

Tomsinov V.A. Development of the British Constitution in the XXth century—beginning XXIst century (Section Three) . . . . .	3
<i>Theoretical Issues of State and Law</i>	
Marchenko M.N. Legal Policy: the concept, the subjects, the mechanism of the implementation . . . . .	26
Vasiliev A.A. Concept of right and responsibility in Russian conservatism . . . . .	38
<i>Law in pre-revolutionary Russia</i>	
Polyanskiy P.L. Problems of application of Canon Law in the pre-revolutionary Russian village . . . . .	48
<i>Issues of Constitutional Law</i>	
Leksin I.E. Methodology issues of Legal Studies of territorial system of a State . . . . .	3
<i>Tribune for Young Scholars</i>	
Alenkin N.E. Issues of criminal liability for infanticide (Art. 106 of the Criminal Code of Russian Federation) . . . . .	3
Bagautdinova S.R. Legal regime of land of Resorts in Russian Federation . . . . .	3
<i>Academic life</i>	
Bogush G.I., Brodowski D. Information society and criminal law (preparatory colloquium to XIX International Congress of Penal Law, Moscow, 24–27 April 2013) . . . . .	80

**В.А. Томсинов**, доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой истории государства и права юридического факультета МГУ\*

## РАЗВИТИЕ БРИТАНСКОЙ КОНСТИТУЦИИ в XX — начале XXI в. (статья третья)\*\*

*Настоящая статья продолжает цикл статей, посвященных развитию конституции Великобритании на протяжении XX в. и в начале XXI в. В ней рассматриваются самые значимые изменения в конструкции британской верховной государственной власти, произошедшие на протяжении XIX — начала XX в., касающиеся статуса Палаты лордов, с одной стороны, и Палаты общин — с другой, а также их взаимоотношений в механизме осуществления законодательной власти.*

**Ключевые слова:** Великобритания, конституция, Палата лордов, Палат общин, Акт о парламенте 1911 г.

*This article continues a series of articles devoted to the development of the constitution of Great Britain during the twentieth century and the beginning of the XXI century. It discusses the most significant changes in the design of the British sovereign government that occurred during the XIX — early XX century concerning the status of the House of Lords, on the one hand, and the House of Commons, on the other, and their relationship in the mechanism of the legislature.*

**Keywords:** United Kingdom, the Constitution, House of Lords, House of Commons, the Act of Parliament in 1911.

Акт о парламенте 1911 г. не только ограничил полномочия Палаты лордов, но и объявил в своей преамбуле намерение заменить ее в будущем «второй палатой, конституированной на народной основе вместо наследственной»<sup>1</sup>. Правда, при этом оговаривалось, что «такая замена не может быть немедленно приведена в действие»<sup>2</sup>. Создание Актом 1911 г. юридической процедуры, позволявшей принимать законы без согласия лордов, трактовалось в преамбуле в качестве меры, подготавливающей преобразование верхней палаты британского парламента в орган, состав которого формируется депутатами, избираемыми народом. Это означало провозглашение курса на новую, более крупную реформу традиционной конструкции верховной государственной власти, существовавшей в британском обществе почти шесть столетий.

\* tomsinov@yandex.ru

\*\* Статьи первую и вторую см.: Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11 «Право». 2013. № 2, 3.

<sup>1</sup> Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Новое и Новейшее время / Сост. В.А. Томсинов. М., 2012. С. 335–336.

<sup>2</sup> Там же. С. 336.

Палата лордов в данной конструкции выступала стабилизирующим элементом, способным, с одной стороны, ограничивать произвольные действия короля и Палаты общин, а с другой — смягчать противоречия между ними, которые могли возникать по тем или иным причинам. Эти функции Палата лордов была способна выполнять потому, что обладала необходимой мерой самостоятельности, которая обуславливалась прежде всего ее составом. Она формировалась в большинстве своем из наследственных пэров<sup>3</sup>. Король мог, конечно, повлиять на действия Палаты лордов посредством угрозы назначить в ее состав столько пэров, сколько потребуется для проведения через нее удобного ему и Палате общин решения, но лица, уже имевшие статус пэра британского парламента, были независимы от королевской власти: они занимали место парламентария пожизненно и передавали его своему сыну.

Такое положение членов Палаты лордов, обеспечивая им независимость от короля и общественного мнения, во многом предопределяло консервативность их мировоззрения. В трактате «Наши наследственные законодатели», опубликованном в 1881–1882 гг. в виде шести писем о Палате лордов под псевдонимом «Verax» в газете «Manchester Weekly Times» ее издателем Генри Данклеем (Henry Dunckley), об этой особенности верхней палаты парламента Великобритании говорилось следующее: «К погрешностям британской конституции, модифицированной событиями последних девяноста лет, следует причислить то, что одна отрасль легислатуры постоянно идентифицируется с одной и той же политической партией. Палата общин изменяется вместе с текущим общественным мнением. В 1868 году она была либеральной. В 1874 году — консервативной. В 1880 году она снова стала либеральной. Но Палата лордов никогда не меняется. Она всегда консервативна»<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Помимо наследственных пэров в состав Палаты лордов входили следующие категории лиц: 1) 16 представителей от шотландских лордов, избравшихся последними для каждого парламента Великобритании, 2) 28 представителей от ирландских лордов, избравшихся на пожизненный срок, 3) 26 лордов духовных (2 архиепископа и 24 епископа), заседавших в верхней палате британского парламента пожизненно, по своей должности, и не передававших это право своим наследникам, 4) два апелляционных лорда (Lords of Appeal in Ordinary), назначаемых в Палату лордов королевской патентной грамотой (letters patent) на основании ст. 6 Акта об апелляционной юрисдикции 1876 г., 5) бывшие апелляционные лорды, получившие на основании ст. 2 Акта об апелляционной юрисдикции 1887 г. право заседать в Палате лордов и после отставки до конца своей жизни. Наследственные пэры составляли подавляющее большинство членов Палаты лордов: их число, естественно, постоянно менялось. В начале 1908 г. в верхней палате заседали 543 наследственных пэра, среди которых 31 носил титул герцога, 35 имели звание маркиза, 164 — графа, 45 — виконта и 268 — барона. Нетрудно подсчитать, что они составляли более чем 5/6 всего состава Палаты лордов. А между тем в течение 1908 г. к ним добавилось еще 7 человек, получивших звание пэра от короля (McKechnie W.Sh. The Reform of the House of Lords. Glasgow, 1909. P. 30).

