулировали гражданское неповиновение в колониях. С 1775 г. начинается война колоний за независимость. Поворотным моментом в войне и во всем движении к государственному самоопределению колоний стала работа Второго Континентального конгресса (10 мая 1775 – апрель 1789 г.). На конгрессе были представлены все 13 колоний. Были приняты решения об организации вооруженных сил, о назначении генерала Д. Вашингтона главнокомандующим американской армией. В июле 1776 г. Конгресс принял основополагающий для нового государства документ – **«Декларацию независимости»**.

Для подготовки документа была создана целая комиссия. В нее вошли Д. Адамс, Ф. Шерли, Р. Ливингстон. Но на деле составлен он был одним автором – радикальным философом и известным впоследствии политическим деятелем Америки Т. Джефферсоном. В Декларации независимости утверждались идея народного суверенитета и право народа на революцию. Первая часть Декларации сформулировала: 1) принцип «естественных и неотъемлемых прав человека» («все люди сотворены равными, и все они одарены своим создателем некоторыми неотчуждаемыми правами, к числу которых принадлежит жизнь, свобода и стремление к счастью»); 2) принцип «народного суверенитета»:

- «для обеспечения естественных прав человека учреждены среди людей правительства, заимствующие свою власть из согласия управляемых»;

- «если же данное правительство становится губительным для этой цели, то народ имеет право изменить и уничтожить его»;

- «народ учреждает ту форму правления, которая будет «способствовать его безопасности и счастью».

Вторая часть Декларации перечисляла злоупотребления английского правительства по отношению к колониям, которые давали последним право рассматривать власть английского правительства над ними как тираническую, а следовательно, давали колониям основание для разрыва государственных связей с Англией.

Третья часть документа провозглашала:

- разрыв всякой политической связи между колониями и Англией;

- признавала Соединенные Штаты Америки свободными и независимыми с полным правом объявлять войну, заключать мир, вступать в союзы, вести торговлю.

Декларация независимости являлась прогрессивным документом своего времени, призывавшим к революции для свержения тиранических правительств, попирающих основные права народа. Но вместе с тем она носила буржуазно-ограниченный характер. В первоначальном проекте Декларации содержался пункт, осуждавший рабство и работорговлю, однако южные плантаторы добились его исключения. Ничего не говорилось в ней и о правах коренного населения Америки – индейцев.

После провозглашения независимости каждая колония стала в принципе самостоятельным государством (штатом). Вскоре почти все штаты выработали и приняли новые писанные конституции. Составными частями конституций являлись билли о правах, или декларации прав, которые содержали перечисление буржуазно-демократических прав и свобод, а также гарантий неприкосновенности личности (свобода совести, свобода печати, право на скорый и беспристрастный суд присяжных, право не давать показания против самого себя). Все конституции штатов предусматривали республиканскую форму правления. Законодательные органы, за исключением Пенсильвании, были двухпалатными. Исполнительная власть вручалась либо губернатору, либо совету, глава которого именовался президентом (Пенсильвания).

Одновременно с провозглашением «Декларации независимости» Второй Континентальный конгресс принял основополагающие решения о принципах образования межгосударственного союза штатов. Союз этот в ходе войны за независимость уже сложился фактически: существовал объединенный законодательный орган в лице Конгресса, штаты совместно установили дипломатические отношения с Францией, Франция всем вместе предоставила денежную помощь для войны с Англией, образовалась единая армия с единым командованием и единым финансированием. Конституирование этого союза как особого государственного объединения представлялось закономерным.

План формирования такого союза впервые был предложен Б. Франклином в июле 1775 г. Однако ход он смог получить только с мая 1776 г., когда представители штатов в целом одобрили и идею

провозглашения независимости, и создание межгосударственного союза в качестве единого политического организма. Тогда же было принято, что объединение должно принять характер конфедерации. Никаких содержательных характеристик в этот термин тогда не вкладывалось. Единственным образцом подобного объединения для колоний (как и в планах XVII в.) были Нидерланды, и организация власти Объединенных провинций объективно повлияла на конституирование конфедерации (в частности, равенство голосов штатов в общем законодательном собрании при разном составе депутатов, отсутствие общей исполнительной власти). В отношении смысла предложенного союза и соответственно содержания конституционного акта единства мнений между представителями штатов и между лидерами Конгресса не было. Франклин и Д. Адамс выступали за тесное единство с сильной единой правительственной властью. Представители южных штатов за конфедерацию, которая предполагала бы более координацию действий, чем единое государство. К сентябрю 1777 г. согласованный проект был выработан (не без давления унитариста Д. Вашингтона) и направлен на одобрение штатов. К ноябрю 1779 г. его ратифицировали законодательные ассамблеи 12 штатов, к 1781 г. под давлением внешнеполитических обстоятельств - и Мэриленд. 1 марта 1781 г. Второй Континентальный конгресс объявил о вступлении в силу «Статей конфедерации и вечного союза» (11 статей), которые стали первой конституцией североамериканского государства.

Несмотря на слабость полномочий создаваемых общих органов власти и управления, «Статьи» провозглашали бесповоротное создание общего государства. За штатами не предусматривалось права выйти из союза. Решение большинства членов союза имело принудительную силу для других штатов. Формировалась сфера исключительных полномочий союзного государства. В остальном сохранялся незыблемым суверенитет штатов, поскольку он не был ограничен конкретными нормами «Статей»: «Каждый штат сохраняет свое верховенство, свою свободу и независимость, равно как всю власть, всю юрисдикцию и все права, которые не предоставлены этой конфедерацией Соединенным Штатам,

собранным на конгресс» (ст. 2). Для согласования этого внешнего противоречия в интересах полноправного населения штатов вводился институт всеобщего междогражданства: жители одного штата, не переставая быть гражданами только штата, пользовались впредь привилегиями и льготами в других штатах наравне с их жителями в отношении права передвижения, торговой и финансовой деятельности, собственности. Штаты должны были «оказывать доверие» к юрисдикции других членов союза.

Для решения общих дел конфедерации создавался конгресс штатов. Представителей в него (числом от двух до семи) избирали в штатах соответственно собственным правилам, на один год. Штат сохранял право отзыва или замены в любое время своих представителей. На конгрессе каждому штату принадлежал только один голос. За конгрессом закреплялись полномочия, переданные в исключительное ведение Соединенных Штатов: решение вопросов войны и мира, дипломатические сношения и международные договоры, регулирование монетного обращения, мер и весов, торговли, почтовое дело, установление военных порядков и назначение высших воинских чинов. Для решения всех этих вопросов требовалось согласие большинства т. е. 9 штатов. Специально оговаривалось, что без их одобрения все перечисленные полномочия недействительны. Тем самым создавалось важнейшее впоследствии правило конституционных порядков североамериканского государства: в важных вопросах предполагается политическое согласование с субъектами союза.

«Статьи» формулировали не только делегированные полномочия союза, но и запретительные, т. е. которые налагали ограничения на суверенитет штатов (такой прием также стал важной чертой американской конституции). Штатам запрещалось вести собственную внешнюю политику во всех проявлениях без согласования с другими штатами, создавать значительные вооруженные силы. Во время прекращения заседаний конгресса действовал комитет из делегатов (по одному от каждого штата). Это был коллективный правительственный орган. Он вправе был назначать должностных лиц, вести текущую финансовую политику, устанавливать размер общей армии. Во избежание возможных злоупотреблений специально

вводились ограничения на превращение комитета в полноценный исполнительный орган: ему не могли быть переданы полномочия конгресса и наиболее важные государственные дела.

Мертвой буквой осталась заключительная статья, которой определялся порядок принятия в союз новых штатов (и только для предполагавшегося присоединения Канады заранее давалось полное согласие). Союз, созданный конституцией 1781 г., был декларативным и преимущественно военно-политическим. Финансовые, торговые полномочия конгресса и правительственных органов союза были весьма условными (например, конгресс вправе был делать займы, но никак не предусматривалось, чем и на основании чего будет расплачиваться). Полное равенство штатов также далеко не соответствовало реальному весу крупнейших колоний и их вкладу в борьбу за независимость. Принятие «Статей» было объективным компромиссом. Его значение заключалось в том, чтобы придать временные правовые рамки формирующемуся политическому организму. Политические лидеры штатов так и расценивали первую конституцию: «Настоящее настроение штатов благоприятствует учреждению прочного союза, отмечал Д. Вашингтон в 1781 г. Нужно пользоваться случаем».

Конфедерация со слабым правительством не отвечала потребностям развития капитализма, нуждавшегося в сильной центральной власти, способной преодолеть политическую и экономическую разобщенность отдельных штатов, осуществить централизованное регулирование внешней торговли и торговли между штатами, проведение единой таможенной политики и т.п. Создание такого правительства диктовалось также и внешнеполитическими соображениями – необходимостью повышения международного авторитета нового государства.

Решение этого вопроса ускорило обострением классовой борьбы в штатах после окончания войны за независимость. Широкие народные массы ничего не получили от победы над Англией и внутренней контрреволюцией. Значительная часть мелких фермеров оказалась в долговой кабале у ростовщиков. Тюрьмы были переполнены должниками, земли фермеров продавались за долги и т.п. В нескольких штатах вспыхнули восстания, наиболее сильным из которых было восстание бедноты в Массачусетсе (1786

– 1787 гг.). Восстания эти, подавленные с большим трудом, показали господствующим классам необходимость создания сильного централизованного правительства, способного держать в узде массы.

В этих условиях в 1787 году в Филадельфии собрался конвент, которому было поручено внести необходимые поправки и изменения в «Статьи конфедерации», чтобы они могли «удовлетворять требованиям управления и охранять существование союза». Конвент разработал и принял конституцию, основной идеей которой являлось создание сильной центральной власти.

Конституция США

Конституция США – самая «старая» из писанных конституций, действующих в настоящее время. Она была выработана конвентом, заседавшим в Филадельфии с 14 мая по 17 сентября 1787 г. Принятая конвентом 17 сентября 1787 г. Конституция была передана в Континентальный конгресс, который 28 сентября направил ее законодательным собраниям штатов с тем, чтобы они представили ее на рассмотрение конвентов, состоящих из делегатов, избранных в каждом штате.

