

Л. М. Волосникова

Совет Севера: особенности местного управления в тюдоровской Англии

Основной тенденцией в развитии английского государства в XVI в. – в период правления Тюдоров – было становление центральной исполнительной власти и усиление ее контроля над местными органами управления, должностными лицами, национальной церковью, юридической системой и парламентом. Эта тенденция реализовывалась в Англии в нескольких направлениях. Во-первых, полномочия королевского Тайного совета – правотворческие, административные и юридические – были расширены за счет власти старых должностных лиц и структур, и прежде всего – за счет судов обычного права¹. Контроль правительства за их деятельностью ранее был ограничен, так как они состояли из судей, получавших свои места пожизненно. Теперь полномочия их постепенно ограничиваются в тех сферах, в которых правительство было наиболее заинтересовано. У. Холдсворт справедливо называет всеобъемлющей компетенцию Тайного совета при Тюдорах. Основными функциями Тайного совета были вопросы внутренней и внешней безопасности, борьба с заговорами и мятежами, контроль за деятельностью местных органов и судов, следственных органов, содержанием заключенных, состоянием армии и флота, контроль за назначением мировых судей и выборами в парламент, рассмотрение споров между местными судами и властями, вынесение судебных решений по гражданским и уголовным делам². Во-вторых, орудием укрепления центральной власти стало административное право, автономизация которого от прецедентного и статутного права происходит именно в XVI в. Источником административного права были прокламации – подзаконные акты, исходившие от короля и Тайного совета³.

Одним из каналов установления контроля за деятельностью местных органов власти в Англии было учреждение региональных органов власти (Совет Севера и Совет Уэльса), выполнявших функцию буфера – посредника между королевским Советом и местными органами – мировыми судьями, епископами, судами ассиз, мэрами и судами городов⁴.

В нашем обзоре мы рассмотрим вопросы, связанные с возникновением, особенностями функционирования, полномочиями Совета Севера. Сведения о деятельности Совета Севера содержатся в таких источниках, как акты Тайного совета, Собрание государственных бумаг (внутриполитическая серия), собрания источников под редакцией Д. Элтона⁵. В английской историографии вопросам деятельности Совета посвящены исследования Ф. Брукса, У. Холдсворта, А. Смита⁶. В отечественной историографии до сих пор отсутствуют специальные исследования о деятельности местных советов.

Специфические условия развития английского Севера заключались в том, что здесь, на границе с Шотландией, королевская власть всегда была слабее, чем в остальных регионах. Постоянная военная угроза со стороны Шотландии и необходимость отражения набегов привели к тому, что Север развивался как центр обороны. Здесь была создана военная система, включающая три графства – Нортумберленд, Уэстморленд и Камберленд. На должности начальников границ невозможно было на практике назначать кого-либо, кроме влиятельных местных магнатов. Начиная с 1381 г. пограничных начальников (*warden of marches*) назначало правительство⁷. Они обладали в основном военными полномочиями: созыв ополчения, заключение перемирия с Шотландией, наказание нарушителей мира, осуществление суммарной юрисдикции по отношению к английским преступникам, переданным шотландцами, и т. п. К середине XV в. власть пограничных начальников была дополнена комиссиями мира. Они обладали юрисдикцией по вопросам нарушения мира и некоторых статут⁸.

К началу XVI в. правительство остро ощущало на Севере дефицит административной и судебной властей. Королевская юрисдикция здесь была затруднена, присяжные не являлись на заседания, жюри было пристрастным, заседания проводились не более одного раза в год. Зачастую местные судьи сами были нарушителями закона, а судебные заседания заканчивались драками.

Доминирование частной власти на Севере было традицией. В течение XIV–XV вв. граница была в руках трех великих кланов: Перси, Невиллов и Дакров. Слово Перси на Севере оставалось более влиятельным, чем слово королевы, вплоть до подавления восстания 1569 г. Основная масса северных рыцарей и держателей земли отличалась преданностью своим магнатам. Северное дворянство было вооружено до зубов, чтобы охранять свои границы, в то же время постоянно

существовала угроза обращения этого оружия против правительства. Местные магнаты традиционно враждовали с Тюдорами, пришедшими к власти в 1509 г. Борьба с сепаратизмом Севера была одной из основных задач центрального правительства в XVI в.