<sup>4</sup> «It must be reckoned among the infelicities of the British Constitution, as modified by the events of the last ninety years, that one branch of the Legislature is permanently identified with one and the same political party. The House of Commons changes with the current of public opinion. In 1868 it was Liberal. In 1874 it was Conservative. In 1880 it became Liberal again. But

Давая такую оценку верхней палаты британского парламента, Генри Данклею не скрывал, что считает упразднение наследственного принципа ее формирования и соответственно превращение Палаты лордов просто во вторую парламентскую палату невозможным при той административно-территориальной организации, которая сложилась в Великобритании. «Если принцип наследственного законодателя будет отвергнут, вторая палата может быть учреждена только на представительной основе. Однако при административной организации Соединенного королевства будет нелегко создать условия для избрания второй палаты»<sup>5</sup>.

В действительности консервативность Палаты лордов была не «погрешностью» британского конституционного устройства, а необходимым для его сохранения условием. Неписанный характер конституции Великобритании, повышенная роль традиций, обычаев, соглашений в регулировании политических отношений в этой стране предполагали наличие в системе высшей государственной власти органа, выступающего хранителем конституционных устоев, предохраняющего государство от непродуманных и слишком резких реформ. Для конституции, основное содержание которой составлялось постепенно, в результате естественно-исторической эволюции государственного строя, путем последовательного накопления в течение столетий идей, принципов и норм, выработавшихся практикой политической жизни, любое одномоментное, произвольное и решительное изменение, внесенное государственной властью посредством принятия законодательного акта, могло оказаться непоправимо губительным, разрушающим всю юридическую конструкцию государственного строя. Палата лордов являлась в системе верховной государственной власти органом, не позволявшим королю и Палате общин игнорировать политические традиции и проводить политику, соответствующую только текущему моменту, угрожающую исключительно современным интересам тех или иных общественных групп населения. Она была политической силой, заставлявшей другие государственные органы поддерживать преемственность в развитии конституции.

Ограничивая произвол короля, Палата лордов вместе с тем была надежной опорой монархии — силой, которая сохраняла монархическую государственность, спасала институт королевской власти от ликвидации. Уильям Блэкстоун писал об этой роли Палаты лордов: «Орган знати также в особенности необходим в нашей смешанной и сложной конституции, для того чтобы поддерживать права как короны, так и народа, путем формирования барьера против посягательств их обоих.

the House of Lords never changes. It is always conservative” (Verax [Dunckley H.]. Our hereditary legislators: six letters on the House of Lords. L.; Manchester, 1882. P. 3).

<sup>5</sup> “If the principle of hereditary legislatorship is discarded, a second House can only be established on a representative basis. But the administrative organization of the United Kingdom does not lend itself readily to electoral arrangements for a second House” (ibid. P. 19).

Он создает и сохраняет ту постепенную шкалу достоинства, которая восходит от крестьянина к принцу, поднимаясь, как пирамида, от широкого основания и уменьшаясь до точки по мере подъема. Именно эта восходящая и сжимающаяся пропорция добавляет стабильности любому правлению, потому что когда случается внезапное отклонение из одной крайности в другую, мы можем заявить, что государство непрочное. Знать является поэтому столпом, который воздвигается среди людей в большей степени непосредственно для поддержки трона; и если он упадет, то и она будет погребена под его руинами»<sup>6</sup>.

Палата лордов выступала также в качестве фактора, ограничивавшего власть денег в политической жизни британского общества. На это значение британской политической аристократии обращал внимание Уолтер Бэджот. «Сословие знати, — писал он в своем произведении об английской конституции, — имеет великую пользу не только в том, что оно создает, но и в том, чему оно препятствует. Оно препятствует господству богатства — религии золота. Это очевидный и естественный идол англосакса. Он всегда стремится делать деньги; он все исчисляет в монете, он преклоняется перед большой кучей монет и, усмехаясь, проходит мимо их маленькой кучи. Он обладает “естественным инстинктом восхищения богатством для собственной пользы”»<sup>7</sup>.

Сами лорды хорошо понимали значение своей общественно-политической деятельности. Так, Генри Герберт, граф Карнарвон (*Henry Herbert, earl Carnarvon*), писал в августе 1884 г. о Палате лордов: «Опутанная традициями исторической древности — немалая заслуга в дни перемен — она поддерживает видимую связь между прошлым и будущим Англии; и она добавляет достоинства старой монархии, стабильность формам и содержанию правления, и выражает молчаливый, но не неэффективный протест против тех менее благородных влияний, которые стремятся утвердиться в поглощенном добычей денег и поклоняющемся деньгам поколении»<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> “A body of nobility is also more peculiarly necessary in our mixed and compounded constitution, in order to support the rights of both the crown and the people, by forming a barrier to withstand the encroachments of both. It creates and preserves that gradual scale of dignity, which proceeds from the peasant to the prince; rising like a pyramid from a broad foundation, and diminishing to a point as it rises. It is this ascending and contracting proportion that adds stability to any government; for when the departure is sudden from one extreme to another, we may pronounce that state precarious. The nobility therefore are the pillars, which are reared from among the people, more immediately to support the throne; and if that falls, they must also be buried under its ruins” (*Blackstone W. Commentaries on the Laws of England. Book the First. Oxford, 1765. P. 153*).