Конституция была ратифицирована конвентами, избранными в каждом штате. Первым, одобрившим ее 7 декабря 1787 г., был штат Делавэр; девятым штатом, благодаря ратификации которого 21 июня 1788 г. этот документ вступил в силу, стал штат Нью-Гемпшир. При ратификации в большинстве штатов была значительная оппозиция Конституции и только конвенты в Делавэре, Нью-Джерси и Джорджии приняли ее единогласно. Самым последним штатом ратифицировавшим Конституцию был штат Род-Айленд (29 мая 1790 г.).

Конституция США включает три компонента: 1) преамбулу, которая не признается судами и американской доктриной за составную часть Основного закона, а рассматривается только с точки зрения источника, от которого она исходит, и целей, ради которых она выработана: утверждения правосудия, обеспечения внутреннего спокойствия, организации совместной обороны, содействия общему благосостоянию и обеспечению гражданам США благ свободы; 2) семь статей и 3) двадцать семь поправок.

Первоначальный текст Конституции, на первый взгляд, кажется простым, логичным, сжатым, хотя при детальном рассмотрении можно выделить много нечеткого, неконкретного и противоречивого. Среди недостатков, отмечается изобилие общими выражениями. В Конституции отсутствуют положения о важнейших институтах политической и государственной власти – о конституционном контроле, политических партиях, исполнительном аппарате, поверхностно характеризуется порядок избрания высших должностных лиц и органов, парламентская процедура. В ее положениях нет таких терминов, как «всеобщее голосование», «партия», «бюджет», которыми наполнены конституционные акты других государств. Вопрос о форме правления, которому в других конституциях отводится место в преамбуле или в первых статьях, в Конституции США освящен только в ст. IV; одним из ее положений является следующее утверждение: «Соединенные Штаты гарантируют каждому штату в настоящем Союзе республиканскую форму правления». О форме правления самих США приходится делать вывод самостоятельно, опираясь на данное положение.

Содержащиеся в Конституции пробелы с годами восполняются очень незначительно. Одна из причин – повышенная «жесткость» Основного закона, сложная процедура его изменения. В результате в США наравне с писанным законом действует так называемая «живая» конституция, регулирующая отношения конституционного уровня и формируемая Конгрессом, Президентом и Верховным судом.

Первоначальный текст Конституции главным образом определил структуру органов государственной власти, их взаимоотношения, построенные на основе принципа «сдержек и противовесов». Таким образом, Конституция распределяла компетенцию «по горизонтали» на федеральном уровне (ст. I – III), «по вертикали» (между Союзом и штатами – ст. I и IV), устанавливала порядок изменения самого Основного закона (ст. V), содержала разноплановые положения в ст. VI, часть из которых утратила силу (о признании Соединенными Штатами доконституционных долгов), а другие, напротив, приобрели особое значение (например, нормы о соотношении внутреннего и международного права). Наконец, ст. VII говорит о вступлении в силу самой Конституции. Степень демократизма любой конституции определяется прежде всего объемом закрепленных в ней прав и свобод, их гарантированностью и некоторыми другими элементами –

правовым положением центрального представительного органа, объемом его полномочий, структурой. Конституция США первоначально почти не содержала положений о правах и свободах граждан; в то время права и свободы содержались в конституциях штатов и отказ закрепить их в Основном законе страны диктовался стремлением ограничить возможность их требований на национальном уровне. Тем не менее ряд важных норм можно увидеть в тексте Конституции. Так, в разделе 9 ст. I, говорится о запрещении приостановки действия habeas corpus, если только того не потребует общественная безопасность в случае мятежа или вторжения. Немаловажное значение имеет и норма раздела 2 ст. III о рассмотрении всех уголовных дел судом присяжных, а также положение раздела 3 данной статьи, где определяется состав преступления государственной измены и его ограничительные условия. Следует упомянуть и норму раздела 2 ст. IV: «Граждане каждого штата имеют право на все привилегии и вольности граждан других штатов». Названные положения явились зачатками будущих правовых норм, впоследствии включенных в конституционный текст. Однако следует отметить, что из числа полноправных граждан фактически были исключены негры и индейцы (абз. 3 раздела 2 ст. IV).

Внешние очертания Конституция стала принимать с присоединением к ней поправок, содержащих права и свободы граждан; причем четыре из них регулируют вопросы активного избирательного права (поправки XV, XIX, XXIV и XXVI); этот институт отчасти затрагивается и в других положениях Конституции.

Права и свободы граждан в основном закреплены в первых десяти поправках, точнее – дополнениях, получивших название «Билль о правах» и принятых первым Конгрессом в 1789 г. Билль о правах вступил в силу 15 декабря 1791 г. после его утверждения одиннадцатым штатом из существовавших тогда четырнадцати штатов. В этом Билле закреплены свобода вероисповедания, свобода слова, печати, права обращения с петициями к правительству, право ношения оружия, неприкосновенность жилища и личности, право собственности, право на скорый и публичный суд, запрещение вторичного обвинения по одному и тому же делу и избирательное право. Названные права и свободы относятся лишь к политическим и личным, и среди них почти целиком отсутствуют социально-экономические права и свободы. Фактически они ограничиваются

положениями поправки V, устанавливающей, что «никакая частная собственность не должна отбираться для общественного пользования без справедливого вознаграждения» и никто «не должен лишаться ... имущества без законного судебного разбирательства». Нельзя не отметить, что формулировки Билля довольно расплывчаты, что открывает широкий простор для их толкования и регламентации. Однако если оценивать объем прав и свобод с исторической точки зрения, то нельзя не признать, что для своего времени он был достаточно велик.

Учрежденная в США система центральных органов государственной власти стала притягательной моделью для большинства государств Центральной и Южной Америки, хотя в каждой стране есть и свои особенности. В США за основу построения системы государственной власти был взят принцип разделения властей, который в американских условиях трансформировался в так называемую *систему сдержек и противовесов*. В Конституции было проведено организационное разделение между тремя ветвями государственной власти – Конгрессом, Президентом и Верховным судом, каждому из которых была предоставлена возможность действовать самостоятельно в конституционных рамках. Установленные отношения между этими органами как в прошлом, так и сейчас имеют целью предотвратить усиление одного из них за счет другого и воспрепятствовать одной из частей системы действовать в направлении, противном направлениям других органов. Подобная сбалансированность государственной системы затрудняет нововведения, но в то же время препятствует возможности узурпации власти со стороны какого-либо одного из названных органов.

Принцип разделения властей проведен через все важные положения Конституции. Он выражается, в частности, в отдельном и последовательном изложении правового статуса трех ветвей власти. Созданная система органов первоначально слабо опиралась на основу государственной власти – избирательный корпус. Большинство учрежденных федеральных институтов не избирались всеобщим и прямым голосованием. Президент получал и получает власть в результате косвенных выборов; в начальный период выборщики президента редко определялись прямыми выборами; гораздо чаще их избирали законодательные собрания штатов. Сенат – верхняя палата Конгресса – до 1913 г. состоял из членов, также избравшихся

законодательными собраниями штатов, а Верховный суд и поныне остается назначаемым органом. Только Палата представителей с 1789 г. формируется путем прямого голосования.

Фактические отношения между тремя основными органами власти – Конгрессом, Президентом и Верховным судом постоянно изменяются, но сам принцип разделения властей остается неизменным. *Юридическим средством воздействия Президента на Конгресс* является право *вето* в отношении законопроектов, принятых Конгрессом. Законопроект возвращается Президентом в Конгресс, который может преодолеть вето двумя третями голосов в каждой палате. В арсенале Президента имеется также так называемое *карманное вето*, процедура принятия которого состоит в том, что свое неодобрение акта Конгресса Президент выражает не письменным запрещением, а тем, что оставляет законопроект неподписанным до перерыва сессии Конгресса, когда такой перерыв наступает до истечения 10-дневного предусмотренного Конституцией срока для подписания акта Президентом. В этом случае Конгресс должен снова принять законопроект на следующей сессии. Президент не обязан излагать мотивы применения «карманного вето». Практика применения вето весьма разнообразна, но только в первое столетие действия Конституции находились у власти президенты, не пользовавшиеся своим правом. Таких президентов было семь: Дж. Адамс (1787 – 1801), Т. Джефферсон (1801 – 1809), Дж. К. Адамс (1825 – 1829), У.Л. Гаррисон (март-апрель 1841 г.), З. Тейлор (1849 – 1850), М. Филмор (1850 – 1853) и Дж. А. Гарфилд (март – июль 1881 г.). После Дж. А. Гарфилда ни один Президент США не отказал себе в возможности воспользоваться своим конституционным правом, причем некоторые из них этим правом пользовались достаточно часто. Так президент С. Г. Кливленд за два срока нахождения у власти (1885 – 1889 и 1893 – 1897) – 346 раз применил отлагательное вето и 238 раз – «карманное», за что и получил кличку «президент-вето». Ф. Д. Рузвельт (1933 – 1945) – 372 раза отлагательное и 263 раза «карманное». Г. Трумэн (1945 – 1953) – 180 раз отлагательное и 70 «карманное». В целом же использование права вето становится более частым. Вето распространяется на весь законопроект, даже если глава государства не согласен с его отдельными положениями. Вето может быть применено к любому законопроекту, кроме вносящего изменения в Конституцию. Впрочем, для

принятия Конгрессом поправок к Конституции требуется две трети голосов в палатах; именно столько необходимо для преодоления вето Президента.

Вторым важным средством воздействия на Конгресс являются *послания Президента – «О положении Союза»*. Они содержат изложение политических целей главы исполнительной власти; послания рассматриваются как программа законодательной деятельности Конгресса. Из других полномочий Президента в отношении Конгресса можно выделить право главы государства созывать Конгресс на специальные сессии; в настоящее время оно почти не используется из-за большой продолжительности обычных сессий (часто более 300 дней в году).