Проблемы управления северными районами еще более обострились после реформации и секуляризации монастырей. Усугубились экономические проблемы и без того бедного региона. Местное население неохотно принимало новую веру. Католики здесь преобладали. До конца века донесения епископов в Тайный совет пестрят жалобами на засилье и упрямство католиков⁹.

Первая попытка создания регионального совета для управления Севером относится к 1484 г. Его прообразом стали советы, созданные в XV в. всеми крупными северными магнатами, в состав которых входили юристы и землевладельцы. В соответствии с королевскими указаниями, Совет Севера утверждался в качестве постояннодействующего органа управления¹⁰. На должность председателя Совета был назначен граф Линкольн, племянник короля. Совет должен был собираться в Йорке один раз в три месяца. Он был учрежден для соблюдения королевских законов, борьбы с грабежами и вторжениями, подавления мятежей¹¹. «Совет имеет право и власть подавлять бунты и волнения, разбираться в преступлениях и недостойном поведении, противоречащих закону и миру. Совет должен тщательно разобраться в сложившейся ситуации и принять соответствующие решения»; Совет был наделен правом заключать под арест, рассматривать петиции, жалобы, разрешать споры; помимо уголовной юрисдикции по вопросам нарушения мира, Совет наделялся юрисдикцией по земельным жалобам; юрисдикция и оформление документов осуществлялись именем короля и его совета (*Per Concilium Regis*)¹².

Приход к власти Генриха VII вызвал временный коллапс в деятельности Совета с 1509 по 1522 г. Вторая попытка возрождения деятельности Совета Севера относится к 1525 г. и связана с усилившимися набегами шотландцев. Был вновь образован орган, включавший юристов и чиновников во главе с председателем – лордом-лейтенантом графом Ричмондом. Совет опекал земли Тюдоров на Севере, осуществлял гражданскую и уголовную юрисдикцию по модели Совета графа Линкольна¹³.

Восстание благодатных паломников в 1536 г. окончательно убедило Генриха VIII в необходимости усиления роли центра на Севере.

После подавления мятежа сепаратистов Томас Кромвель начал реорганизацию Совета Севера на постоянной основе. Детальные инструкции 1544 г. свидетельствовали о том, что новый Совет перестал быть инструментом управления королевским хаузхолдом: отныне он не нес ответственности за состояние королевских земель, а становился органом центральной власти, проводником воли короля и Тайного совета. Королевская инструкция назначала председателем Совета (лордом-президентом) архиепископа Йоркского, которому устанавливалось ежегодное жалование в триста фунтов стерлингов на собственное обеспечение и содержание слуг¹⁴. В состав Совета входили местные магнаты и рыцари с правом совещательного голоса, в том числе лорды Дакр, Уэстморленд, Шрузбери, а также два судебных пристава, клерк, двенадцать юристов гражданского и общего права. Секретарь и хранитель печати Совета, чиновники должны были находиться при председателе и не имели права отлучаться без его согласия. В 1556 г. в связи с расширением судебной деятельности была учреждена должность атторнея. В составе Совета действовали комиссии для рассмотрения гражданских и уголовных дел, под его началом находилась судебная комиссия по рассмотрению уголовных дел – *Court of oyer and terminer* (англо-французский термин, который можно перевести как «слушать и определять по месту жительства»). Совет Севера был «кочующим» органом: в течение одного месяца он заседал в Йорке, следующий месяц – в Ньюкасле, затем в Кингстоне и Дареме¹⁵. Судебная процедура Совета Севера была аналогичной для новых прерогативных судов, не входивших в систему общего права: суд присяжных не применялся, правосудие осуществлялось коллегиально. Юрисдикция Совета была практически неограниченной. Совет мог наказывать нарушителей мира посредством таких наказаний, как штраф, заключение в тюрьму, выставление у позорного столба, но он не имел права, как и другие прерогативные суды, например Звездная палата и Суд прошений, лишать жизни и собственности.