<sup>7</sup> *Badgot W. English Constitution. L., 1888. P. 90.*

<sup>8</sup> “Surrounded by the traditions of historic antiquity — no small merit in days of change — it maintains a visible connection between past and present England; and it adds dignity to an ancient monarchy, stability to the forms and substance of government, and a silent, but not ineffective protest against those less generous influences which are ever striving to assert themselves in a money making and money worshipping generation” (*Earl Carnarvon. Preface // Smith Ph. V. The House of Lords and the nation. L., 1884. P. 7–8*).

Для выполнения функции сдерживания произвола короля и Палаты общин верхняя палата британского парламента имела достаточно правомочий. Лорд Лорребёрн (*Loreburn*), занимавший с 10 декабря 1905 г. до 10 июня 1912 г. пост лорда-канцлера (*Lord High Chancellor*), писал в 1910 г.: «Словом, мы живем при конституционной монархии, если применять привычное выражение. Я не знаю, что это выражение означает, до тех пор пока не существует действительного различия между тем, что есть юридическое и что есть конституционное. Подобным образом и Палата лордов обладает очень широкими юридическими полномочиями. Она может отказаться одобрить любой или каждый билль. Она может в строгом соответствии с законом настаивать на внесении поправок в любой и каждый билль, даже в билль о налогах и сборах для короны. Суд, несомненно, даст силу этим полномочиям, потому что он не будет применять какой-либо билль, финансовый или нет, на который лорды в конечном счете отказались дать свое согласие»<sup>9</sup>.

Лорд Лорребёрн умолчал в приведенном высказывании о том, что правомочие Палаты лордов вносить поправки в законопроекты о налогах и сборах Палата общин не признавала, причем с давних времен — по меньшей мере с начала XV в. В 1407 г., на девятом году правления Генриха IV, королем и парламентом было установлено правило, по которому все сборы в пользу короля признавались исходящими от общин, однако решение парламента о них считалось принятым при условии, если лорды одобрили его.

Весной 1640 г. английским парламентариям пришлось обратиться к документу, в котором это правило было зафиксировано. Король Карл I созвал парламент прежде всего для того, чтобы получить от него разрешение на сбор налогов для финансового обеспечения подавления шотландского мятежа<sup>10</sup>, однако Палата общин не пожелала рассматривать этот вопрос до проведения с его величеством консультаций относительно последних нововведений в религиозных обрядах, а также о праве собственности на товары и привилегиях парламента. Тогда Палата лордов, откликаясь на просьбу короля, проголосовала за рассмотрение парламентом в первую очередь именно вопроса о сборе налогов

<sup>9</sup> “In a word, we live under a Constitutional Monarchy, to use a familiar expression. I do not know what this expression means, unless there is a real distinction between what is legal and what is Constitutional.

In a similar way the House of Lords possesses very ample legal powers. It can refuse consent to any or every Bill. It can, in strict law, insist upon amending any and every Bill, even a Bill of Aid and Supply to the Crown. A court of law would, no doubt, give effect to these powers, because it would not enforce any Bill, whether financial or not, to which the House of Lords had ultimately refused its consent” (*Lord Loreburn. Introduction // Morgam J.H. The House of Lords and the Constitution. With an Introduction by the Right Honourable the Lord Loreburn, the Lord High Chancellor. L., 1910. P. 3*).

<sup>10</sup> См. об этом подробнее в книге: *Томсинов В.А. Юридические аспекты Английской революции 1640–1660 годов. Период конституционной борьбы: ноябрь 1640 — август 1642 года. М., 2010. С. 89–91.*

и субсидиях королю. Общины расценили это как нарушение лордами привилегий нижней палаты парламента. Для обсуждения возникшего конфликта 1 мая 1640 г. была созвана конференция обеих палат. Ее открыл лорд-хранитель Большой печати Джон Финч, который в своей речи сказал, помимо прочего, следующее: «Вашим светлостям неизвестно установление в парламенте (Establishment in Parliament), которое было вами названо "Indemnity of the Commons", но которое в действительности есть "Indemnity of Lords and Commons" и именно так называется в самом документе. Согласно этому документу, начертанному в Глосестере в девятый год правления Генриха IV, была, как оказалось, конференция между лордами и общинами о состоянии королевства и о защите его; после которой король спросил лордов, какая финансовая помощь может быть предоставлена». После того как лорды назвали размер этой помощи, его величество послал за депутатами Палаты общин, чтобы они пришли к нему и лордам. Представители общин, услышав, что лорды в ответ на просьбу короля уже определили размер субсидии, заподозрили в этом нарушение своих привилегий. После совещания с королем по этому вопросу парламентарии с целью воспрепятствовать в будущем чему-либо, могущему нанести ущерб их свободе, постановили, «что будет всегда законным для лордов обсуждать в своей среде в отсутствие короля состояние королевства и необходимые способы его улучшения; и также для общин в их среде; при условии, что ни лорды, ни общины не будут предоставлять королю какую-либо субсидию от общин, одобренную лордами, и сообщать о ней до того, как лорды и общины придут к согласию»<sup>11</sup>.

Это установление, хотя и было принято королем, лордами и общинами, не стало однако строго соблюдаемым законом. Журналы Палаты лордов и Палаты общин зафиксировали множество случаев, когда лорды вносили поправки в билли о налогах и сборах в пользу короны, и не всегда это вмешательство верхней палаты английского парламента в финансовые взаимоотношения общин и короны встречало возражение нижней палаты. Так, на заседании Палаты лордов 12 сентября 1660 г. была внесена поправка в законопроект о подушном налоге (Act of Poll-Money), запрещающая облагать этим сбором пэров не иначе, как по разрешению лордов, назначенных уполномоченными по этому биллю. Общины не согласились на нее, тогда Палата лордов предложила другой вариант этой поправки, а именно: «что ни один пэр не будет облагаться этим сбором иначе, как по указанному цитированному Акту», и Палата общин приняла ее<sup>12</sup>.