В то же время Конгресс США по праву считается высшим органом власти страны. Большая часть полномочий, перечисленных в Конституции, передана в ведение Конгресса (раздел 8 ст. I), тогда как компетенция Президента освещена в гораздо меньшей степени. Законодательство – монополия Конгресса. Он принимает законы, обладает исключительным правом принятия бюджета, установления налогов. Палаты Конгресса обладают широкими контрольными полномочиями, могут учреждать специальные расследовательские комитеты. Кроме того, Сенат утверждает высших должностных лиц страны, назначаемых Президентом, в том числе министров и судей Верховного суда. Разрешает Президенту ратифицировать международные договоры. Конгресс может предать суду (Палата представителей) и судить (Сенат) Президента, Вице-президента и других должностных лиц США в порядке импичмента.

Чтобы управлять страной, Президент должен сотрудничать с Конгрессом, которому в случае разногласий принадлежит последнее слово. Конгресс по праву персонифицирует Соединенные Штаты. При принятии Верховным судом решений, в которых Конгресс является стороной, эта сторона определяется термином «Соединенные Штаты». Кроме того, Президент не обладает правом досрочного роспуска Конгресса. Другими словами, Президент не безоружен (право вето), но и Конгресс весьма могуществен, обладая кардинальными средствами воздействия на исполнительную ветвь власти.

Верховный суд США, помимо указанных в Основном законе полномочий, с 1803 г. присвоил себе право конституционного контроля, т.е. право решать вопрос о соответствии Конституции актов Конгресса,

Президента и органов власти штатов. Толкуя конституционные нормы, судьи Верховного суда, как и других судов, осуществляющих такой контроль в США, определяют судьбу правовых актов.

Конституция закрепила федеративную форму территориального устройства страны. США состоят из 50 штатов и федерального округа Колумбия с особым статусом, на территории которого находится столица страны – город Вашингтон. Национально-этнические различия среди населения не получили отражения в государственной структуре. Федеральный основной закон имеет приоритет перед конституциями штатов. Основные законы штатов признают верховенство федеральной Конституции. Так, Конституция Калифорнии в разделе 3 ст. I указывает: «Штат Калифорния составляет неотъемлемую часть Американского Союза и Конституция Соединенных Штатов является высшим законом страны». Штаты могут принимать только республиканскую форму правления (раздел 4 ст. IV).

Штаты обладают весьма значительной собственной компетенцией. Штаты копируют федеральную систему власти; они имеют парламент, называемый законодательным собранием или легислатурой, включающий две палаты. Исключение составляет штат Небраска, в 1937 г. учредивший у себя однопалатный представительный орган. Весьма похожа на федеральную и исполнительная власть в штатах, возглавляемая губернатором. Судебная система в наибольшей мере отличается от федеральной. Судьи во многих штатах избираются, а не назначаются; в ряде штатов предусмотрен институт отзыва судей путем народного голосования. Это означает, что в штатах, где существует институт отзыва, не признается гарантия несменяемости судей как важнейшего средства обеспечения независимости и беспристрастности судебной власти. Институты непосредственной демократии, и не только в отношении судейского корпуса, нашли широкое применение в субъектах федерации США. Ее виды – народная инициатива, референдум, отзыв должностных лиц.

В Конституции США регулируется вопрос о распределении компетенции между федерацией и ее субъектами. Полномочия Конгресса указаны в разделе 8 ст. I. Урегулирование отношений между штатами и центральной властью федерации, оказался едва ли не самым трудным делом. Остановились на том, что властям Соединенных Штатов принадлежит право

устанавливать налоги, объявлять войну, заключать международные договоры, обеспечивать оборону Союза, чеканить монету, заботиться о торговле между штатами и внешней торговле, почтовой связи. За штатами оставались: организация собственного правительства и все местные дела, включая полицию и суд; уголовное, гражданское и процессуальное законодательство; торговля внутри штата и рабочее законодательство; собственные вооруженные силы и т.д. Конституция разрешала правительству федерации военное вмешательство во внутренние дела штатов для подавления актов мятежа и «беспорядков» (раздел 8 ст. I; раздел 4 ст. IV).

Начиная с XX века отчетливо обозначилась растущая тенденция к централизации, порождавшаяся экономическим развитием страны. Юридическим основанием усиления центральной власти служит заключительный абзац раздела 8 ст. I, предоставляющий Конгрессу издавать все законы, которые будут необходимы для осуществления указанных в данной статье прав, как и всех других прав, которыми Конституция наделяет правительство США или его департаменты либо должностных лиц.

Хотя положения раздела 8 ст. I с момента принятия Конституции ни разу не были изменены, но ряд поправок к нему расширил компетенцию центральной власти. В частности, такое расширение произошло с принятием поправок XIII, XIV и XV, вступивших в силу сразу после Гражданской войны. Поправка XVI, вступившая в силу в 1913 г., имела значительный централизующий эффект, поскольку разрешила Конгрессу устанавливать и взимать налоги с доходов, из какого бы источника они ни происходили, вне зависимости от их распределения между отдельными штатами, без учета каких-либо переписей или исчисления населения. Федерация, таким образом, получила возможность значительно увеличивать свои финансовые ресурсы и, следовательно, возможности для активного вмешательства в дела штатов. Наиболее серьезной формой зависимости штатов от центра является финансовая, поскольку без дотаций из центра штаты существовать не могут.

Конституция США относится к разряду «жестких», трудноизменяемых документов. Для ее изменения необходимо выполнить сложную процедуру. Во-первых, предложение о внесении поправок выдвигается, если это сочтут необходимым две трети от общего числа членов обеих палат Конгресса либо созванный по требованию законодательных собраний двух третей штатов специальный Конвент (ст. V Конституции). Во-вторых, для ратификации

поправок установлен еще более сложный порядок – они утверждаются законодательными собраниями трех четвертей штатов или конвентами в трех четвертях штатов, смотря по тому, какой из этих двух способов ратификации предложит Конгресс. После принятия XVIII поправки (1919 г.) Конгресс стал устанавливать срок для ратификации. Если за установленный срок поправка не ратифицирована, то она считается отвергнутой. Впрочем, Конгресс может продлить время ратификации.

До середины 80-х годов было предложено около 5000 поправок, но только 33 из них получили в Конгрессе необходимые 2/3 голосов и были переданы на ратификацию, 27 поправок были утверждены. Некоторые действующие поправки были приняты рядом штатов гораздо позже того момента, когда они вступили в силу. Так, штаты Массачусетс, Джорджия и Коннектикут ратифицировали Билль о правах к его 150-й годовщине (в марте – апреле 1939 г.).

Значение Конституции США неоднозначно для различных периодов в истории этой страны. В начальный период она носила исторически прогрессивный характер, поскольку способствовала развитию новых производственных отношений. Ее влияние на конституционный опыт других стран, особенно на конституции латиноамериканских государств, несомненно. В настоящее время Конституция выглядит как умеренно-демократический документ, по многим параметрам демократии уступающий основным законам стран Западной Европы и других регионов современного мира.

Государственный строй США по Конституции 1787 г.



Законодательная власть по Конституции США

Законодательная власть вверялась Конгрессу США, состоящему из двух палат: палаты представителей и сената. Палата представителей, избирается сроком на два года путем прямых выборов населением отдельных штатов, по одному представителю от 30.000 жителей. Сенат избирается законодательными собраниями штатов (этот порядок сохранялся до 1913 года, когда сенаторы стали избираться населением штатов путем прямых выборов, что было закреплено 17-ой поправкой к Конституции США). По два сенатора от каждого штата, избираемые сроком на 6 лет с обновлением состава сената на 1/3 каждые два года.

Регламент конгресса излагается в Конституции США, правилах палат, Руководстве по парламентской практике, прецедентах. Законодательная деятельность конгресса осуществляется на очередных и чрезвычайных сессиях. Заседания конгресса проводятся отдельно по палатам, но в отдельных случаях созываются и совместные заседания. Полномочия конгресса определены в ст. 1, разделе 8.

Особенности законодательного процесса и деятельности конгресса:

1. Законопроект должен быть рассмотрен постоянным комитетом палаты, одобрен им, после чего включается в повестку дня палаты.
2. Обе палаты обладали равными правами в законодательном процессе.
3. Законопроект, принятой одной палатой, нуждается в одобрении другой.
4. Решения конгресса (билли и прочие акты) представляются президенту на подпись, однако согласие последнего не является необходимым условием для промульгации (оглашения) закона. Президент мог лишь наложить вето на решение конгресса в течение 10 дней после принятия закона конгрессом. Вето может быть преодолено Конгрессом повторным принятием квалифицированным большинством (2/3 голосов в каждой из палат) отклоненного президентом закона.
5. Конгресс наделен особого рода судебным полномочием (в порядке импичмента), которое позволяет ему привлекать к ответственности федеральных должностных лиц, включая президента республики и членов верховного суда, за совершение ими преступления (государственной измены, взяточничества и других тяжких деяний).

Исполнительная власть по Конституции США

Согласно Конституции США исполнительная власть принадлежит президенту. Как глава государства и правительства одновременно президент наделен чрезвычайно важными полномочиями по отношению к конгрессу, позволяющими активно вторгаться в сферу законодательной власти. Президент руководит огромным аппаратом исполнительной власти, непосредственно проводящим в жизнь решения законодательной власти. Президент обладает всей полнотой исполнительной власти в сфере решения вопросов, общих для федерации в целом. Президентом может быть избрано лицо, являющееся по рождению и состоящее в гражданстве Соединенных Штатов, достигшее 35-летнего возраста и прожившее 14 лет в пределах Соединенных Штатов. Избирается президент на 4 года косвенным путем коллегией выборщиков которые, в свою очередь, избираются населением отдельных штатов. Он мог быть переизбран, но первый президент США Вашингтон положил начало прецеденту: ни один президент не должен избираться более двух раз подряд. На законодательном уровне это правило было закреплено XXII поправкой к Конституции, предложенной 80-м Конгрессом 24 марта 1947 г. и ратифицированной 27 февраля 1951 г. Поправка была принята после того, как Ф. Рузвельт – в нарушение традиции – четырежды избирался Президентом США.