Много внимания уделялось гражданским делам. Только в 1607 г., например, Совет рассмотрел две тысячи таких дел. Преобладали следующие категории исков: аренда, долги, сгон с земли, держание, причинение ущерба, вымогательство и насилие при заключении сделок, незаконное вступление в наследство, произвольное повышение арендной платы. В инструкциях 1544 г. обращалось особое внимание на то, что «председатель и Совет ради мира и справедливости должны ока-

зывать защиту бедным людям, выступающим с жалобами против знатных и богатых людей»¹⁶. Во второй половине XVI в. состав Совета Севера оставался неизменным. В соответствии с инструкциями 1571 г. Елизаветы I был утвержден состав Совета: в него вошли лорд-президент лорд Хантингдон, вице-президент Т. Гаргрейв, епископы Йорка, Дарема, Карлайла, декан Дарема, местные лорды и сквайры. Из них имели статус государственных служащих (*official*) и получали жалованье девять человек, при этом президент – тысячу фунтов стерлингов в год, вице-президент – сто фунтов стерлингов в год, остальные судебные чиновники – от десяти до пятидесяти фунтов стерлингов¹⁷.

В деятельности и составе Совета Севера прослеживается тесная связь между государственной и церковной организациями, которая была установлена Реформацией. Высшие должностные лица англиканской церкви – архиепископы и епископы – входили в состав Тайного совета, региональных советов, выполняли их предписания, специализируясь на таких вопросах, как поддержание церковного единства, должного исполнения богослужения, борьба с католиками и иезуитами¹⁸.

Пик административной и судебной деятельности Совета Севера пришелся на вторую половину XVI в. – период восстания северных лордов в 1569 г., конфронтации Англии с папской курией и Испанией, объявления Елизаветы Тюдор еретичкой, династических претензий Марии Тюдор, наводнения страны католической литературой и иезуитами, католического восстания. Отныне в деятельности Совета Севера стали преобладать вопросы обеспечения внутренней и внешней безопасности.

В инструкциях королевы 1571 г., адресованных лорду-президенту, определялись следующие направления деятельности Совета: соблюдение религиозного порядка, осуществление надзора за бывшими участниками восстания 1569 г. и эмигрантами, а также их семьями, контроль за деятельностью мировых судей, обложение имущества рекузантов (католиков)¹⁹. В этот период еженедельные отчеты президента в Тайный совет содержат информацию о вражде великих кланов, состоянии церкви, бродягах, содержании заключенных в тюрьмах, событиях и настроениях, обеспечении границ, мерах по изъятию католической литературы.

В свою очередь, осуществляя данную королевской инструкцией

дискреционную власть, Совет Севера определяет в своих директивах от 28 декабря 1572 г. следующие основные направления деятельности мировых судей северных графств: «1. Выявление католиков. 2. Выявление разносчиков слухов и их суровое наказание. 3. Помощь бедным. 4. Арест эмигрантов и их посредников. 5. Забота о достаточном количестве оружия. 6. Недопущение собраний участников восстания»²⁰. Именно Совет Севера сыграл основную роль в подавлении восстания 1569 г. Большая часть документов, вошедшая в собрание государственных бумаг 1566–1579 гг., составленное М. Грин, – это переписка между Тайным советом и Советом Севера. Последний в это время руководил военной операцией по разгрому формирований повстанцев, преследовал участников восстания, принимал меры по их задержанию, заключению под стражу, давал распоряжения шерифам и мировым судьям о проведении следственных действий, руководил казнями, разгонял сборища, принимал меры по сохранности конфискованного в пользу казны имущества повстанцев, ходатайствовал перед Тайным Советом об ужесточении законодательства против католиков²¹.

Совет Севера специализировался по борьбе с преступлениями, связанными с нарушителями мира, широко распространенными в северных графствах. Статуты, принятые парламентом при Елизавете I в 1571 г. и 1601 г., наделяли Совет дополнительными полномочиями по борьбе с грабежами, поджогами, вымогательством, захватом заложников²². Совет не нес ответственности за сбор субсидий в казну. Его не волновали, так же как и членов Тайного совета в этот период, проблемы финансового состояния государства. Даже когда Совет Севера занимался такими вопросами, как сбор местных налогов в пользу бедных, сбор специального, так называемого лошадиного налога, которым были обложены католики в 70–80-е гг., преобладали соображения династического и религиозного порядка. Во второй половине века Совет продолжал нести ответственность за состояние англо-шотландской границы, вел переговоры с Шотландией.

Всплеск активности Совета Севера совпадает с периодом президентства в нем лорда Хантингдона, кузена королевы, яркого протестанта, энергичного администратора, сумевшего в течение двадцати лет оставаться независимым от влияния местной знати. После его смерти (1593) наблюдается затухание административной деятельности

Совета. В конце XVI – начале XVII в. со стороны юристов общего права усиливается критика деятельности прерогативных судов, в том числе и Совета Севера. Он был упразднен во время гражданской войны актом Долгого парламента. К тому времени уже были преданы забвению его заслуги по укреплению центрального государства в Англии, а также укреплению протестантизма.

