

34  
A3



На правах рукописи

В. З. ПУЛЯНОВ

# ЦЕНТРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ АНГЛИИ

Автореферат диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук



АЗ

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ М. В. ЛОМОНОСОВА

ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

Юридический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова направляет автореферат диссертации тов. ПУЛЬЯНОВА В. З. на тему:

«Центральные органы власти Англии».

Просим ознакомиться с авторефератом и Ваши замечания прислать в Совет юридического факультета МГУ.

Защита диссертации состоится . . . . . 1965 г.

Ученый секретарь Совета профессор А. Н. ВАСИЛЬЕВ

Англия — старейшая буржуазная страна, ее развитие показательно для развития всей мировой капиталистической системы в целом. Маркс назвал Англию «демиургом буржуазного космоса». Для основоположника научного коммунизма общественная жизнь Британских островов в прошлом веке стала «главной иллюстрацией» его гениального анализа экономики капитализма домнополистической стадии. Резкое ослабление английского империализма в наше время служит, как это отмечалось XII съездом КПСС, одним из самых ярких примеров для характеристики современной эпохи — эпохи торжества социализма и коммунизма, заката и гибели капитализма.

Выделяясь даже среди империалистических государств большой сложностью и громоздкостью политического устройства, запутанностью и противоречивостью государственно-правовых норм, вообще отсутствием конституции в виде единого законодательного акта, Англия, вместе с тем, отличается дальней исторической преемственностью и устойчивостью ряда важнейших государственно-правовых институтов, прежде всего таких, как монархическая форма правления и парламент. Последнее обстоятельство постоянно используется идеологами империализма для доказательства якобы существующего демократизма, совершенства и незыблемости «британского государства» (так часто принято называть империалистическое государство в Англии, имея в виду среди прочих указанные выше его особенности), для его спекулятивного противопоставления социалистической государственности и демократии.

Все это обуславливает большой научный и практический интерес к проблемам политической организации общества современной Англии и, в особенности, к организации центральных органов власти британского государства, поскольку именно они разрабатывают и формулируют общегосударственную политику и обеспечивают ее проведение в жизнь. Комплексному исследованию центральных органов государственной власти современной Англии, основных принципов их организации и деятельности, закономерностей и перспектив развития и посвящена эта работа.

При написании работы автор руководствовался трудами Маркса, Энгельса, Ленина, документами московских Сессий братских коммунистических и рабочих партий 1957 и 1960 гг., Программой КПСС, решениями съездов и конференций Коммунистической

Центральная научная  
Библиотека

274386



партии Великобритании, ее программой «Путь Британии к социализму». В процессе исследования учитывались относящиеся к теме положения работ советских государствоведов, а также работ, написанных советскими и зарубежными учеными-марксистами по смежным вопросам философии, экономики, политики и истории Англии. Особенно ценную помощь оказали произведения видных деятелей английского и международного рабочего движения Дж. Голлана, Г. Поллита, П. Датта, последние работы известных исследователей английского империализма С. Аароновича, А. Брауна, Дж. Кэмпбелла, И. Кокса, Х. Фэйгена, Дж. Харвея, К. Худ и др.

Деятельность центральных органов государственной власти Англии и роль тех или иных государственно-правовых институтов в их развитии анализируются на основе критического использования соответствующих официальных и в особенности нормативных материалов, а также фактических и цифровых данных, содержащихся в разного рода монографической литературе, общей и специальной периодической печати.

Диссертация состоит из введения, четырех глав и краткого заключения.

Во введении обосновывается выбор темы диссертации, а также научное и практическое значение исследуемых в ней проблем.

Первая глава посвящена анализу современного положения и функций британского империалистического государства. Указывая на конкретные факторы, обусловившие экономическое и политическое ослабление империалистической Англии, — усиление противоречий и антагонизмов во всех сферах внутренней социально-экономической, политической и идейной жизни; крушение колониальной Британской империи, до сих пор выполнявшей роль самой мощной опоры английского империализма; ослабление международных позиций Англии внутри самой мировой системы капитализма вследствие возрастания ее неустойчивости и усиления неравномерности экономического и политического развития капиталистических стран — автор подчеркивает, что эти факторы служат наглядным выражением обострения общего кризиса капитализма, на процессы которого все возрастающее воздействие оказывает мировая социалистическая система, являющаяся в наше время главной определяющей силой исторического развития человечества.