1. Федеральных должностных лиц назначает президент с согласия сената, они ответственны исключительно перед президентом.

2. В основу правового статуса кабинета министров положено отсутствие коллегиальной ответственности высших органов правительственного механизма. Они являются лишь советниками президента, призванными консультировать его.

3. Юридический статус правительства лишает его самостоятельности, так как главы департаментов консультируют президента лишь по его инициативе.

Судебная власть по Конституции США

Судебную власть от имени федерации осуществляли Верховный суд США и нижестоящие суды, создание которых конституцией было отнесено к

компетенции Конгресса США. На первой же сессии конгресса, избранного в соответствии с конституцией, был принят Закон о судеустройстве 1789 года, учредивший систему федеральных судов, действующую с некоторыми изменениями и поныне. Было создано три категории федеральных судов – районные, окружные и Верховный суд США. Члены Верховного суда назначаются президентом «с совета и согласия» сената пожизненно. Конституция относит к компетенции федеральных судов дела, связанные с применением конституции, федеральных законов и международных договоров; споры между штатами; споры, в которых одной из сторон являются США.

Вскоре после принятия конституции Верховный суд США присвоил себе право толковать конституцию и объявлять недействительными законы федерации и штатов, если они, по мнению суда, противоречат конституции. Начало практики проверки конституционности законов было положено в 1803 году в деле, слушавшемся под председательством судьи Маршалла. Толкование конституции и проверка конституционности того или иного законодательного акта осуществляются Верховным судом США в ходе рассмотрения конкретных судебных дел. Поскольку в праве США существует доктрина судебного прецедента, то указание Верховного суда США на не конституционность того или иного закона является обязательным для нижестоящих судов.

В деятельности Верховного суда США, оказывающей влияние на конституционное право, можно условно выделить три направления:

- толкование норм Конституции и поправок к ней;
- проверка конституционности законов федерации и штатов, а также иных подзаконных нормативных государственных актов;
- установление норм прецедентного характера в результате рассмотрения дел, основанных на общем праве федерации или штатов.

На чем строится система «сдержек и противовесов», можно представить схематично:

Система «сдержек и противовесов»

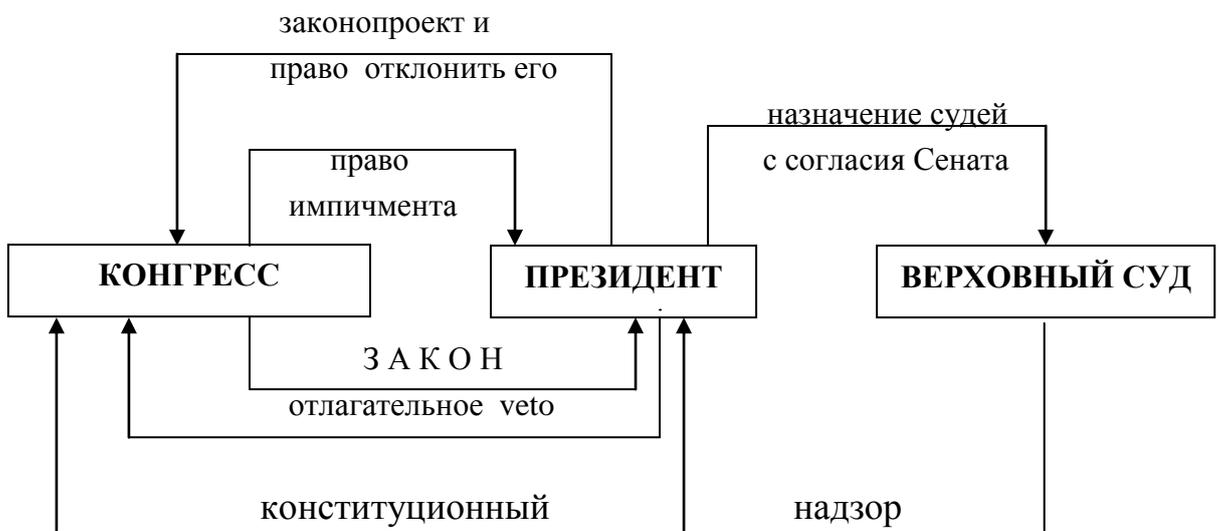


ВЫВОД: устраняется возможность авторитаризма органов власти!



ВЫВОД: предотвращается возможность безвластия в период выборов и обеспечивается преемственность органов власти!

Взаимный контроль и уравнивание



ВЫВОД: нейтрализуется возможный централизм органов власти!

Гражданская война между Севером и Югом и её влияние на конституционное развитие США

По окончании войны за независимость множество людей устремились на Запад в надежде колонизировать земли, принадлежащие индейским племенам Америки. Туда же хлынул поток эмигрантов из Европы. Правительство США поощряло это движение. Когда население той или иной колонизируемой области достигало достаточной численности, Конгресс предоставлял ей автономию, а спустя некоторое время – право выработать собственную конституцию, сделаться «штатом». Создание новых штатов осуществлялось в соответствии с Большим Ордонансом 1787 года, который предусматривал, что каждая вновь заселенная область после достижения определенной численности населения наделяется самоуправлением и получает статус «территории», а через определенный промежуток времени по просьбе последней Конгресс США мог принять ее в состав федерации на правах штата. В некоторых других случаях штаты возникали в результате отделения (Западная Виргиния) или путем покупок колоний других держав (например, Флориды у Испании, Луизианы у Франции) или захвата мексиканских земель и особенно в результате истребления и вытеснения индейцев территория США к 60-м годам XIX века выросла почти в девять раз. С расширением территории росло и число штатов. К 70-м годам XIX века их насчитывалось 38, а в начале XX века уже 48.

К середине XIX века в США было проложено 30 тыс. километров железных дорог, и с этого же времени начинает выявляться успех в развитии машиностроения. Однако промышленный переворот захватил не все штаты, а лишь северные. Что касается южных штатов, то в экономическом отношении они представляли собой отсталые аграрные районы, основой экономики которых было плантационное рабовладельческое хозяйство. Вся история США до 60-х годов XIX века представляла собой борьбу рабовладельческой и капиталистической систем хозяйства. Существование рабовладельческой системы на Юге входило во все большее противоречие с интересами буржуазного Севера Соединенных Штатов. Колонизация свободных земель на Западе вызывала острый недостаток рабочей силы в старых промышленных штатах. Чтобы удержать рабочие руки на восточном

берегу Атлантики, приходилось поддерживать на относительно высоком уровне заработную плату. Нужны были прибыли, и получение их связывалось с введением высоких таможенных тарифов, могущих защитить американскую промышленность от конкуренции промышленности европейской, особенно английской. Но южные штаты - покупатели товаров – не хотели их удорожания и решительно противились тарифам.

Самая же острая борьба развернулась в связи с упорным стремлением южных штатов распространить рабовладельческую систему на все новые территории. Рабовладельцы стремились превратить новые земли, присоединяемые к США, в рассадник рабства, в то время как промышленная буржуазия, фермеры и рабочие боролись за превращение новых земель в свободные от рабства территории и штаты. Эта борьба, шедшая с переменным успехом, привела в 50-х годах к победе рабовладельцев. В 1850 году был издан закон о праве хозяина, возвращать, беглых рабов с любой территории США. В 1854 году отменены установленные ранее ограничения относительно распространения рабства на новые территории (так называемый «билль Канзас-Небраска»), согласно которому вопрос о том, быть данному штату рабовладельческим или «свободным», передавался на решение самих поселенцев. А в 1857 году Верховный суд США решением по делу негра Дреда Скотта по существу допустил рабство на всей территории США.

В стране ширилось антирабовладельческое (аболиционистское) движение, результатом которого явилось избрание в ноябре 1860 года на пост президента США противника рабства, выдающегося буржуазного демократа Авраама Линкольна. Напуганные возможностью отмены рабства южные рабовладельцы встали на путь раскола федерации и открытого мятежа. В декабре 1860 г. из состава федерации вышла Южная Каролина, в феврале 1861 г. за ней последовали ещё 11 штатов Юга (Алабама, Джорджия, Луизиана, Техас и др.). Образовалась самостоятельная Конфедерация штатов с собственным временным правительством. В марте 1861 г. там была принята своя Конституция. Конституцию Южной Конфедерации 1861 г. прежде всего, была направлена на закрепление рабовладельческой системы. В связи с этим раб признавался собственностью хозяина, и, как и любая собственность, она защищалась и охранялась. Раздел 2 пункта 1 Конституции закреплял, что «право на владение ... рабами не может быть

нарушено». Во-вторых, Конституция предусматривала возврат беглых рабов по требованию стороны, которой раб принадлежит, или лица, на которого он должен работать (Разд. 2 п. 3). В-третьих, предполагалось, что Конфедерация будет расти за счет приобретения новых территорий и образования соответственно новых штатов. И «...Во всех таких территориях институт рабства негров ... признается и защищается конгрессом и территориальным правительством» (Разд. 3 п. 3).

12 апреля 1861 г. мятежные штаты начали вооруженные действия против федерации. Началась гражданская война.

В ходе гражданской войны 1861 – 1865 гг. правительство США издало Закон о гомстедах (20 мая 1862 г.) и Прокламацию об освобождении с 1 января 1863 г. негров-рабов, проживающих на территории мятежных штатов. Эти мероприятия превратили войну в подлинную буржуазно-демократическую революцию, направленную на свержение власти плантаторов-рабовладельцев, на уничтожение рабства и буржуазно-демократическое решение аграрного вопроса.

В этой войне победил промышленный Север. Победа Севера привела к ликвидации рабства. Восторжествовал так называемый американский путь развития в сельском хозяйстве, при котором преобладание принадлежит не плантатору-рабовладельцу, а капиталистическому фермеру. Результатом разгрома конфедерации южных штатов явился переход политической власти в США из рук южных рабовладельцев в руки промышленной буржуазии, которая после своей победы вопреки сопротивлению плантаторов осуществила ряд мероприятий, направленных на ликвидацию рабовладельческой системы.