12 января 1666 г. (22 января 1667 г. по Григорианскому календарю) произошел еще более примечательный случай: при обсуждении билля

<sup>11</sup> Journals of the House of Lords. Vol. 4: Beginning Anno Quarto Caroli Regis. L., 1767. P. 76.

<sup>12</sup> Ibid. Vol. 11. P. 170.

о подушном налоге лорды внесли в его текст целую серию поправок. На совместной конференции обеих палат английского парламента, созванной для их рассмотрения, было заявлено, что «Палата общин согласилась с большей частью поправок в Билль о подушном налоге, присланных от лордов»<sup>13</sup>.

Составленный Джоном Хэтселлом сборник прецедентов парламентских процедур, охватывающий период с 1551 по 1803 г., дает множество примеров активного вмешательства лордов в процесс принятия финансовых биллей, предлагавшихся Палатой общин<sup>14</sup>. И во многих подобных случаях Палата общин соглашалась с поправками лордов в исходившие от нее финансовые билли.

«Нет ничего более поразительного в нашей парламентской истории, чем неизменная настойчивость Палаты общин в утверждении своего исключительного верховенства над финансами. Со времени Пантагенетов вплоть до Акта о парламенте 1911 года цепь прецедентов непрерывна»<sup>15</sup>, — пишет своей книге «Либерализм и палата лордов» английский правовед Гарри Джонс. На самом деле цепь прецедентов не была в данном случае непрерывной<sup>16</sup>. И лорды, и общины могли привести в свою пользу немало прецедентов из парламентской истории Англии. Спор палат английского парламента за верховенство в процедуре принятия финансовых биллей оказывалось поэтому невозможным решить на основе common law. Следует заметить, правда, что предлагая свои поправки в финансовый билль или же отклоняя его полностью, лорды чаще всего руководствовались не только финансовыми мотивами.

В 1671 г. Палата лордов уменьшила предложенный общинами размер таможенных пошлин на иностранные товары первой необходимости, однако на этот раз общины единогласно проголосовали за свое решение, указав при этом, что «во всех налогах, даваемых королю об-

<sup>13</sup> Ibid. Vol. 12. P. 72. Джон Хэтселл в своих пояснениях к своду по поводу решения вопроса о субсидиях королю со стороны парламента дал более подробный пересказ содержания приведенного лордом Финчем документа 1407 г., назвав его «ординасом (ordinance)» (Precedents of Proceedings in the House of Commons: In 4 vol. / Ed. by J. Hattell. L., 1818. Vol. 3: Relating Lords and Supply. P. 147—150).

<sup>14</sup> Ibid. P. 110—147.

<sup>15</sup> «Nothing is more striking in our parliamentary history than the unvarying persistence of the House of Commons in asserting its exclusive supremacy over finance. From the time of the Plantagenets down to the Parliament Act of 1911 the chain of precedents is unbroken» (Jones H. Liberalism and the House of Lords. The Story of the Veto Battle 1832—1911. L., 1912. P. 42).

<sup>16</sup> «Должно признать, — отмечал Джон Хэтселл в пояснениях к составленному им своду прецедентов, регулировавший предоставление королю парламентам финансовой помощи, — что общины не всегда настаивали с той же самой аккуратностью и пунктуальностью, с какой они делали это в последние годы, на своей привилегии, "что лордам не следует делать поправки в билли о субсидиях". Существует множество примеров, особенно перед революцией, где лорды делали поправки в билли такого рода, и на эти поправки общины соглашались» (Precedents of Proceedings in the House of Commons. Vol. 3. P. 151).

щинами, размер или такса не должны изменяться лордами»<sup>17</sup>. В ответ на это лорды приняли свою резолюцию, в которой заявили: «...Правомочие, осуществляемое Палатой пэров путем внесения поправок и назначения скидок в билль, озаглавленный “Акт о дополнительном обложении некоторых иностранных товаров первой необходимости и о поощрении производства некоторых товаров первой необходимости и поддержки мануфактур в этом королевстве”, относительно как материала, меры и времени, так и размеров обложения товаров, является фундаментальным, неотъемлемым и несомненным правом Палаты пэров, от которого они не могут отступить»<sup>18</sup>.

Следует заметить, что Палата лордов имела основания для такого заявления не только в массе прецедентов, но и в законодательных актах. Петиция о праве 1628 г., проект которой исходил от Палаты общин и был составлен защитником ее привилегий и самым авторитетным английским правоведом того времени Эдвардом Куком, трактовал все налоги, подати, сборы в пользу короны как субсидии, предоставляемые не одной Палатой общин, а всем парламентом. В этом документе, который в 1641 г. был признан парламентом статутом, говорилось о том, что английские подданные унаследовали «ту свободу, согласно которой они не должны принуждаться к уплате какого-либо налога, подати, сбора или другого подобного обременения, не установленных *общим согласием в парламенте*»<sup>19</sup>, и что «духовные и светские лорды и общины всеподданнейше просят» его пресветлое величество, «чтобы впредь ни один человек не принуждался платить или давать какой-либо дар, заем, благотворительный взнос, налог, или такой же подобный сбор, без *общего согласия посредством акта парламента*»<sup>20</sup> (курсив мой. — В. Т.).

Билль о правах 1689 г. подтвердил выраженное в Петиции о праве 1628 г. понимание налогов и сборов как дара не одной Палаты общин, а всего парламента следующим заявлением: «Сбор денег для или в пользу короны на основании обманной прерогативы, без разрешения парламента, в течение более долгого времени или в ином порядке, чем тот, который разрешен или будет разрешен, является незаконным»<sup>21</sup>. При

этом лорды и общины указали, что заявление об этом и других правомочиях парламента они делают «для восстановления и подтверждения своих старинных прав и свобод»<sup>22</sup>.