Как отмечает товарищ Джон Голлан, «по существу главная стратегическая задача английского монополистического капитала состоит в том, чтобы попытаться вновь вернуть свои утраченные позиции в системе мирового империализма в такой обстановке, когда исторические условия для этого давно уже миновали»<sup>1</sup>.

Проведенный анализ показывает, что на достижение этих целей и направлена вся активность как самих монополий и выражающих

<sup>1</sup> Джон Голлан. Программа КПСС и перспективы капитализма в Англии. «Проблемы мира и социализма», 1962, № 5, стр. 7.

их интересы политических организаций (буржуазных партий, союзов и т. п.), так и всего британского государства в целом. Исходя из понимания функции государства как основного направления его деятельности, автор выделяет следующие функции британского государства: сохранение и укрепление господствующего положения монополий в самой системе капиталистических производственных отношений; агрессивный курс в борьбе против мирной внешней политики стран социалистической системы; сопротивление национально-освободительному движению народов колониальных и зависимых стран; борьба с другими империалистическими государствами за гегемонию в капиталистическом мире и в то же время борьба за консолидацию сил мировой реакции; идеологическое и непосредственно насильственное подавление народа внутри страны. В этих функциях находит свое выражение сущность британского государства как государства империалистического. Это те направления государственной деятельности, в которых оно наиболее активно и которым оно уделяет свое главное внимание, основные усилия и материальные ресурсы.

Касаясь так называемой «социальной деятельности» британского государства (известные мероприятия в области здравоохранения, социального обеспечения, народного образования, мероприятия по борьбе с эпидемиями, стихийными бедствиями и т. п.), автор отмечает, что эта деятельность носит противоречивый и в основном вспомогательный, подсобный характер по отношению к названным главным направлениям государственной деятельности.

Указанные функции свойственны в той или иной мере всем империалистическим государствам. При этом отмечается, что все функции находятся в диалектическом единстве между собой, отношение каждой из них ко всей деятельности государства характеризуется не отношением части и целого, а отношением общего и особенного. В их осуществлении участвуют одновременно все без исключения органы британского государства, хотя, разумеется, в разной степени по отношению к каждой из них и ко всем вместе.

Центральные органы власти занимают главное место в механизме диктатуры монополий. Они являются носителями государственного суверенитета и подчиняют себе весь государственный аппарат. Принимая решения по всем важным политическим вопросам и создавая нормы права, эти органы формируют и формулируют общую волю монополий, придают этой воле обязательный для всей страны и колоний характер и обеспечивают ее выполнение всеми средствами государственного принуждения.

Однако не все центральные государственные органы располагают реальной властью, не всем им господствующая олигархия придает одинаковое значение. Как и в других империалистических государствах, в Англии главным орудием диктатуры монополий выступает правительство. Специфической особенностью Англии является то, что такое положение не только не зафиксировано



государственным правом, но и само правительство фактически является внеконституционным органом.

Особенностям конституционного регулирования организации и деятельности центральных органов посвящена вторая глава работы. Английская конституция до сих пор внешне отражает компромисс между буржуазией и землевладельческой аристократией, которым завершилась английская буржуазная революция XVII в.<sup>2</sup> Многие ее нормы фиксируют то, чего уже нет в природе, или закрепляют институты, которые хотя и существуют, но давно изжили себя и утратили свое первоначальное и подлинное значение как институты, порожденные феодальной общественно-экономической формацией.

Английская конституция никогда не принималась в виде единого акта, официально признанного основным законом страны. Ее источниками (в формальном смысле) являются как нормы права, так и судебные решения, постепенно наслаивающиеся друг на друга и накопившиеся со времен средневековья и до наших дней главным образом за последнее столетие. Это обуславливает не только фиктивность и архаичность конституционных норм, но и их крайнюю противоречивость. Энгельс еще в 1882 г. отмечал, что английская конституция «сплошь противоречит самой себе» и в этом отношении превосходит даже евангелие<sup>3</sup>.

Не менее примечательной особенностью английской конституции является ее большая по сравнению с конституциями других буржуазных государств «пробельность». Значительная область общественных отношений, связанных с организацией центрального аппарата власти и обычно регулируемых конституционными нормами, остается все еще вне сферы правового регулирования, хотя и постепенно сужается. Сложившиеся здесь практика и обычаи по мере развития кризисных процессов английского империализма становятся все более изменчивыми и неустойчивыми. В связи с этим в регулировании властных отношений заметно снизилась роль традиций и обычаев, которые, как это иногда принято считать, следует относить к самостоятельному источнику английской конституции.