В деятельности Совета Севера как в капле воды прослеживаются основные особенности английской государственности эпохи Возрождения и Реформации: связь с церковной организацией, сочетание административных и судебных функций, сохранение общественных начал и местного самоуправления, незначительная роль казенного финансирования.

¹ См.: *Holdsworth W.* A History of English Law. Vol. 1. L., 1924. P. 24.

² См.: *Elton G.* Studies in Tudor and Stuart Politics. Vol. 3. Cambridge, 1983. P. 21–38.

³ См.: *Youngs F.* The Proclamations of Tudor Queens. Cambridge, 1976. P. 5–37.

⁴ См.: *Smith A.* The Government of Elizabethan England. L., 1984. P. 46–47.

⁵ См.: Calendar of State Papers: Domestic Series of the Reign of Edward, Mary, Elizabeth / Ed. by R. Lemon. L., 1856; Calendar of State Papers: Domestic Series, Elizabeth, 1601–1603, Addenda, 1547–1565. L., 1870; Calendar of State Papers: Domestic Series of the Reign of Elizabeth I, 1581–1599 / Ed. by M. Green. L., 1895; The Tudor Constitution / Ed. by G. Elton. Cambridge, 1960.

⁶ См.: *Holdsworth W.* Op. cit.; *Brooks F.* The Council of the North. L., 1953; *Smith A.* Op. cit.

⁷ См.: The Tudor Constitution... P. 195.

⁸ См.: Ibid. P. 198–199.

⁹ См.: *Brooks F.* Op. cit. P. 14.

¹⁰ См.: Ibid.

¹¹ См.: *Haigh C.* Reformation and Resistance in Tudor Lancashire. Cambridge, 1975. P. 1–19; Calendar of State Papers: Domestic Series, Elizabeth, 1601–1603... P. 25, 26, 174.

¹² См.: The Tudor Constitution... P. 201.

¹³ См.: Ibid. P. 203–211. Об опеке Советом Севера имущества Тюдоров на Севере см.: *Elton G. R.* The Local Councils // The Tudor Constitution... P. 197.

¹⁴ См.: Ibid. P. 209.

¹⁵ См.: Ibid. P. 211–214.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ См.: Ibid.

¹⁸ См.: Ibid.

¹⁹ См.: Calendar of State Papers: Domestic Series, 1566–1579 / Ed. by M. Green.

L., 1871. P. 427.

²⁰ Calendar of State Papers: Domestic Series of the Reign of Edward. P. 184, 192, 668; *Dures A.* English Catholicism, 1558–1642. L., 1984. P. 32–36.

²¹ См.: Calendar of State Papers: Domestic Series, 1566–1579... P. 427–428, 435–437.

²² См.: The Tudor constitution... P. 207.

Н. А. Кручинина

Уильям Лекки и новые идеи в британском консерватизме (конец XIX – начало XX в.)

К концу XIX в. в политической жизни британского общества произошли существенные изменения. Повышение уровня жизни и политической активности среднего и рабочего классов, расширение влияния тред-юнионов и распространение идей коллективизма привели к росту популярности социалистических идей, возникновению социалистических обществ среди представителей среднего класса, созданию рабочих партий, также опиравшихся на социалистические идеи. С другой стороны, правительства У. Гладстона практически реализовали классическую либеральную программу, сформулированную в середине XIX в. Становилось все более ясно, что свобода предпринимательства автоматически не приводит к решению социальных проблем, как на это надеялись либералы манчестерской школы.

Подобные тенденции общественной жизни подтолкнули либералов к такому элементу социалистической доктрины, как государственное социально-экономическое регулирование. В такой ситуации многие консерваторы основным своим идеологическим противником видели уже не классический либерализм, а социалистическую доктрину, и вследствие этого они восприняли некоторые положения классической либеральной доктрины, против которой выступали в середине века.

Сказанное тем более справедливо для перешедших на сторону консервативной партии либерал-юнионистов, для которых естественной была верность идеям классического либерализма. Видным представителем этого течения в консерватизме в конце XIX в. выступил