В 1700 г. практика английского парламента дала еще один примечательный случай, который вошел в категорию прецедентов, регулирующих взаимоотношения Палаты лордов и Палаты общин по вопросу принятия финансовых биллей. 8 апреля общинам было сообщено, что «лорды одобрили Билль, озаглавленный как “Акт о предоставлении его Величеству финансовой помощи путем продажи конфискованного и другого имущества и долей в имуществе в *Ирландии*; и посредством земельного налога в *Англии* для некоторых упомянутых в нем целей”, с некоторыми поправками, для чего просят конференции с этой Палатой»<sup>23</sup>. В ответ на это сообщение Палата общин образовала комитет для выработки юридических оснований своей позиции, чтобы представить их на конференции лордам. Комитет составил следующий текст заявления общин лордам, который был одобрен Палатой: «Общины не могут согласиться на поправки, сделанные вашими Светлостями в этом Билле; так как все налоги и сборы, предоставляемые его Величеству в парламенте, являются единственно и целиком даром общин: и поскольку все билли о предоставлении таких налогов и сборов начинаются с общин, постольку это есть несомненное и единственное право общин направлять, ограничивать и назначать в таких биллях цели, намерения, усмотрения, ограничения и качественные характеристики таких субсидий, которые не должны изменяться или исправляться вашими Светлостями. Хорошо известно, что это составляет фундаментальное право общин и что приводить основания для него означает, как было расценено нашими предками, — ослаблять данное право. Общины оставляют поэтому Билль и поправки вашей Светлости; вместе с вредными последствиями, которые могут сопровождать непринятие этого Билля»<sup>24</sup>.

Такой ответ Палаты общин произвел впечатление на лордов. Вникнув в суть вопроса, они пришли к мнению о необходимости дать свое согласие на принятие билля о предоставлении королю финансовой помощи в том виде, в котором он был предложен Палатой общин. 10 апреля об этом решении палаты лордов было сообщено Палате общин»<sup>25</sup>.

В течение XVIII и XIX вв. Палата лордов редко голосовала против финансовых биллей, принятых Палатой общин, и не настаивала сильно на поправках, которые предлагала в их текст. Но это не означало, что лорды признавали тем самым притязание общин решать вопрос о выделении короне финансовых средств одной своей палатой. От-

<sup>22</sup> Там же.

<sup>23</sup> Journals of the House of Commons. Vol. 13. P. 318.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Ibid. P. 321.

<sup>17</sup> “That, in all aids given to the King, by the Commons, the Rate or Tax ought not to be altered by the Lords” (Journals of the House of Commons. Vol. 9. L., 1803. P. 235). Делая такое заявление, общины руководствовались тем, что именно они платили подавляющую часть налогов, а плата лордов была незначительной по своему размеру.

<sup>18</sup> “That the Power exercised by the House of Peers, in making the Amendments and Abatements in the Bill, intituled, ‘An Act for an additional Imposition on several Foreign Commodities, and for the Encouragement of several Commodities and Manufactures of this Kingdom’, both as to the Matter, Measure, and Time, concerning the Rates and Impositions on Merchandize, is a fundamental, inherent, and undoubted Right of the House of Peers, from which they cannot depart” (Journals of the House of Lords. Vol. 12. P. 498).

<sup>19</sup> Петиция о праве 1628 года // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Новое и Новейшее время. С. 4–5.

<sup>20</sup> Там же. С. 7.

<sup>21</sup> Акт, декларирующий права и свободы подданного и устанавливающий наследование короны (Билль о правах) // Там же. С. 97.

клонение финансового билля лишало корону денег и тем самым несло угрозу сложившемуся государственному порядку. Лорды не могли допустить такого развития событий в государстве. Однако иногда они все же шли на конфликт с Палатой общин.

Наиболее примечательное из таких событий произошло в 1860 г., когда премьер-министр Уильям Глэдстоун (William Gladstone) представил в парламент законопроект об отмене налога на бумагу (The Paper Duty Repeal Bill), предусматривавший замену косвенного налога, включенного в цену бумаги<sup>26</sup>, прямым налогом на печатную продукцию — гербовым сбором. Общины почти единодушно проголосовали за принятие этого билля, но лорды большинством в 193 голоса против 104 отвергли его, указав, что предусмотренные им изменения в налогообложении бумаги поощряют английских производителей на вывоз своей продукции за границу. У. Глэдстоун воспринял отклонение билля лордами как очень серьезное нововведение в британскую конституцию, означающее «установление ревизирующей власти над Палатой общин в ее наиболее важной функции»<sup>27</sup>. Премьер-министр настоял на учреждении специального комитета общин для изучения прецедентов по аналогичному случаю. Результатом работы данного комитета стало принятие Палатой общин 5 июля 1860 г. трех резолюций, в которых заявлялось:

«1. Что право предоставлять короне финансовую помощь и поддержку сосредоточено в одних общинах как существенная часть их конституции; и ограничение всех таких субсидий в том, что касается предмета, способа, меры и времени принадлежит только им.

2. Что хотя лорды осуществляли правомочие отклонения биллей разных категорий, относящихся к налогообложению, отвергая их целиком, осуществление ими этого правомочия не являлось частым и справедливо рассматривается Палатой [общин] с особой ревностью как затрагивающее право общин предоставлять субсидии и предусматривать пути и средства для ежегодной службы.

