

Л. М. ВОЛОСНИКОВА  
Тюменский университет

## АППАРАТ АНГЛИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА В XVI В.

Любой государственный орган в своей работе опирается на аппарат, формирующийся на профессиональной основе из государственных служащих и выполняющий функции организационно-правового, информационного, аналитического и материально-технического обеспечения деятельности государственного органа. Не является исключением из этого правила английский парламент XVI в., обособление аппарата которого из структуры канцелярии произошло в 1493 г.

Сопоставив структуру и принципы деятельности парламентского аппарата с предыдущим и последующим, стюартовским периодом, мы пришли к выводу о стабильности и неизменности этих начал. С начала XVI в. до середины XVII в. аппарат практически не изменился<sup>1</sup>.

Аппарат парламента формировался постепенно; отдельные его элементы, должности, например, спикер, носитель черного жезла, возникли еще в XIV в. Эффективность деятельности парламента, в составе которого было мало профессиональных политиков, в условиях краткосрочности сессии и насыщенности законодательной программы в значительной степени зависела от компетентности, профессионализма и добросовестности аппаратных работников.

Во второй половине XVI в. в состав аппарата входили председатель палаты лордов, спикер общин, клерк парламента (клерк палаты лордов), клерк палаты общин, парламентские приставы (*serjeants — at-arms*), носитель черного жезла. Помимо них эффективность сессии зависела от помощников (*assistants*); деятельность парламента отличает высокий уровень административной и юридической поддержки, участие в законодательном процессе профессиональных юристов высокого класса и судей.

Председатель лордов играл ключевую роль в организации деятельности парламента. Его функции поочередно выполняли либо лорд-канцлер, либо лорд — хранитель королевской печати, в отдельных случаях (болезнь, длительное отсутствие первого и второго) — главный судья королевской скамьи. На протяжении одной сессии они могли сменять друг друга. Функции председателя палаты лордов выполняли опытные государственные деятели и администраторы, лица имеющие огромный опыт управления, делопроизводства, авторитет: Николас Бэкон (1559, 1563, 1566, 1572, 1581, 1584), Томас Бромли (1576 г.), Кристофер Хэттон (1589 г.), Джон Пикеринг (1543 г.), Томас

*Людмила Михайловна Волосникова, кандидат исторических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Института государства и права Тюменского государственного университета.*

<sup>1</sup> Foster J. *The House of Lords, 1603-1649*. Channel Hill., L., 1983; Graves M. *The Tudor parliaments. 1485-1603*. L.-N. 4., 1985; Левина М.И. *Парламентское право Великобритании XVII-начала XIX вв.* М., 2000.

Эджертон (1597–1501 г.), Джон Андерсон (1584 г.)<sup>2</sup>. Председатель палаты выполнял многочисленные функции, которые вытекали из его положения как главы и представителя палаты лордов в ее взаимоотношениях с короной и нижней палатой; одновременно по отношению к палате он выступал как слуга и представитель короны. Он говорил и действовал от имени королевы. Основанием его представительствующего положения были приказ королевы в форме summons либо assistants, либо королевский патент. Он руководил процедурой формирования парламента — посылка приказов о проведении выборов призыва в парламент<sup>3</sup>.

В день открытия председатель палаты лордов произносил речь о причинах созыва парламента. Эти речи, к счастью, полностью сохранившиеся в протоколах, в особенности блистательные речи Н. Бэкона, представляют собой образец политической традиционной лексики и красноречия XVI в. Пронизанные патриотизмом и духом религиозного благочестия, они строились по трафарету, мало отличаясь друг от друга: содержали многочисленные комплименты и восхваления в адрес юной, а в 1601 г. — уже стареющей королевы, напоминания о благах ее мудрого правления; анализ внешнеполитической, религиозной ситуации в Англии<sup>4</sup>. В качестве причин созыва парламента редко прямо указывались финансовые проблемы. Чаще всего — это необходимость принятия новых законов, направленных на укрепление внутренней и внешней безопасности, обсуждения состояния дел в государстве, средств и исправлений общественных пороков. Эти речи создавали необходимое политическое настроение. От умелой презентации оратора зависела, в некоторой степени, готовность парламента удовлетворять финансовые потребности короны.