«Черные кодексы». Негры не получили земли. Они превратились в арендаторов-издольщиков, полурабов - полусвободных. Усилия бывших хозяев были направлены на то, чтобы фактическое положение негров не изменилось. На это были нацелены постановления так называемых «черных кодексов», изданных парламентами южных штатов. Кодексы были призваны узаконить расовую дискриминацию и обеспечить принудительными мерами южные плантации рабочей силой. Негры, не достигшие совершеннолетия и не имевшие «очевидных средств к существованию, принудительно отдавались в «обучение» к белым хозяевам. Законы о бродяжничестве настолько расширенно толковали понятие «бродяги», что позволяли

относить к ним лиц, отказывавшихся работать за «обычную» в данной местности плату. Негры, «осужденные за бродяжничество», отрабатывали на плантации штраф, наложенный судом. Законы о контрактах запрещали сельскохозяйственным рабочим, главным образом неграм, под страхом уголовного наказания расторгать трудовой договор ранее установленного срока. Неграм запретили занятие ремесленными профессиями или торговлей: им оставались только плантации и услужение.

Положение на Юге вызвало волну возмущений в народе и армии. Ее усиливали акты террора и насилия, которые не сломленные и по-новому организованные плантаторы чинили в отношении негров и всех тех, кто их поддерживал.

В ответ на все это радикальное крыло республиканской партии, господствовавшее в конгрессе, оттеснив президента-примиренца Джонсона (сменившего на этом посту убитого в апреле 1865 г. А. Линкольна), осуществило серию мер, окрещенных «реконструкцией Юга». Разделенные на военные округа южные штаты были поставлены под контроль армии. Место общих судов заняли военные трибуналы. Конгрессмены и сенаторы Юга были удалены из обеих палат. Лицам, участвовавшим в мятеже, была запрещена политическая деятельность.

Новые конституционные конвенты, призванные участвовать в реконструкции южных штатов, были избраны как белыми (исключая мятежников), так и черными. Билль о гражданских правах негров (XIII поправка к конституции), изданный конгрессом в 1865 г., отменил «черные кодексы», установив, что ни рабство, ни принудительное услужение не могут существовать в Соединенных Штатах.

В том же 1865 году в отсутствие изгнанных южан конгресс принимает XIV поправку к конституции. Ею устанавливалось, что «лица, рожденные или натурализованные в Соединенных Штатах, считаются гражданами Соединенных Штатов и тех штатов, где они проживают». Издание законов, умаляющих права и привилегии граждан, запрещалось. Никакой штат не мог лишать кого-либо жизни, свободы или собственности «без должной судебной (правовой) процедуры».

Конгресс постановил, что отмена военной диктатуры в реконструируемом штате и возвращение к конституционным порядкам находится в связи с одобрением XIV поправки. Подчиняясь обстоятельствам,

южные штаты стали склоняться к возобновлению Союза. Решением Верховного суда (1868 г.) федерация была объявлена нерасторжимым союзом, право сецессии (выхода) было отвергнуто.

Южные штаты истолковали XIV поправку так, что негры не получали избирательных прав. Поэтому конгресс принял XV поправку (ратифицирована в марте 1870 года), запретившую ограничивать граждан США в избирательных правах под предлогом расы, цвета кожи или «прежнего рабского состояния». Законы южных штатов откликнулись на поправку введением ценза грамотности, экзаменами для негров, а еще больше – организацией террористических отрядов (Ку-клус-клан) и самосудом (так называемые суды Линча). Тогда же возникает джимкроуизм – политика законодательных ограничений для негров и цветных (по имени конгрессмена из Теннесси Д. Кроу). Особые кварталы, особые вагоны, особые парикмахерские, особые школы и прочее были введены для негров уже после их «освобождения». Браки между белыми и черными вызывали уголовное преследование. Такие браки были невозможны во всех штатах, не только южных.

Обращение к Верховному суду как «непременному гаранту» «равной защиты» закона лишь ухудшали положение негров. В 1896 г. скандальную известность приобрело дело негра Гомера Плесси, сравнимое в ряде отношений с делом негра Дреда Скотта. Г. Плесси был осужден за нарушение закона штата Луизиана, которым устанавливалось, что люди разных рас должны пользоваться разными вагонами. Апеллянт настаивал на гарантиях, заключенных в XIV поправке.

Верховный суд был поставлен перед необходимостью изобрести «правдоподобную» формулу, чтобы узаконить джимкроуизм. Суд нашел, что Плесси «не был лишен своих конституционных прав» и что закон штата Луизиана не подлежит пересмотру с точки зрения его соответствия конституции, поскольку он санкционирует расовые различия, но не расовое неравенство. Не право, сказано в решении, а биология создает различия между расами, и потому «легислатуры не могут не считаться с расовыми инстинктами или пытаться уничтожить различия, основанные на расовой дифференциации».

Переходя к праву, суд остановился на формуле «раздельное, но равное», что должно было означать: люди разных рас должны жить

«раздельно» и если есть вагон для черных или школа для черных, то никто не может жаловаться на дискриминацию.

Формула «раздельное, но равное» была прикрытием неравенства: ни школы для черных, ни больницы для черных, ни отведенные им жилые кварталы не шли в сравнение со школами, больницами и жилыми районами для «белой расы». В 1898 г. Верховный суд признал законными ограничения избирательных прав негров.

Гражданская война 1861 – 1865 гг. закончилась поражением Юга и конституционной отменой рабства. Пожалуй, главным итогом войны стала ликвидация рабства в Америке, было ускорено развитие капиталистических отношений на Юге, упрочена власть президента. Ещё одним важным результатом гражданской войны явилось укрепление федерации. После гражданской войны в конституционном праве США утвердилось положение: штаты не вправе признавать недействительными федеральные законы, штат не вправе выходить из федерации.

Отдельно следует остановиться и дать характеристику Закону о гомстедах 1862 года.

Закон о гомстедах 1862 г. Начало Гомстедного движения относят к 1830-м гг., когда либералы поддержали требования о бесплатной передаче переселенцам земельных участков по трудовой норме из фонда общественных земель. Трижды (в 1852, 1854, 1858 гг.) билль о гомстедах проходил через Палату представителей и трижды отвергался Сенатом. Но когда, наконец, билль прошел обе палаты, на него было наложено вето президентом США. Возражения против билля сводились к тому, что продолжение захвата белыми поселенцами индейских земель приведет к войнам с аборигенами и их ограблению, дальнейшему размежеванию индейских племен и разрушению их культуры. Кроме того билль противоречил интересам плантаторского Юга. Споры по поводу западных земель имели давние корни.

После избрания А. Линкольна на пост президента Конгресс вернулся к рассмотрению билля о Гомстедах и 20 мая 1862 г. президент подписал вошедший в историю знаменитый акт. Принятие акта открыло для заселения и освоения новые миллионы акров земли.

Согласно данного акта любое лицо, являющееся главой семьи или достигшее 21 года, являющееся гражданином США или подающее заявление

о желании им стать, никогда не участвовавшее в войне против США и не помогавшее их врагам, имеет право бесплатно получить в свое владение одну четверть секции (секция 640 акров, ¼ секции – 160 акров, т.е. 62,4 га) никем не занятой общественной земли. Или при соответствии всем условиям лицо может купить соответствующее количество земли по твердой цене в 1,25 доллара за акр.

Лицо обращается с заявлением к регистратору той земельной конторы, в которой он хочет оформить приобретение земли и приносит перед регистратором присягу в том, что:

- он является главой семьи;
- достиг 21 года или более или служило в армии или флоте США;
- никогда не поднимало оружие против США и не оказывало помощь их врагам и что

- заявление подается исключительно для пользы и выгоды данного лица, земля приобретается для поселения на ней и обработки её данным лицом, а не для непосредственной или косвенной пользы или выгоды другого лица или лиц.

После принесения присяги и уплаты 10 долларов, лицу разрешается вступить во владение указанным количеством земли. Однако до истечения 5 лет со дня ввода во владение не выдается никакого удостоверения. Если по истечении этого срока лицо (или его вдова, а в случае её смерти её наследники) докажут, представив двух свидетелей, что он (или она, они) жил на этой земле, обрабатывал, и принесут присягу, что ни одна часть земли не была отчуждена и что они были верными подданными правительству США, тогда лицо получает **патент** – документ, удостоверяющий право собственности на землю.

Добровольцы или мобилизованные во время гражданской войны, прослужившие в армии или флоте США в течение 14 дней, не могут быть лишены права пользоваться привилегиями настоящего закона, даже если они не достигли 21 года.

Приобретенные в качестве гомстеда земли не могли пойти на погашение долгов, сделанных до выдачи патента на них и, были как бы гарантией самостоятельного хозяйственного развития мелких землевладельцев, которые с этого времени стали движущей силой широкого освоения американского Запада. Закон привлек в США значительное

количество иммигрантов из Европы и стал основой для формирования особого социального слоя фермеров-колонистов. В правовом отношении земельное законодательство США с самого своего начала ориентировалось на признание земли в чистом виде частной собственностью, притом максимально демократизированной по форме.

Таким образом, Закон о гомстедах, во-первых, укрепил существующую систему малых семейных ферм. Во-вторых, получение в полное и вечное владение участка давало надежду, что людям удастся обрести экономическую независимость путем простого ухода на земли Запада и миновать жизни в смрадных городских трущобах, вызванных к жизни ходом капиталистической индустриализации. В-третьих, он способствовал оттоку избыточного населения из восточных штатов и созданию слоя независимых фермеров. В 19 веке и в начале 20 века количество людей, имеющих фермы или работающих на них, резко возросло, достигнув в 1916 году – 13,6 миллионов человек, что составляло 14 % населения Соединенных Штатов. В-четвертых, Закон о гомстедах принес значительное облегчение новым поселенцам и тем, что отпала необходимость платить за участок большую сумму денег (за 160 акров минимум 200 долларов). Бесплатное наделение землей американских граждан было свидетельством того, что общество развивается. В-пятых, закон дал развитие фермерским хозяйствам, в связи, с чем экономика США развивалась быстрыми темпами, а так же импульс к развитию промышленности и быстрому росту населения. Закон позволил со временем почти 1.500.000 семейств обрести чувство собственного достоинства и экономическую независимость.