Будучи обусловлены рядом исторических причин — раннее развитие капитализма и политический компромисс буржуазии с феодалами, длительное пребывание у власти одних и тех же семейств буржуа-аристократов, промышленная и колониальная монополия Англии в мире в прошлом, господство реформизма в рабочем движении и, как следствие, относительно менее развитые формы классовой борьбы и т. д. — эти особенности конституции открывают широкие возможности для произвола и теперь активно используются монополиями.

Особенно удобна для них монархическая форма правления: Учитывая, что монархия является одновременно «основанием» и «вершиной» английской конституции<sup>4</sup>, следовательно, юридической основой всей системы центральных органов власти, здесь же, во второй главе, рассматривается правовое положение короля и его фактическая роль в осуществлении диктатуры монополий.

Формально этот институт — король — всемогущ и бессилён одновременно. С одной стороны, все англичане и жители колоний — его «подданные», парламент и правительство действуют только с его санкции, а суды всех инстанций — от его имени, он глава Содружества, глава государственной церкви и главнокомандующий вооруженными силами. С другой стороны, этот институт воссоздан после буржуазной революции волей парламента. Ограничения, установленные парламентом и нормами общего права для короля, лишают его всех полномочий суверенного правителя и прежде всего «власти кошелька» (права устанавливать налоги и распоряжаться ими), единоличного издания актов высшей юридической силы и отправления правосудия. Все веления короля приобретают юридическое значение лишь после их контрасигнирования (подписи, скрепы) премьер-министром или министрами, которые тем самым, как принято считать, берут на себя ответственность за эти веления. Утверждение королем парламентских актов превратилось в формальность, ибо с 1707 г. королевское вето ни разу не применялось.

В действительности под покровом правовой фикции всевластного монарха в Англии функционируют два государственных органа, имеющих наибольшее значение в политической жизни страны: правительство и парламент. Первое в английской политической практике часто называют «коронай» и противопоставляют «парламенту», под которым обычно имеется в виду только палата общин. Такое противопоставление, ведущее свое начало еще с тех пор, как палата общин выступила против королевской власти, применяется теперь главным образом для разграничения исполнительной и законодательной власти. В современных условиях король как самостоятельный институт используется главным образом в идеологической борьбе. Король официально объявлен «персонификацией государства» и «лидером общества», особое значение придается ему и как символу, «консолидирующему Содружество наций», т. е. в защите колониализма. Культ короля поддерживается в Англии всеми возможными способами, а в связи с этим и его мнимая политическая нейтральность и способность выражать интересы всей нации в целом.

Вместе с тем сохраняемые за королем полномочия (утверждение парламентских актов, назначение «министров короны» и др.) рассматриваются в Англии как вполне реальные. Король, например, всегда может вызвать кризис в управлении страной, произ-

<sup>2</sup> См. К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 7, стр. 222.

<sup>3</sup> К. Маркс и Ф. Энгельс. Об Англии. Госполитиздат, М., 1953, стр. 430.

<sup>4</sup> К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. I, стр. 621.



вольно назначив премьер-министра, распустить парламент или применить право вето. В этом в формально широких возможностях обструкции и состоит в основном пресловутое «резервное» значение монархии. В работе показано, что и сейчас уже король нередко, по возможности втайне, проявляет «энергию косности», активно участвуя в формировании правительства, в разработке или проведении правительственной политики.

Конституцией даже формально не утверждается суверенитет народа. Монархическая форма правления и конституционные пробелы позволяют монополиям иметь правительство, формируемое и действующее на откровенно недемократической основе, и сосредоточить в его руках всю полноту государственной власти без сколько-нибудь существенного изменения конституции. Всевластие правительства и его авторитарный характер наиболее четко выражены в институте главы правительства — премьер-министра.

Третья глава диссертации — основная и самая большая по объему — посвящена анализу социального состава и структуры английского правительства, главных принципов его формирования и деятельности, роли и значения важнейших правительственных подразделений, министерств и ведомств в отпращивании функций государства, а также рассмотрению основных форм, методов и других аспектов деятельности правительства — как правовых, так и не правовых. Особое внимание при этом уделяется премьер-министру, его первостепенной роли в правительстве, показу его практически неограниченных возможностей влияния на всю государственную политику в интересах монополий.