Ряд функций председателя палаты носил церемониальный характер: подготовка сценария и управления церемонией открытия, сопровождение королевы при открытии и закрытии сессии, представление спикера королеве, объявление о роспуске, продлении парламента, представление новых пэров палате, признание их патентов, оглашение приговоров в палате, ведение переговоров с представителями нижней палаты, подсчет голосов, руководство процедурой принятия присяги. Однако при этом его полномочия не ограничивались функциями церемониймейстера<sup>5</sup>.

Будучи посредником между палатой и королевой, тайным советником, юристом и судьей, он направлял законодательный процесс, осуществлял контроль за процедурой, руководил работой клерков; контролировал правильность ведения и сохранность протоколов, готовил вместе с клерком повестку заседаний, просматривал билли, передавал спикеру распоряжения королевы<sup>6</sup>.

Высокое положение лорда канцлера как главы парламента выражалось и в высокой оплате. Во второй половине XVI в. он получил по результатам сессии 800 ср. из Казначейства; кроме того, ему полагалось 10 ф. ст. от каждого частного билля.

Председателем нижней палаты был спикер. Первое упоминание о спикере общин (Prolocutor — председатель, как называлась эта должность в середине века) относится к 1377 г. В парламентских отчетах упоминание о спикере появляется со времени правления Елизаветы.

<sup>2</sup> The journals of all the parliaments during the Reign of Queen Elizabeth. Coll by S. D'Ewes. P. XIII (далее D'Ewes).

<sup>3</sup> Journals of the House of Lords. V. 2. P. 191, 226.

<sup>4</sup> D'Ewes. P. 12-15, 60-61, 457-458.

<sup>5</sup> Journals of the House of Lords. V.2. P. 226-242. Cope E. The fourth part of the Institutes of the Laws of England. L, MDCCX. C. VII. P. 6.

<sup>6</sup> D'Ewes. P. 17, 19, 31-34.

Название должности произошло от слов «speak for» — «говорить за», т. е. от имени короны, передавать ее мнение как единого целого. Если в XIX в. спикер был слугой палаты и не контролировался со стороны монарха, то в XVI в. спикер был в большей степени «слугой короны», занимал сервильное положение по отношению к ней. Спикер должен был прежде всего заботиться об интересах короны. Полномочия председателя палаты общин определялись тем, что он был, во-первых, лидером палаты, а во-вторых, посредником между ней и короной. Эти функции развивались естественным путем, будучи обусловлены потребностями в руководстве палатой, законодательным процессом, поддержанием дисциплины.

В течение второй половины XVI в. должность спикера палаты общин занимали Т. Калгрейв (1559), Т. Вильямс (1563 г.), К. Рэй (1571 г.), Б. Бэлл (1572 г.), Д. Пофэм (1575 г.), Дж. Пикеринг (1581–1586 гг.), Дж. Снэгг (1589 г.), Э. Кок (1593 г.), К. Иельвертон (1597 г.), Джордж Кроук (1601 г.)<sup>7</sup>. Как правило, на эту должность избирались лица, обладавшие опытом парламентской деятельности, юристы, обладавшие политическими способностями и связями. Для многих из них в дальнейшем должность спикера стала стартом блестящей карьеры, как, например, для Джона Пикеринга, ставшего в дальнейшем членом Тайного Совета и лордом-хранителем, Эдуарда Кока, блистательного юриста, автора «Институций», лорда-канцлера.

Наиболее полное описание порядка избрания спикера, его многочисленных обязанностей, правил руководства дебатами содержится в «Заметках» Ламберта.

Во второй половине XVI в. спикер избирался палатой, кандидатура которого рекомендовалась Тайным Советом и предварительно согласовывалась с королевой. Елизавета I, так же как и ее монаршие предшественники, в полной мере использовала эту должность в качестве инструмента контроля за положением дел в палате, порядком обсуждения биллей<sup>8</sup>.

Именно в XVI в. сложилась довольно унижительная традиция, которая соблюдалась во всех тюдоровских парламентах и подчеркивала подчиненное положение спикера по отношению к королеве: вновь избранный спикер приносил извинения; заявлял «что он недостоин великой чести и просил назначить более подходящую кандидатуру».