Но были и минусы, Закон о гомстедах обрек многие семьи на полуголодное существование и неуверенность в завтрашнем дне. Непредвиденное последствие заключалось в том, что поощрялось заселение прерий, где осадки выпадали скудно и нерегулярно. Урожай с таких земель были скудны, ощущалась нехватка продовольствия.

В 1909 году в Закон были внесены изменения, в соответствии с которыми территория гомстеда увеличивалась до 320 акров (1,3 км). Это было актуально для фермеров, селившихся на окраинных землях, которые не могли быть орошаемы. Массовый приток новых фермеров в конечном итоге привел к значительной эрозии земель в 1930-х гг. Федеральный закон “О Земельной политике и Управлении” от 1976 г. прекратил действие Закона о

гомстедах. Основной причиной правительство считало то, что для более эффективного использования государственных земель их следует оставлять под контролем государства. Единственное исключение составляла Аляска, где действие закона было разрешено до 1986 г.

Государство и право США в Новейшее время

Развитие государственно-политической системы. В Новейшее время США выдвинулись в лидеры западного, а затем и всего мирового сообщества по своей экономической мощи и политическому влиянию. Несмотря на вовлеченность в обе мировые войны и военные потери (особенно значительные во Второй мировой войне), страна не была непосредственно затронута боевыми действиями. В силу разного рода причин США не были захвачены и крупными социально-политическими конфликтами. Американская государственность сохранила в главном те направления эволюции политической системы и конституционного строя, что определились в предыдущий период истории.

Сложившаяся во второй половине XIX века двухпартийная система закрепилась в XX веке как главенствующий принцип политической жизни США. На федеральном уровне деятельность всех органов государственной власти – в политическом смысле – определяется исключительно соотношением сил Республиканской и Демократической партии. Что не исключает участия в политической борьбе и в составе государственных структур независимых кандидатов или представителей каких-либо «третьих сил».

В реальной истории США Новейшего времени взаимоотношения основных государственных властей сложились несколько иначе, чем это было предписано нормами Конституции. На протяжении XX в. политическая жизнь страны характеризовалась соперничеством президентской власти и представительного органа – Конгресса за доминирование в решении государственных дел. Соперничество это было тем более значительным, что далеко не всегда президент в своей политике мог опираться на большинство своей партии в обеих палатах Конгресса. Только в 1930-е гг., в конце 1940-х, первой половине 1950-х гг. и в первый срок президента Р. Рейгана (1980 –

1984 г.) президентская партия располагала значительным большинством в Палате представителей и Сенате одновременно.

Основанием для такого соперничества был рост значения президентской власти и его полномочий. На протяжении XX в., особенно в силу разного рода ситуативных и военных обстоятельств, положение президента в государстве и его полномочия выросли, соответственно сократив возможности влияния Конгресса на многие важные стороны государственной политики. Фактический статус президента стал выше конституционного, поэтому все чаще стали говорить об «имперской президентской власти». Одним из основных источников роста значения президентской власти стали его внешнеполитические полномочия, особо значимые в ходе войн, постоянным участником которых на протяжении XX века были США. В связи с участием в войне, кризисами за президентом были рядом законов закреплены и чрезвычайные полномочия (1933 г., 1941 г., 1942 г., 1950 г., 1970 г., 1971г.), которые затем позволяли практически неограниченно контролировать развитие стратегически важных отраслей экономики. За исполнительной властью была признана привилегия не информировать Конгресс о предпринятых действиях, включая право отстранения должностных лиц. Особенно важным стало установившееся с 1921 года преимущество исполнительной власти в вопросах формирования и исполнения бюджета: активная бюджетная инициатива могла исходить только от президента. Палата представителей могла лишь согласиться с этим или отказать, притом что за правительством сохранялась возможность удержания ассигнований в общих рамках учрежденного бюджета.

Президентская власть увеличила свое прямое законодательное значение. С 1920-1930-х гг. существенно сократилось количество вето президента на постановления и законы Конгресса. Однако в замен этой стороны влияния президента на законотворчество сформировалась собственная система нормативных актов президента, который вправе издавать: 1) исполнительные приказы по практически любым вопросам функционирования государственного аппарата и даже взаимоотношений государства и граждан; 2) правила и положения деятельности государственных органов; 3) прокламации о направлении деятельности администрации; 4) планы реорганизации, которые считались обязательными к исполнению.

Закрепление за президентом чрезмерных полномочий вызвало противодействие Конгресса. В последние десятилетия XX века увеличилось проводимых Конгрессом число специальных расследований деятельности администрации по самым разным ее сторонам, включая действия военных, спецслужб и разведывательных органов. Эти расследования стали орудием обеспечения подконтрольности исполнительной власти и возвращения государственного преобладания к Конгрессу. В 1977 г. были ограничены полномочия президента по реорганизации правительственного аппарата.

Организация и деятельность Конгресса в главном остались такими же, как сложились к концу XIX в. Преобладающей формой деятельности Конгресса оставалась работа разного рода комитетов палат. Их виды и количество стабилизировались, законодательные акты закрепили за некоторыми даже самостоятельные полномочия и особый статус. Новшеством стало оформление в структуре Конгресса партийных комитетов, выполняющих организационную роль для депутатов своих партий.

Рост государственного значения исполнительной, президентской власти нашел свое отражение в небывалом разрастании центральной администрации. Центральная администрация подразделилась на две самостоятельные части: собственно государственную администрацию (министерства и ведомства) и президентскую администрацию; появление и разрастание последней составило важную особенность эволюции правительственного аппарата США во второй половине XX века. Наиболее важным институтом президентской администрации стало Исполнительное управление президента (1939 г.). Будучи продолжением аппарата Белого дома, ИУП постепенно вобрало в себя другие, ранее возникшие ведомства, подчиненные лично президенту.

Резкое расширение административного аппарата предопределило рост административного нормотворчества, издание огромного числа внутриведомственных актов, которыми регулировались самые разные стороны жизни граждан и деятельности учреждений наряду с законами. Административное право стало к середине XX века в США одной из важнейших областей правовой системы.

Правовое регулирование экономики и социально-хозяйственных отношений. Становление капиталистической экономики и в целом характерной для Нового времени системы социально-хозяйственных связей в

США протекало в правовом смысле свободно, без значимого вмешательства государства. Вплоть до конца XIX века это была экономика преимущественно *свободной частной инициативы*, лишь эпизодически подверженной регулированию государственными законами и правовыми ограничениями. Отрицательные последствия невмешательства в социально-хозяйственные связи обозначились к концу XIX века, когда предпринимательство в США стало ускоренными темпами монополизироваться. Появление сверхмощных в хозяйственном отношении трестов было одной из особенностей американской системы экономики. Доминирование трестов в общественно значимых отраслях хозяйства приводило к ущемлению интересов среднего и мелкого бизнеса, пренебрежению во имя безграничных прибылей общественными интересами, а все вместе – к росту социальной напряженности. Это стало толчком к формированию системы законодательного регулирования экономики, к подчинению основ социально-хозяйственных связей государственному регулированию.

Антитрестовское законодательство. Одной из особенностей системы государственного регулирования экономики в США стало раннее появление системы антитрестовского законодательства, принципы которого в свою очередь повлияли на развитие аналогичных норм в праве многих западных стран. До начала XX века правовое регулирование социально-хозяйственных связей в США почти полностью было в компетенции отдельных штатов. Законами штатов устанавливались некоторые общие рамки хозяйственной деятельности корпораций. Полная свобода хозяйственной деятельности корпораций обернулась жестким давлением мощных трестов на иные предприятия и даже на граждан в целях полного подчинения рынка, увеличения цен на услуги и продукцию. В 1887 г. был принят первый федеральный закон, которым устанавливался порядок государственного регулирования деятельности междуштатной железнодорожной сети (запрещались сговоры предпринимателей об условиях перевозок, запрещались неожиданные повышения тарифов – об этом следовало предупреждать за 10 дней, согласовав с правительством).

Наиболее значительным актом по контролю государства за деятельностью хозяйственных монополий стал **Закон Шермана (2 июля 1890 г.)**. Это был первый федеральный закон общего значения, т.е.

касающийся всех отраслей хозяйства. «Монополизация» рассматривалась в законе как отрицательное явление, как устранение свободной конкуренции. Согласно закону, «всякий договор, соглашение в форме треста или иной, или заговор с целью ограничения коммерции или торговли между штатами или с иностранным государством объявляется незаконным» (ст.1). Такие действия лиц стали впредь считаться уголовными преступлениями и наказуемыми заключением и большими штрафами. Равным образом преступным стало считаться всякое стремление монополизировать торговлю. Ущерб от таких действий мог стать предметом претензии в суде.

На протяжении последующих нескольких лет большинство штатов приняли свои, местные, аналогичные законы; в 15 штатах антитрестовские принципы были даже включены в конституции. Наиболее последовательно государственное регулирование в начале XX века осуществлялось в сфере железнодорожного транспорта. В 1903 году Верховный суд подтвердил конституционность антитрестовской политики федеральных властей. Административный государственный контроль за системой социально-хозяйственных связей был возложен на созданное в 1903 году Министерство торговли и труда. Тогда же были приняты первые федеральные законы о государственном контроле за производством продуктов питания и медицинских препаратов (1906 г.). Завершением в тот период системы антитрестовских мер явился **Закон Клейтона** (15 октября 1914 г.). Закон развивал и уточнял прежние нормы закона Шермана, вводя новые понятия о «вредной» и «общественно допустимой монополизации». Ограничения на крупные корпорации стали конкретнее: запрещались дискриминация в ценах, направленная на установление монопольного господства, связывающие контракты, которыми контрагенту не позволялось заключать соглашения с третьими лицами, вводились ограничения на возможные слияния **конкурентов**. Помимо прочего, законом изымалась деятельность профсоюзов из-под возможных преследований на основании закона Шермана, устанавливая особое социальное качество человеческого труда – не как рядового товара или услуги.