3. Для того чтобы оградить себя в будущем от ненадлежащего осуществления этого правомочия лордами и обеспечить общинам их законный контроль над налогообложением и сборами, эта Палата имеет в своих руках власть так назначать налоги и освобождать от них и составлять билли о субсидиях, что право общин относительно предмета, способа, меры и времени будет сохраняться нерушимым»<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Этот налог, дававший 1 400 000 фунтов стерлингов ежегодных поступлений в казну, был чрезвычайно непопулярен среди образованных британцев, поскольку давал прибавку к стоимости газет не менее 30 %. Его называли «налогом на знание» (Jones H. Liberalism and the House of Lords. The Story of the Veto Battle 1832–1911. L., 1912. P. 32).

<sup>27</sup> Ibid. P. 34.

<sup>28</sup> “1st. That the right of granting Aids and Supplies to the Crown is in the Commons alone, as an essential part of their Constitution; and the limitation of all such Grants, as to the matter, manner, measure, and time, is only in them.

Приведенные резолюции выразили стремление Палаты общин, являвшейся важнейшим политическим инструментом в руках английских либералов, отстранить Палату лордов от какого-либо контроля над общим налогообложением в стране. Причем, как показывает содержание третьей резолюции, лидеры Палаты общин готовы были для обеспечения этого прибегать к различного рода уловкам, например составлять финансовые билли таким образом, чтобы отклонение их оказывалось для лордов по тем или иным причинам невозможным.

Прецедентное право не давало Палате общин юридических оснований для принятия биллей о бюджете без участия Палаты лордов: в соответствии с ним верхняя палата британского парламента имела правомочие отклонять финансовые билли или вносить в них свои поправки. Ее праведы могли привести в обоснование данного правомочия множество случаев его применения на практике. И во второй резолюции Палата общин признала, что «лорды осуществляли правомочие отклонения биллей разных категорий, относящихся к налогообложению». И хотя при этом в резолюцию была включена оговорка о том, что осуществление лордами этого правомочия «не являлось частым», она не меняла сути — активное вмешательство Палаты лордов в процедуру прохождения через парламент финансовых биллей имело достаточно юридических оснований. Премьер-министр Уильям Глэдстоун признал в 1861 г., что лорды имели правомочие вносить поправки в финансовые билли. «Палата лордов, — сказал он в одной из своих парламентских речей, — никогда не отказывалась от этого, и я должен сказать: я думаю, они правы»<sup>29</sup>.

С другой стороны, многие случаи из парламентской практики, которые Палата общин представляла в качестве прецедентов, доказывающих ее верховенство над лордами в принятии финансовых биллей, не являлись на самом деле юридическими нормами. Подобным же образом и резолюции Палаты общин, заявлявшие об исключительности ее правомочий относительно законопроектов о налогах и укорявшие лордов за вмешательство в процедуру их принятия, были чаще всего

2nd. That, although the Lords have exercised the power of rejecting Bills of several descriptions relating to Taxation by negating the whole, yet the exercise of that power by them has not been frequent, and is justly regarded by this House with peculiar jealousy, as affecting the right of the Commons to grant the Supplies, and to provide the Ways and Means for the Service of the year.

3rd. That to guard, for the future, against an undue exercise of that power by the Lords, and to secure to the Commons their rightful control over Taxation and Supply, this House has in its own hands the power so to impose and remit Taxes, and to frame Bills of Supply, that the right of the Commons as to the matter, manner, measure, and time, may be maintained inviolate” (Resolutions of Commons, 1860 // Morgan J.H. House of Lords and Constitution. L., 1910. P. 67–68).

<sup>29</sup> “The House of Lords has never given this up, and I must say I think they are right” (Hansard’s Parliamentary debates. Third series, commencing with the reign of William IV. Vol. 162, 19 March 1861–17 May 1861. L., 1861. P. 224).

ничем иным, как просто мнениями членов нижней палаты английского парламента и соответственно не имели юридической силы.

Именно такой характер носила, например, резолюция Палаты общин, принятая 3 июля 1678 г., объявлявшая, что «налоги и сборы, и в том числе и налоги в пользу его величества в парламенте, являются исключительно дарами от общин. И все билли, предоставляющие какие-либо такие налоги и сборы, должны исходить от общин. И что это есть несомненное и исключительное право общин направлять, ограничивать и назначать в подобных биллях цели, намерения, усмотрения, условия, ограничения и свойства таких субсидий, которые не могут быть изменены и исправлены Палатой лордов»<sup>30</sup>.

В спорах относительно правомочий палат британского парламента относительно финансовых биллей данная резолюция часто приводилась в качестве прецедента, доказывающего верховенство Палаты общин в этом вопросе над Палатой лордов. В действительности прецедентного значения она не имела. Депутат Эдвард Хорсман говорил в своей парламентской речи 6 июля 1860 г., обращаясь к членам Палаты общин: «Позвольте мне сейчас сказать о прецедентах, о которых мы слышали так много, что, по моему мнению, их значение часто преувеличивается, потому что недостаточно показать, что они аналогичны в своем характере; должно также продемонстрировать, что они применимы к настоящему времени. Наши привилегии являются плодом времени и даже случая. Каждая эпоха имеет свои собственные прецеденты, и прецеденты одной эпохи неприменимы к другой. Нет прецедента более живучего, чем прецедент 1678 года, и тем не менее и он во многих отношениях неприменим к обстоятельствам и конституции нынешнего времени. В 1678 году не было министров, ответственных перед Палатой общин — не было никакого правительства в его современном смысле, никаких ежегодных бюджетов, никакого разработанного контроля за национальными финансами, никакого объявления принципов, которые канцлер казначейства решил принять. Большая часть тех публичных доходов, за которые голосовали, предназначалась для обеспечения естественной жизни суверена. Поэтому контроль общин над финансовыми делами страны был в то время очень ограниченным, и власть Палаты очень маленькой. По этой причине также становилось необходимым быть чрезвычайно настойчивым относительно биллей о налогах (money bills). Столь велика была власть короны... Каждый знает, что в период правления Карла II (из которого берется большинство важных прецедентов) нация пребывала все время в состоянии грозящей опас-

<sup>30</sup> “That all Aids and Supplies, and Aids to his Majesty in Parliament, are the sole Gift of the Commons: And all Bills for the Granting of any such Aids and Supplies ought to begin with the Commons: And that it is the undoubted and sole Right of the Commons, to direct, limit, and appoint, in such Bills, the Ends, Purposes, Considerations, Conditions, Limitations, and Qualifications of such Grants; which ought not to be changed, or altered by the House of Lords” (Journals of the House of Commons. Vol. 9. L., 1803. P. 509).