После одобрения королевы спикер принимал присягу и приступал к выполнению своих функций как председателя палаты и ее представителя в отношении с короной.

Спикер формировал повестку дня; определял последовательность прохождения биллей; проводил голосование, форма которого давала ему возможность манипулировать.

До 1558 г. нижняя палата голосовала способом, который еще Аристотель называл детским, — криком. При Елизавете было введено голосование путем разделения голосующих и подсчета голосов. Те, кто голосовал за, должны были выйти из помещения, те, кто голосовал против, — оставались по местам. Из-за угрозы потери мест (палата была небольшой, места хватало не всем) некоторые депутаты предпочитали оставаться на местах<sup>9</sup>. Спикер мог ставить вопрос либо в утвердительной, либо в негативной форме. Спикер руководил дебатами, передавал информацию о настроениях палаты; петиции коммонеров, например, многократные петиции с просьбой выйти замуж, назначить наследника, казнить Марию Стюарт; мог прервать дебаты по приказу королевы.

<sup>7</sup> D'Ewes. P. XIII.

<sup>8</sup> Ibidem. P. 62.

<sup>9</sup> William Lambarde's notes on the produces and privileges of the Hous of of common. (1584). P.53.

Запись клерка в протоколе от 12 октября 1566 г. — сессии, где бурно обсуждался вопрос о престолонаследии: «Спикер был затребован королевой. Вернувшись, он сказал, что получил приказ ее величества о запрете обсуждать вопрос о наследнике; и если кто-либо не успокоится на этом, он предстанет перед Тайным Советом»<sup>10</sup>.

В период сессии 1571 г. спикер К. Рэй был вынужден 3 раза передать запреты королевы на обсуждение вопросов, связанных с церковной дисциплиной<sup>11</sup>.

Спикер поддерживал порядок и дисциплину в палате, т. к. порой депутаты вели себя как «непослушные ученики в грамматической школе».

При закрытии сессии спикер произносил традиционную речь, содержащую вопрос о предоставлении субсидии королеве, просьбу дать согласие актам, прошедшим обсуждение в обеих палатах; благодарность за предоставленную амнистию; пожелания и рекомендации палаты. При этом, по выражению Редлиха, «спикеры словно соревновались за награду в подобострастном отношении к короне и в восточном раболепстве в речах»<sup>12</sup>.

Палата общин принимала различные меры, чтобы поставить спикера под свой контроль. Эта задача неизменно ставилась в выступлениях депутата П. Уэнтворта, который в 1566, 1576, 1586 гг. выражал недовольство поведением спикера. Вот речь Уэнтворта, произнесенная им 1 марта 1586 г. «Может ли этот совет (парламент) свободно и без угроз какой-либо персоны или закона... обсуждать вопросы, касающиеся службы Богу, безопасности правителя государства?... Может ли спикер или кто-либо другой прерывать речь члена парламента? Может ли спикер говорить без согласия палаты?... Не противно ли свободам этой палаты получать послания с запретами и приказами? Не противно свободам этой палаты доносить Принцу обо всем, что здесь делается?... Может ли осведомитель быть наказанным парламентом?»<sup>13</sup> По мнению Д. Нила, эта речь представляла собой революцию, направленную на ограничение права монарха контролировать парламент<sup>14</sup>. Она была произнесена в связи с настойчивыми попытками Дж. Пикеринга прервать обсуждение билля по вопросу о реформе церкви. Уэнтворт и четверо его наиболее явных сторонников по приказу королевы были отправлены в Тауэр. Джон Пикеринг, спикер палаты в 1584–86 г., в наибольшей степени снискал себе репутацию ревностного слуги короны и заслужил недовольство палаты своими систематическими попытками пресекать дебаты по вопросам, относившимся к королевской прерогативе. В 1584 г. некоторые депутаты предлагали сместить Пикеринга, который доносит королеве об их делах. Однако ситуация не изменилась, т. к. в целом в палате общин преобладали примирительные настроения и боязнь рассердить королеву. Тем не менее идеи П. Уэнтворта были реализованы в парламентской практике XVII в.