Первая мировая война в особенности показала изменение регулирующей роли государства для социально-хозяйственной системы даже политических демократий. Однако в силу разных обстоятельств дальнейшие законодательные шаги по регулированию экономики были предприняты в

США только в 1930-е гг., в период особого обострения социальной обстановки в связи с мировым экономическим кризисом 1929-1933 гг.

Экономический кризис 1929 года. В октябре 1929 г. Соединенные Штаты были потрясены катастрофическим падением курса акций на бирже. Более 5 тысяч банков (одна пятая всех банков страны) заявили в 1930 - 1932 гг. о своей неплатежеспособности. В течение 35 – 40 месяцев остановилась половина заводов и фабрик. Около 17 млн. человек оказались безработными. Месячное производство стали составило в наихудшем 1932 г. около 800 тыс. тонн вместо 5 млн. тонн в 1929 г. Выпуск автомобилей сократился в 12 раз.

Катастрофически низкие цены на сельскохозяйственную продукцию, вызванные падением спроса (массовая безработица), разорили сотни тысяч фермеров.

И работавшие и безработные объединялись в манифестациях, стачках, вооруженных столкновениях с полицией и войсками. К 1932 г. США оказались на грани краха своей государственности. «Капитализм подвергается суровому испытанию», не останавливаться перед внедрением «плановой экономики», «век бесконтрольного индивидуализма окончился», «экономика США выживет лишь в условиях системы, контролируемой и регулируемой сверху правительством» - таковы были почти единодушные высказывания финансистов, промышленников, политиков, наблюдавших за развитием событий в стране. Даже в политической позиции президента Г. Гувера (республиканца и поэтому придерживавшегося доктрины «твердого индивидуализма» и невмешательства государства в экономику) к 1931 г. наметились сдвиги: были организованы государственные финансовые корпорации, которые предоставляли бы займы оказавшимся под особым воздействием кризисных явлений.

«Новый курс» Ф. Рузвельта. На выборах в президенты в 1932 г. кандидат Демократической партии Ф. Д. Рузвельт в своей речи на съезде партии обещал дать американскому народу политику *нового курса*. Смысл его был им раскрыт в другой речи перед избирателями: введение элементов экономического планирования в целях «более справедливого распределения богатств и товаров и приспособления существенных элементов экономической организации к нуждам народа». Определенное влияние на советников Рузвельта оказало и несколько деформированное представление

об успехах государственного регулирования хозяйства в СССР в годы первой пятилетки. Под лозунгами обновления и новой социальной политики Рузвельт одержал победу на выборах.

Совокупность мер, направленных на государственное регулирование американской экономики, предложенных Рузвельтом и его советниками («мозговым трестом»), получила название «нового курса». «Новый курс» сложился из целого ряда законодательных актов и административных мер. Часть их были рассчитаны только на выход из кризиса, часть – на перспективу. Но в целом они сформировали новую систему централизованного и всеохватывающего государственного регулирования социально-хозяйственных отношений в рамках капиталистической экономики. В «новом курсе» - и в этом его главное значение – прошли своеобразную проверку политика и практика государственно-монополистического капитализма, политика и практика государственного вмешательства в частноэкономические отношения.

Реформа финансовой системы. Первым и самым внеочередным направлением стало установление государственного контроля за финансовой сферой. Толчком стал банковский кризис 2-3 марта 1933 г., когда вкладчики спешно изъяли из банков более 500 млн. долларов вкладов, в результате чего многие банки оказались неплатежеспособными. Чрезвычайная сессия Конгресса США (9 марта – 16 июня 1933 г.) наделила президента *чрезвычайными полномочиями* по регулированию экономики и приняла серию основополагающих законов «нового курса». По распоряжению президента все финансовые учреждения были на неделю закрыты, и в течение этого времени были внедрены главные финансовые новшества.

Огромный золотой запас Соединенных Штатов был передан в государственное казначейство. Чрезвычайным банковским законом (9 марта 1933 г.) президент получил право контролировать международные финансовые сделки, изымать золото из владения частных лиц. Прекращался обмен банковских билетов на золото, устанавливался государственный контроль над золотым запасом банков. В итоге правительство перешло к *декретированию золотого содержания* доллара. На основании принятого в мае 1933 г. закона о помощи сельскому хозяйству государственное казначейство получило право выпускать в определенных пределах не обеспеченные золотом доллары. Следом правительство осуществило

девальвацию доллара (в январе 1934 г. на 14 %). Количество банков было принудительно сокращено на 1/5.

Правительство установило *жесткие ограничения банковской деятельности*. Законом Глосса-Стигалла (1933 г.) банкам было запрещено совмещать депозитные и инвестиционные функции (для предотвращения спекулятивного и мошеннического вложения частных вкладов в ничем не обеспеченные проекты). Вводилось страхование государством частных банковских депозитов (на сумму до 5 тыс. долларов). Было проведено реформирование Федеральной Резервной системы, основного органа правительственного участия в банковской деятельности. По закону 1935 г. ФРС подчинялось совету управляющих, назначаемым президентом, и на нее возлагались полномочия по директивному определению суммы госрезерва, т.е. в конечном счете ФРС устанавливала кредитный процент, облегчая или затрудняя доступ корпораций к кредиту.

На протяжении 1933 – 1934 гг. были приняты несколько актов по *контролю за рынком ценных бумаг*. Деятельность бирж, прежде всего фондовых, была подчинена определенным нормативам. Государственная комиссия по торговле акциями уполномочивалась регистрировать основные и дополнительные выпуски акций корпорациями, тем самым разрешая или запрещая этот выпуск. Были разработаны жесткие правила деятельности для холдинговых компаний (т.е. прибыли которых основывались только на обладании акциями других предприятий).

Меры принятые правительством смогли остановить панику в банках, вызванную стремлением вкладчиков реализовать свои сбережения. С помощью более дешевых денег правительство имело в виду поднять цены на товары и тем самым искусственно повысить товарооборот (чем больше денег в обороте, тем выше спрос). Этой цели не достигли. Но зато банки от девальвации (уменьшения золотого содержания доллара) очень выиграли. Вместе с ними выиграло и правительство, которому огромный золотой фонд облегчал контроль над финансами.

Оздоровление промышленности. Двумя крупнейшими по назначению законами правительству были даны полномочия регулировать путем *административного вмешательства* деятельность предпринимателей в основных отраслях хозяйства – промышленности и аграрном производстве. Имея в виду разрешить проблему «удовлетворительного планирования

производства и распределения применительно к экономической системе Соединенных Штатов» (Ф. Рузвельт), конгресс США принимает Закон о восстановлении промышленности (16 июля 1933 г.). Вместе с тем создается государственная федеральная организация под названием Национальной администрации по оздоровлению промышленности (НРА), прозванной «мозговым трестом» Рузвельта. Законом о восстановлении промышленности вводились т.н. «кодексы честной конкуренции» - особые инструктивные акты для отрасли (или подотрасли) промышленности, которые формулировались предпринимателями, а санкционировались президентом. Временно (на 2 года, на которые предусматривалось действие закона) приостанавливалось антитрестовское законодательство, и правительство могло принудительно картелировать предприятия.

Правительство выработало типовой проект кодекса, его образец. Им предлагалась 35-часовая рабочая неделя и минимальная заработная плата рабочих – от 30 до 40 центов в час. Составленные для целой отрасли промышленности, «кодексы честной конкуренции» должны были смягчить конкурентную борьбу между компаниями.

В осуществление этой цели в кодексы были внесены следующие нормы-соглашения: о максимальных пределах выпускаемой (тем или иным предприятием или компанией) промышленной продукции, о распределении рынков сбыта, об одинаковой продолжительности рабочего дня, о минимальной заработной плате рабочих и служащих, а также о том, что продажа товаров по ценам, более низким по сравнению с оговоренными, не должна допускаться под страхом наказания. Это было наиболее принципиальным поворотом во всей истории правового регулирования экономики в США.

«Кодексы честной конкуренции» вводили запрет на применение детского труда, гарантировали рабочим свободу коллективных договоров и независимых профсоюзов (Раздел 7 (а)).

Кодексы вырабатывались не правительством, а самими предпринимателями. Они были для них добровольными соглашениями. Однако как только кодексы скреплялись подписью президента США, они приобретали для данной отрасли промышленности силу закона. В ближайшие за принятием закона два года правительство санкционировало 557 основных и 189 дополнительных «кодексов» по отраслям и

объединениям предприятий, где были заняты около 95 % промышленных рабочих США. Практически основные стороны экономической промышленной деятельности были поставлены под надзор Национальной администрации восстановления промышленности, обладавшей принудительными полномочиями, в том числе по закрытию предприятий.

Восстановление сельского хозяйства. Аналогичным по принципам Законом 1933 года «О регулировании сельского хозяйства» устанавливалось государственное регулирование аграрного частного производства в целях повышения уровня цен до экономической выгоды. Законом устанавливалась некоторая компенсация для тех фермеров, которые соглашались сократить посевную площадь под пшеницей, кукурузой, хлопком и т. п., что должно было – по теоретическим расчетам – поднять цены на продукты сельского хозяйства и тем самым спасти фермеров от разорения. Одновременно с тем поощрялось уничтожение части уже полученного урожая. За это давали премию. Министр сельского хозяйства наделялся правом выдавать фермерам премии за сокращение посевных площадей и объемов производства. По аналогии с промышленностью создавалась Национальная администрация, в ведении которой была и координация кредитной политики. Министру было предоставлено и право вступать в рыночные и сбытовые соглашения, тем самым влиять на аграрную политику в перспективе. Правительство также провело рефинансирование фермерских долгов при условии сокращения посевных площадей, забое скота. Дополнительным Законом о сохранении плодородия почв (1936 г.) правительство наделялось полномочиями выдавать фермерам премии за посев не истощающих почву культур (т.е. не табака, не хлопка и т. п.).