«Правительство» упоминается в Вестминстерском статуте 1931 г., но содержание этого понятия никакими нормами не раскрывается. Фактически совокупность должностных лиц, отвечающих непосредственно за основные направления государственной политики или возглавляющих министерства и важнейшие центральные ведомства и следует считать правительством, «правительством Его (или Ее) Величества», как это принято говорить на официальном языке. Все эти должностные лица находятся «на службе короны» и по своему правовому положению до сих пор считаются «слугами» короля. Члены правительства по существу не имеют другого юридического обоснования для своей власти, кроме присяги на верность королю. Назначенный состав правительства даже формально не представляется парламенту и не утверждается им.

Существующая практика формирования и деятельности английского правительства служит наглядной иллюстрацией кризиса парламентских методов правления в империалистическом государстве. Сложившиеся в период верховенства парламента обычаи и традиции, отражающие фактическую зависимость правительства от парламента (формирование правительства только после парламентских выборов лидером победившей партии, коллективный уход в отставку всего состава правительства или проведение новых вы-

боров в случае конфликта с палатой общин и др.), не будучи и тогда закреплены средствами права, по существу утратили теперь свою обязательную силу.

Правительство формируется и реорганизуется чаще всего без проведения предварительных парламентских выборов. Премьер-министр в большинстве случаев назначается в результате закулисных интриг и борьбы среди наиболее влиятельных политиков, нередко при активном участии монарха, а затем по своему усмотрению формирует и весь состав правительства, подбирает «свою команду». Традиция назначать на основные министерские посты только членов палаты общин не соблюдается. При этом не всегда учитываются, например, даже позиция руководства партии большинства или соотношение партийных фракций в палате общин, создаются «правительства меньшинства» или коалиционные правительства. Большинство премьер-министров в текущем столетии становились лидерами своей партии лишь после назначения на должность.

Примечательно, что отставка правительства зачастую сводится к отставке одного премьер-министра и не сопровождается фактической отставкой остальных министров. Стала обычной практикой увольнения лишь отдельных министров за наиболее непопулярные акции правительства. Возможность отставки премьер-министра и всего состава правительства по требованию палаты общин путем принятия ею резолюции недоверия хотя и признается, однако с 1892 г. ни одного случая такой отставки не было.

Часть важнейших правительственных должностей вообще считается постоянной и несменяемой независимо от партийной принадлежности премьер-министра, официальной отставки правительства или исхода парламентских выборов. Это постоянные секретари министерств (постоянные заместители министров) и руководители важнейших центральных ведомств — Банка Англии, Национальной комиссии безопасности, управлений национализированными отраслями промышленности и транспорта, Британской радиовещательной корпорации, Центрального бюро информации и др. Формально эти руководители не могут состоять в политических партиях и принимать участие в межпартийной борьбе на парламентских выборах. В отличие от партийных министров, министров «политиков», их называют министрами-администраторами и от них обычно требуется соответствующая профессиональная квалификация. В остальном это такие же «слуги» короля, как и все члены правительства, а их мнимый политический нейтралитет давно превратился в постоянную тему для острот даже в буржуазной литературе. Наличие таких несменяемых министров и неуклонный рост их численности и влияния — яркое свидетельство высокой степени бюрократизации английского правительства.

Рассматривая различные современные буржуазные теории «народовластия», «господства общественного мнения» и, в особенности, распространенную «доктрину мандата», т. е. теорию непосред-



ственной зависимости правительства от воли избирателей, от общественного мнения, автор приходит к выводу, что все они в конечном счете так или иначе обосновывают отказ от парламентских методов правления, оправдывают произвол при формировании и в деятельности правительства, его фактическую независимость от воли нации. Особенно примечателен в этом отношении возврат к теориям, активно защищающим свободу действий короля.

В работе исследуется положение, место и роль всех основных структурных подразделений правительства. На большом фактическом материале показывается тенденция к централизации политической власти внутри правительства, особенно наглядно проявляющаяся в небывалом усилении личной власти премьер-министра. Кабинет, бывший когда-то узким (5—6 членов) всемогущим собранием королевских министров, значительно расширился по своему составу (в последние годы насчитывает более 20 членов) и фактически превратился в обычный совещательный орган при премьер-министре.

В кабинет премьер-министром включаются все министры, непосредственно отвечающие за реализацию основных задач империалистического государства — министры финансов, иностранных дел, обороны, внутренних дел, по делам колоний и Содружества, лорд-канцлер, стоящий во главе всего «независимого» судебного ведомства, и др. Кабинет регулярно, обычно раз в неделю, собирается на свои заседания под председательством премьер-министра. Однако многие важнейшие политические вопросы решаются премьер-министром по существу вне кабинета, на заседаниях одного из секретных комитетов кабинета или просто на совещаниях с двумя-тремя министрами или даже единолично.