ности деспотизма. Акт об ассигновании (Appropriation Act), одна из величайших гарантий для общин, был тогда неизвестен; распоряжение над субсидиями было почти единственным оружием общин. Но против кого это оружие применялось? Не против лордов, в чем пытались здесь уверить нас джентльмены. Любой, слушавший речи, произносившиеся в этих дебатах, мог бы вообразить, что именно лорды вечно угрожали и нападали на свободы общин; и что резолюции о привилегиях, которыми мы в настоящее время снова защищаем себя в тревоге, были направлены против них. Однако общеизвестно, что эти резолюции были все направлены не против лордов, а против короны, которая пыталась воздействовать на общины через лордов и в лордах имела инструмент для продвижения своих замыслов, который она не имела в общинах»<sup>31</sup>.

Правомочие лордов вмешиваться в процесс принятия биллей о предоставлении короне финансовой помощи — отклонять их или вносить в них свои поправки — не прекращалось в силу того, что в их преамбулах о Палате лордов умалчивалось и говорилось только о Палате общин в такой, например, формуле: “*Most Gracious Sovereign, We, your Majesty’s most faithful Commons, have given and granted to your Majesty...*” (Наимилостивейший суверен, Мы, вернейшие общины вашего Величества, предоставляем и гарантируем вашему Величеству...). В преамбулах обыкновенных биллей лорды обязательно упоминались, как и общины. Акт о народном представительстве 1884 г. (The Representation of the People Act, 1884) начинался, например, со следующих слов: «Постановляется Королевским наипревосходнейшим Величеством, по совету и с согласия лордов духовных и светских и общин, собравшихся в этом настоящем парламенте, и его же властью, нижеследующее»<sup>32</sup>. Лорды вполне мирились с такой особенностью преамбулы биллей о субсидиях Короне<sup>33</sup>, признавая тем самым, что они исходят не от них, а от нижней палаты парламента.

Между тем контроль над общим налогообложением в стране давал серьезные возможности определять политику короны и правительства. Вопрос об этом контроле был в сущности своей вопросом о власти над страной. И борьба Палаты общин с Палатой лордов за исключительные полномочия в процедуре принятия финансовых биллей являлась, в сущности, борьбой двух группировок в правящем слое Великобритании за верховную государственную власть.

<sup>31</sup> Speech of the Right Hon. E. Horsman, M.P., upon the resolutions on privilege, in the House of Commons, Friday, July 6th, 1860. L., 1860. P. 7–9.

<sup>32</sup> Акт о народном представительстве 1884 года // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Новое и Новейшее время. С. 124.

<sup>33</sup> Известен только один случай, произошедший в 1628 г., когда лорды воспротивились упоминанию одних общин в преамбуле билля о субсидиях королю и предложили не указывать в ее тексте ни о лордах, ни об общинах. При этом Палата лордов, не дожидаясь ответа от общин, дала согласие на принятие билля. Палата общин, естественно, не согласилась с такой поправкой.

Конфликт 1860 г. между палатами британского парламента по вопросу принятия законопроекта об отмене налога на бумагу был разрешен в пользу Палаты общин не юридическим путем, а посредством хитрой комбинации. Палата общин соединила все свои финансовые законопроекты в один и в таком виде приняла их. Лорды оказались в сложном положении: если бы они проголосовали против этого консолидированного билля, то лишили бы тем самым финансовое обеспечения аппарат государственного управления. Очевидно, что ближайшим последствием такого решения лордов стал бы всеобщий хаос в стране. Уильям Глэдстоун впоследствии с гордостью вспоминал об этой уловке Палаты общин, заставившей лордов дать согласие на принятый ею финансовый билль. Свой рассказ о ней в своей речи в Эдинбурге 27 сентября 1893 г. бывший премьер-министр Великобритании завершил словами: «Результатом этого стало то, что Палата лордов целиком и полностью была отстранена от всякого какого-либо влияния на финансы страны»<sup>34</sup>.

После произошедшего в 1860 г. конфликта с Палатой общин по законопроекту об отмене налога на бумагу Палата лордов действительно почти пятьдесят лет вплоть до 1909 г. старалась не вмешиваться в процесс принятия финансовых биллей, предлагавшихся общинами. И с позиции этого факта Глэдстоун имел основания говорить о полном отстранении Палаты лордов от «какого-либо влияния на финансы страны». Хотя здесь необходимо было учесть, что с 3 августа 1886 г. и до 5 декабря 1905 г., за исключением краткого периода, охватывающего менее трех лет (с 18 августа 1892 г. по 29 июня 1895 г.), Кабинет министров — правительство Великобритании — формировала консервативная партия, побеждавшая на выборах в Палату общин партию либералов. Палате лордов, представлявшей по своему составу надежный и постоянный оплот консерваторов, не было никакого смысла открыто выступать против финансовых биллей, исходивших от Палаты общин и правительства, в которых доминировали консерваторы.

Заявляя о том, что «Палата лордов была целиком и полностью отстранена от всякого какого-либо влияния на финансы страны», Уильям Глэдстоун умолчал о главном: отстранение произошло только на практике и по желанию самих лордов. Но фактическое состояние дел в данном случае не совпадало с правовыми установлениями: юридически Палата лордов сохранила за собой правомочие отклонять финансовые билли (частично или полностью) и вносить в них свои поправки.