Таким образом, широкие полномочия, обязанности и функции спикера, сложившиеся в XVI в., в значительной степени вытекали из его политической роли как исполнителя воли королевы. Доход спикера образовывался из двух источников: казенное жалованье и платежи от инициаторов частных биллей. Точное указание на размеры его дохода мы найдем у Ламберта: 100 ф. ст.

<sup>10</sup> Proceeding in the Parliaments of Elizabeth. Ed. by T. Hartley. Leicester. P., 1981. P. 179-231.

<sup>11</sup> D'Ewes ... P. 128, 130.

<sup>12</sup> Redlicdh J. The Procedure of the House of Commons // A Study of its History and Present Form. L., 1908. V. 2. P. 210.

<sup>13</sup> D'Ewes ... P. 411.

<sup>14</sup> Neale J. Elizabeth I and her Parliaments. 1584-1601. L., 1957. P. 155.

из казны — 5 ф. ст. от каждого частного билля — 5 ф. ст. от билля о натурализации<sup>15</sup>.

В штат парламента входили две должности клерка нижней и верхней палаты. Верховное положение клерка палаты лордов выразалось в том, что он именовался клерком парламента и получал за свой труд значительно большее жалование: 40 ф. ст. из казны; кроме того, он получал многочисленные платежи за прохождение и озвучивание частных биллей, регистрацию *proxies*, лицензий, подготовку копий биллей для заинтересованных лиц, копий предписаний, гонорар от вновь вступивших лордов. В целом доход клерка парламента составлял по результатам сессии не менее 150 фунтов стерлингов. При вступлении в палату герцог платил клерку 40 ф. ст., архиепископ и маркиз — 6 ф., епископ и бароны — 2–3 ф. ст. Клерк в 1597 г. получал 30 шиллингов за регистрацию доверенности<sup>16</sup>.

Клерк назначался королевским патентом, приносил палате присягу. Должность клерка была технической, он был одет в черную одежду барристера, восседал в палатах на шерстяном мешке за столом. Клерк отвечал за делопроизводство; должность клерка была чрезвычайно хлопотной и трудоемкой. На эту должность назначались лица, имеющие опыт парламентской деятельности, знание делопроизводства, юристы, владеющие латынью, английским, старофранцузским — языками официального делопроизводства.

Клерк палаты рассылал приказы лордам о явке на сессию, совместно с председателем палаты формировал повестку, составлял все протоколы заседаний, список членов палаты, делал перекличку, зачитывал билли. Чтение биллей представляло собой тяжелую нагрузку, требовало навыков ораторского искусства. Все билли, а некоторые из них (например билль о субсидии) зачитывались в течение 3 часов, — озвучивались, т. к. в этот период отсутствовали технические возможности снабдить их копиями всех членов палаты. Клерк передавал тексты биллей в комитет, делал на них отметки о стадии прохождения. Через него проходили петиции, патенты, сертификаты, показания под присягой, послания королевы. Клерк сдавал в архив проваленные билли, готовил для аключительной процедуры перечень утвержденных публичных и частных актов, передавал подписанные королевой акты в типографию для опубликования<sup>17</sup>. В спорных случаях клерку поручалось найти в архивах прецеденты, относящиеся к данному делу. 12 ноября 1601 г. в связи с арестом королевского слуги Вильяма Хэгана палата дала поручение клерку «изучить прецеденты, относящиеся к данному случаю и доложить об этом палате. 14 ноября 1601 г. через два дня клерк доложил палате, что он нашел 4 прецедента, относящихся к правлению, связанных с арестом слуг лордов во время сессии. Помимо прецедентов, дотошный клерк передал председателю выдержки из книги Р. Кромптона «Власть и юрисдикция королевских судов»<sup>18</sup>.

Как правило, клерки пользовались услугами помощников, которые получали не жалование от казны, а платежи за изготовление копий, переписку набело, а также 10 ф. ст. из кармана клерка. Упоминание о помощниках клерков и их доходах мы найдем у Ламбарта<sup>19</sup>.