Законодательство первого этапа «нового курса» установило очень высокую степень государственного, даже чисто административного, регулирования американской экономики. Это позволило предпринять решительные антикризисные меры, хотя и не решило всех проблем. Но вызывало протесты со стороны конституционалистов за чрезмерные препятствия «свободной конкуренции».

В 1935 г. незначительная компания, торговавшая цыплятами в Нью-Йорке и некоторых других близлежащих штатах, была привлечена к ответственности за то, что она выбросила на рынок большую партию цыплят и стала продавать их по ценам, много уступавшим тем, которые были

установлены соответствующим «кодексом честной конкуренции». Не без помощи банков и монополий компания довела дело до Верховного суда, и тот нашел, что законодательство, ограничивающее частное предпринимательство, «противоречит Конституции США» и соответственно с тем отменяется. В течение 1935-1936 гг. Верховный суд (тогда преимущественно оппозиционный Рузвельту) признал неконституционными часть положений примерно 11 законов 1933-1934 гг., в том числе о минимуме заработной платы и т.п. Однако новый поворот кризиса 1937-1938 гг. заставил относиться к государственному регулированию экономики как черте новой реальности и, кроме того, обратить регулирование в другие области.

Улучшение социальной сферы. На втором этапе политики «нового курса», после переизбрания в президенты Ф. Рузвельта (1936 г.), правительство завершило законодательное построение новой системы регулирования социально-хозяйственных отношений.

Первые законы в этих областях были приняты еще в первый год президентства Ф. Рузвельта. Целью их были *чрезвычайные меры по борьбе с безработицей*. В мае 1933 г. был принят закон об ассигновании 500 млн. долларов на помощь безработным, для распределения которой была организована Федеральная администрация по оказанию чрезвычайной помощи. Эти целевые меры должны были ликвидировать чрезвычайную ситуацию с занятостью молодежи. Правительство организовало систему лесных молодежных лагерей, где обеспечивались работой молодые люди (на срок до 6 месяцев с гарантированной оплатой в 30 долларов). Через эти лагеря смогли пройти до 2 млн. человек, что послужило быстрому снятию напряженности с занятостью в городах. Были созданы специальные общенациональные органы – Администрация гражданского строительства, Администрация гражданских работ (1933-1934 гг.), - на которые возлагались обязанности и право по финансированию общественных работ в любом месте США. Правительство централизованно финансировало строительство дорог, даже не очень нужных в ближайшее время, только чтобы дать людям оплачиваемую работу. В связи с этим часть безработных смогла найти себе временное занятие на общественных работах, финансируемых правительством.

Устанавливалась *федеральная система социального страхования*. Законом о страховании (17 августа 1935 г.) вводились – *впервые в США* – пособия по безработице и пенсии по старости. Пенсии и пособия были федеральными, т.е. коснулись основной массы населения страны (пенсии – всех, начиная с 65 лет, пособия – кроме сельскохозяйственных рабочих, прислуги, государственных служащих). Они устанавливались за счет специальных налогов: пенсии – за счет налогов с предпринимателей и служащих (в размере 1%, с 1944 г. – 3%), пособия – с налогов на фонд заработной платы.

Государство устанавливало основные параметры трудового права. Уже Законом о восстановлении промышленности 1933 г. предусматривалось право на объединения в профессиональные союзы, которые бы выступали посредниками в социально-трудовых отношениях. Профсоюзы должны были участвовать в подписании типового соглашения с предпринимателем о «восстановлении занятости» (на условиях, гарантировавших 35 часов или 40 часов в неделю при оплате на уровне 1929 г.). После того как Верховный суд аннулировал некоторые части законодательства «нового курса» и чтобы не было сомнений в действительности социальных мероприятий, правительство инициировало принятие новых трудовых законов.

Произошла *легализация профсоюзной деятельности*. Акт о национальных трудовых отношениях, более известный под названием *Закона Вагнера (5 июля 1935 г.)* разрешалась деятельность профсоюзов по объединению рабочих, по проведению стачек, пикетов и т. п. Вмешательство предпринимателей в профсоюзные дела стало расцениваться как «нечестная трудовая практика» (по аналогии с антитрестовским законодательством). Закон Вагнера: а) объявил «несправедливой практикой» такую деятельность предпринимателей, которая препятствует праву рабочих на ассоциацию и создание независимых профсоюзов, б) окончательно легализовал и профсоюзы, и заключаемые ими с предпринимателями коллективные договоры об условиях труда и оплаты на данном предприятии (или для данной промышленной отрасли в целом), в) постановлял, что ни одно из положений закона «не должно истолковываться как препятствующее или ограничивающее ... право на объявление стачек».

Правительство сформировало специальное Национальное управление трудовых отношений, которое имело вышестоящие распорядительные права

в отношении трудовых конфликтов; отменить эти распоряжения можно было только путем апелляции в Верховный суд. Несмотря на многочисленные протесты консерваторов, обновленный Рузвельтом Верховный суд признал конституционность основных принципов законодательства о профсоюзах и их государственной защите.

Официальное «закрытие» политики «нового курса» было провозглашено Рузвельтом в одной из речей в марте 1939 г. «Новый курс» как политика, привязанная к данной экономической и политической ситуации, перестал существовать. Но он не прошел бесследно. Рузвельт и его администрация сделали важный шаг в сторону приспособления государственного аппарата большой капиталистической страны к политике регулирования экономики и трудовых отношений, к внедрению некоторых элементов планирования. Скорректированные судебной практикой и обстоятельствами законы 1933-1934 гг. и, особенно 1935-1938 гг., заложили основы государственного регулирования социально-хозяйственных отношений в США на последующие десятилетия. Новый этап усиления административного вмешательства в экономику пришелся на годы Второй мировой войны.

В отношении профсоюзного и забастовочного движения особенно значительной стала его регламентация после Второй мировой войны. Законодательство США, признавая правомерными коллективные выступления работников в защиту своих прав и организационную в этом роль профсоюзов, стало ограничивать в общесоциальных интересах возможные последствия такого движения. Распространенным стало правило о допустимости запрета на забастовку со стороны государственной власти. Известный антирабочий закон Тафта – Хартли 1947 года постановляет, что всякая забастовка, выходящая за рамки чисто экономических требований (рабочий день, заработная плата и т.п.) составляет уголовное преступление. Запрет коснулся, таким образом, политических забастовок, забастовок присоединения (солидарности). Закон предписывает профсоюзам предварительное, за 60 дней, извещение предпринимателя о готовящейся экономической забастовке (чтобы дать тому возможность подготовиться), а кроме того, предоставляет правительству право отлагать ее на новый, 80-дневный срок.

Введенное при Ф. Рузвельте (Закон Вагнера 1935 года) право «закрытого цеха» (согласно которому члены профсоюза при известных

обстоятельствах имели преимущество при поступлении на работу) было отменено; пикетирование во время забастовок и все иные формы борьбы со штрейкбрехерами запрещены. Состоящее при президенте Управление по трудовым отношениям получило право арбитражного рассмотрения споров между профсоюзом и предпринимателем. При этом требуется, чтобы профсоюз представил Управлению отчет о денежных средствах, список должностных лиц, а руководители профсоюза дали подписку о непринадлежности к Коммунистической партии, о несочувствии коммунистам и пр. Судебное вмешательство в трудовые отношения получило полное одобрение в законе. Действия профсоюза, которые суд истолкует как «нечестную трудовую практику», влекут за собой крупные штрафы в пользу предпринимателя, опустошающие профсоюзную казну.

Установившийся с законом Тафта – Хартли правительственный контроль над деятельностью профсоюзов был усовершенствован в 1959 году законом Лендрэма – Гриффина : с этого времени профсоюзы стали обязаны представлять в министерство труда свою финансовую отчетность, копии своих постановлений, списки должностных лиц и пр. Закон устанавливает правила выборов профсоюзных руководителей и уполномочивает министра труда возбуждать гражданские иски против профсоюзных организаций, нарушающих эти правила. Суд может признать выборы недействительными и потребовать новых выборов под наблюдением чиновников министерства труда. К полномочиям министра труда относится принятие мер против профсоюза, обвиняемого в злоупотреблениях.

Литература:

1. Борисевич М. М., Бельчук О. А., Евтушенко С. Г. История государства и права зарубежных стран: Краткий учебный курс / Под ред. к.ю.н. доцента М. М. Борисевича. – М.: Юриспруденция, 2001. – 352 с.
2. Колесниченко Е. А. Закон о гомстедах 1862 г.: причины принятия, содержание, значение. Сборник «Российское законодательство: современное состояние и перспективы развития». (Материалы научной конференции), Вологда, 2015. – с.
3. Омельченко О. А. Всеобщая история государства и права: Учебник в 2 т. Издание второе, исправленное и дополненное. Т. 2 – М.: ТОН – ПРИОР, 1999. – 496 с.
4. Савельев В. А. Английский кабинет в XVIII в. - начале XIX (основные тенденции развития). Труды Всесоюзного Юридического Заочного Института. Том 43. Проблемы истории государства и права. Москва: ВЮЗИ, 1977. – 226 с.
5. Сатышев В. Е. Политико-правовые учения в Англии в эпоху буржуазной революции XVII в.: учеб. пособие. – Москва: ВЮЗИ, 1985. – 75 с.
6. Томсинов В. А. Развитие британской конституции в XX - начале XXI в. (статья первая) Вестник Московского Университета. Серия 11. Право. 2013. № 2, с.3-21.
7. Черниловский З. М. Всеобщая история государства и права (история государства и права зарубежных стран): Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Высшая школа, 1983. – 656 с.

Источники:

1. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран: учеб. пособие: в 2 т. Т. 2 / под ред. К. И. Батыра и Е. В. Поликарповой. – Москва: Проспект, 2014. – 520 с.
2. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран : в 2 т. / отв. ред. Н. А. Крашенинникова. – М. : Норма, 2008. – 672 с.