Анализ организации и деятельности многочисленных временных и постоянных комитетов кабинета, королевских и консультативных комиссий, советов и т. п. показывает, что все они, секретные или, наоборот, афишируемые как «независимые», несмотря на привлечение к их работе специалистов, деятелей профсоюзов, культуры, науки и т. д., являются одним из основных каналов непосредственной связи правительства с монополиями, так как всегда имеют в своем составе представителей различных промышленных трестов и корпораций и всегда находятся под контролем министров — членов кабинета или самого премьер-министра.

Возрастающие по мере развития общего кризиса капитализма сложность и объем деятельности империалистического государства неизбежно влекут за собой разрастание правительственного аппарата, его специализацию, а вместе с тем усиливают и неустойчивость, нестабильность новых и старых правительственных структурных подразделений. В целом система министерств и ведомств никогда не закреплялась никакими правовыми нормами. Министерства и ведомства беспрестанно реформируются, разделяются, сливаются, ликвидируются и создаются зачастую в том или ином виде вновь.

Имея в первой половине XIX в. только шесть крупных подразделений (департаментов и советов), — перед первой мировой войной уже около двадцати, — английское правительство насчитывает теперь более сорока министерств и ведомств, возглавляемых партийными министрами, и свыше ста пятидесяти возглавляемых постоянными руководителями.

Вместе с различными правительственными консультативными органами ныне можно выделить более тысячи постоянных структурных подразделений, имеющих обособленную компетенцию и наделенных правомочиями участвовать в решении тех или иных вопросов общегосударственного значения. Рассматривая организацию, компетенцию и взаимоотношения основных министерств и ведомств, автор показывает, что их внутренняя структура и деятельность, как и положение каждого из них во всей системе правительственных органов целиком определяются функциями империалистического государства и приспособлены для их осуществления.

В третьей главе также рассматриваются виды и формы правительственной нормоустанавливающей деятельности. Часть нормативных актов общегосударственного значения принимается правительством со ссылкой на сохранившиеся за королем прерогативы («прерогативное законодательство»), часть — формально с санкции парламента. Среди всей массы правительственных нормативных актов особое место по своему объему и значению занимает «делегированное законодательство», осуществляемое формально по уполномочию парламента. Полный контроль правительства над деятельностью парламента фактически превращает все правительственное нормотворчество в самостоятельное, а само правительство в единственного в стране законодателя. Последнее особенно четко проявляется в условиях «чрезвычайного положения», которое правительство по законам о чрезвычайных полномочиях (1920—1964 гг.) вправе объявить в любое время, как в военное, так и мирное, и тогда оно практически во всех своих действиях даже формально не связано с парламентом. Узурпация высшей законодательной власти правительством — наиболее наглядное выражение всемогущества бюрократии, кризиса парламентских методов правления в империалистическом государстве.

Четвертая глава посвящена исследованию роли парламента в системе центральных государственных органов. Не останавливаясь подробно на вопросах внутренней организации палат, законодательного процесса и парламентской процедуры, достаточно полно освещенных в советской литературе последних лет (работы Ю. И. Авдеева и В. Н. Струнникова, Я. М. Бельсона, С. Л. Зивса, Б. С. Крылова, Н. С. Крыловой, И. Д. Левина, А. А. Мишина и др.), автор основное внимание уделяет обобщающей характеристике способов подчинения парламента правительственной власти, участия его в функциях империалистического государства, значению парламентских свобод в современных условиях классовой борьбы в Англии.



Юридически полномочия парламента не имеют ограничений, однако его подчинение правительственной власти вполне обеспечивается господством на парламентских выборах и в самой его деятельности двух партий — консервативной и лейбористской, руководство которых одинаково заинтересовано в защите существующего общественного строя. На примерах практики выборов и деятельности парламента автор показывает механизм сохранения и использования двухпартийной системы для отстранения парламента от самостоятельного решения вопросов государственной политики. В итоге английский парламента, несмотря на отдельные проявления своей активности в острых политических ситуациях, справедливо считается одним из самых «дисциплинированных», «послушных» парламента в капиталистическом мире, а его назначение в настоящее время сводится по существу к роли идеологического прикрытия империалистической политики монополий авторитетом «народного одобрения».