Клерки не отдыхали даже во время процедуры закрытия, т. к. в их обязанности входило оглашение названий биллей, утвержденных королевой.

<sup>15</sup> William Lambarde's notes. P. 68.

<sup>16</sup> Journals of the House of Lords. P. 224.

<sup>17</sup> Ibidem. P. 260.

<sup>18</sup> Ibidem. P. 232.

<sup>19</sup> Willaim Lambarde's notes. P. 20.

Важнейшей обязанностью клерка было ведение и сохранность протоколов заседаний. Протокол парламента имел нормативное значение; это осознавали члены верхней и нижней палаты: Правильность его ведения и сохранность обеспечивала накопление прецедентов, парламентского опыта и культуры. В 1597 г. Берли предложил даже назначить комитет палаты по проверке правильности ведения протоколов. Предложение было принято, однако упоминаний о его деятельности в дальнейшем нет.

Самым лучшим клерком палаты лордов был Т. Смит, который занимал эту должность с 1597 по 1609 гг. До Смита протоколы палаты лордов отличались крайней бедностью. Смит стал вести детальные и подробные протоколы, которые содержали не только перечень присутствующих и названия обсуждаемых биллей, но и составы комитетов, содержание дебатов по вопросам клерков, подробное описание судебных процессов, процедуры, дни заседаний, перерывы. Д'Юс, отметил, что Т. Смит был наиболее аккуратным клерком палаты лордов.

Функции клерка нижней палаты были аналогичны, но в меньшем объеме. Главной обязанностью клерка нижней палаты было чтение биллей и ведение протоколов, качество которых свидетельствует о разной степени его добросовестности.

Из всех клерков палаты общин елизаветинской эпохи наиболее добросовестным был Кингсмен. Протоколы парламентов 1593–1601 гг. являются наиболее полными: в них ежедневно регистрировались процедуры, содержание дебатов, комитеты, результаты голосования. П. Хаслер, однако, связывает улучшение содержания протоколов с процессом удешевления бумаги, который начался в 70-е гг. XVI в.

Парламентские пристава (*sejeants-at arms*) выполняли в большей степени церемониальные функции, в частности, сопровождение председателя палаты с жезлом на плече. Кроме того, в тех случаях, когда палата проводила слушания по вопросу о нарушении привилегий палаты, он задерживал нарушителя, обеспечивал исполнение наказания<sup>20</sup>.

Лишь единожды в протоколе палаты общин упоминается должность носителя черного жезла.

Носитель черного жезла (*Gentlman Usher of the Black Rod*) — название должности при королевском дворе. Появление ее относится к 23 апреля 1361 г. (день Св. Георгия), когда впервые носитель жезла был назначен охранять двери Высокого суда парламента. Он назначал и контролировал швейцаров и посланцев палаты лордов, поддерживал порядок в палате и окрестностях, обеспечивал исполнение приказов об аресте лиц, виновных в нарушении привилегий. В XVI в. не всегда четко различались полномочия парламентского пристава и носителя жезла, в связи с чем в 1597 г. клерк Смит зарегистрировал конфликтную ситуацию. 16 декабря палатой было дано предписание о доставке слуги лорда Хоган в палату лордов для рассмотрения вопроса о нарушении привилегий, в связи с чем возник спор, кто должен обеспечить его привод в палату — пристав или носитель черного жезла<sup>21</sup>.

Таким образом, в организации деятельности аппарата британского парламента обнаруживаются черты, свойственные всей государственной организации Англии XVI в: немногочисленность бюрократии, незначительная роль казенного финансирования, высокий профессионализм служащих, сочетание публичных и частных начал в его функционировании.

<sup>20</sup> D'Ewes. P. 24.

<sup>21</sup> Journals of the House of Lords. P. 238.

## ANNOTATION

The article the staff of the english parliament during the reign of Queen Elizabeth is devoted to such problems of the activity of the British Parliament as its staff, financial basis, competition of the official. The author analyses the Parliament journals, tracts of the English lawyers (Coke, Lambarde). The author underlies the high level of competition of the officials), combination of the public and private aspects of parliament organization. Financial basis of parliament in the 16 th century resembles private club.