Однако в условиях роста антимонополистического движения в стране сохранение такого «послушного» парламента становится для монополий все более трудным делом. Рассматривая предлагаемые и уже проведенные по инициативе монополий реформы парламента, в частности последние реформы палаты лордов 1958 и 1963 гг., автор отмечает, что все они в конечном итоге направлены на дальнейшее ограничение парламентской демократии.

Противоположно отношение к парламента со стороны демократических сил страны и их авангарда — Коммунистической партии Великобритании. Исходя из принципиальной возможности использования при определенных условиях парламента в целях социалистического преобразования общества, английские коммунисты настойчиво разъясняют массам смысл политики монополий по отношению к парламента, упорно ведут борьбу за демократизацию парламентских выборов, за ликвидацию реакционного анахронизма, каким является палата лордов, за усиление влияния парламента на все аспекты правительственной деятельности. Несмотря на фактическое отстранение парламента от процессов управления государством, острая классовая борьба предопределяет первостепенное значение этого института в политической жизни страны.

В заключении кратко подытоживаются выводы по всем главам работы.

\*

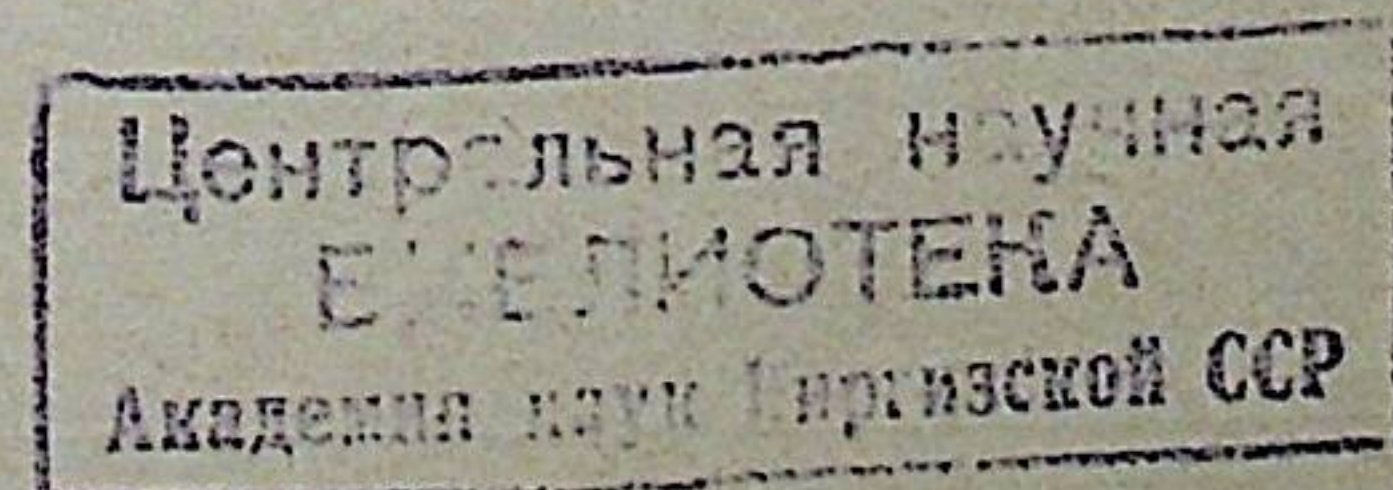
\* \* \*

По теме диссертации автором опубликован ряд работ, среди которых:

1. Усиление судебно-полицейских репрессий в Англии. «Советская юстиция», 1963, № 15. Статья переведена в ВНР — Puljapov V. A bíróság és rendőrségi megtorlás erosodese angliaban, Kulföldi jogi cikkcsujtemeny. Budapest, 1954, № 1.

2. Некоторые особенности конституции и система центральных органов власти Англии. «Вестн. Моск. ун-та», сер. X, право, 1964, № 1. Переведена в ГДР — Puljapov V. Z. Einige Besonderheiten der Verfassung und das System der Zentralen Machtorgane Englands, Referatezeitschrift für die Staats- und Rechtswissenschaft. Berlin, 1964, Heft 7.

3. Идеология правых лейбористов и современное буржуазное государство. В сб. под ред. А. И. Денисова «О некоторых социал-реформистских концепциях государства». М., Изд-во МГУ, 1964. Рецензию В. С. Нарсибянца на сб. см. «Вестн. Моск. ун-та», сер. X, право, 1965, № 3.





I—109696

тираж 200 экз.

Подписано к печати 25/VIII 1965 г.

Печ. л. 0,75  
Зак. 1897

Типография Изд-ва МГУ, (филиал). Москва, проспект Маркса, 20.