На выборах в Палату общин, проходивших с 12 января по 8 февраля 1906 г., консервативная партия потерпела поражение, получив лишь 23,28% депутатских мест. Победителями же после долгого пере-

рыва оказались либералы, которые стали обладателями 59,25% мест в нижней палате парламента. Они и сформировали новое правительство. В этих условиях стародавний конфликт между двумя палатами британского парламента разгорелся вновь. И естественно, что самую острую форму он принял по вопросу о государственных финансах.

29 апреля 1909 г. канцлер казначейства Дэвид Ллойд-Джорж представил Палате общин законопроект о бюджете на следующий год, в котором были предусмотрены необыкновенно большие расходы на пенсии и национальную оборону. Соответственно предполагался дефицит (в 15 762 000 ф.ст.), а для покрытия его было предложено увеличить размер подоходного налога, а также налоговых выплат за имущество, продажу спиртных напитков и табачных изделий.

На правительство накатила волна критики со стороны зажиточных слоев британского общества. Бюджет был назван «конфискационным» и «социалистическим». Несмотря на это Палата общин 4 ноября 1909 г. приняла законопроект об этом бюджете большинством в 379 голосов против 149 и передала его в Палату лордов. 22 ноября лорды приняли резолюцию, в которой заявили о том, что отказываются дать свое согласие на билль о бюджете «до тех пор, пока он не будет передан на суждение всей страны». Это была попытка лордов уйти от конфликта по поводу финансового билля. Она не удалась. 30 ноября верхней палате британского парламента пришлось выразить свое мнение о законопроекте предельно ясным образом: 350 голосами против 75 лорды отклонили его.

В ответ Палата общин приняла 3 декабря 1909 г. резолюцию о том, что отказ Палаты лордов провести в закон финансовые постановления, исходящие от Палаты общин для обеспечения государственной службы в течение текущего года есть «нарушение Конституции и узурпация прав общин»<sup>35</sup>. Ее проект внес в Палату общин Герберт Генри Асквит (*Herbert Henry Asquith*), занимавший с 5 апреля 1908 г. пост главы правительства Великобритании. В своей речи он оценил действия лордов еще более резко, назвав их «величайшим оскорблением» (*greatest indignity*) и «самой высокомерной узурпацией, которой в течение двух столетий было предложено подвергнуться Палате общин»<sup>36</sup>. Эти слова лидера партии либералов отражали крайнюю степень возмущения действиями верхней палаты парламента и невольно раскрывали главную подоплеку той борьбы, которую английские политики-либералы вели на протяжении многих десятилетий против Палаты лордов. Очевидно,

<sup>35</sup> Оригинальный текст данной резолюции был следующим: “That the action of the House of Lords in refusing to pass into law the financial provisions made by this House for the service of this year is a breach of the Constitution and a usurpation of the rights of the Commons” (*Moran T.F. The Proposed Changes in the British House of Lords // Proceedings of the American Political Science Association. 1910. Vol. 7. P. 45*).

<sup>36</sup> “The most arrogant usurpation to which for more than two centuries the House of Commons has been asked to submit” (*ibid.*).

<sup>34</sup> *Edgumbe R. The House of Lords and Unjust Veto. L., 1907. P. 106.*

что данная палата была им негодна исключительно тем, что могла на совершенно законных основаниях, в полном соответствии с конституционными нормами заблокировать принятие любого финансового билля, исходящего от Палаты общин. Утверждение премьер-министра, что Палата лордов, отказавшись в ноябре 1909 г. одобрить билль о бюджете, допустила «нарушение Конституции», являлось очевидным преувеличением. Если бы оно соответствовало действительности, правительству либералов не было бы никакой необходимости инициировать принятие в 1911 г. Акта о парламенте. Достаточно было настоять на соблюдении лордами действующих конституционных норм. Для правительства, выражавшего интересы самых сильных в стране и мире финансово-промышленных группировок и державшего под своим контролем Палату общин и все институты, добиться этого оказалось бы явно не слишком трудным.

Но либералы пошли по другому пути: они изменили посредством Акта о парламенте процедуру принятия законов, и в первую очередь финансовых, таким образом, чтобы при этом можно было обойтись без согласия Палаты лордов. А это означало, что британские политики-либералы решились на самую значительную после актов о народном представительстве 1832, 1867 и 1884 гг. реформу конституции Великобритании.

Лидеры партии либералов представляли принятие Акта о парламенте 1911 г. в качестве всего лишь средства преодолеть те препятствия в течение законодательного процесса, которые могли по тем или иным причинам воздвигаться Палатой лордов. Герберт Асквит говорил в своей парламентской речи при обсуждении его проекта: «Это изменение, инициированное и защищаемое с одной только целью, а именно: сделать более легким и свободным прогресс законодательства, желаемого представленным здесь, в Палате общин, народом, чем тот, который был до сих пор»<sup>37</sup>. Премьер-министр добился своей цели, но этот успех был успехом только его партии, а не страны. Интересы Великобритании требовали на самом деле сохранения в конструкции верховной государственной власти равновесия Палаты лордов и Палаты общин. Причем в особенности в процедуре принятия финансовых биллей.

22 мая 1860 г. в лондонской газете «Times» был опубликован отчет анонимного автора о дебатах в Палате лордов по биллю об отмене налога на бумагу. Высказанные в нем мысли об изменившемся в но-

вых общественно-политических условиях конституционном значении верхней палаты британского парламента оказались настолько важными, что весь его текст был перепечатан в том же году в июльском номере английского журнала «Национальное обозрение». Спустя полвека эти мысли не только не устарели, но сделались еще более современными. Акт о парламенте 1911 г. стал, в сущности своей, кульминацией той политики по ограничению законодательных полномочий Палаты лордов в области государственных финансов, вытеснению ее из процесса принятия важнейших для государства законов, которая начала активно проводиться политиками-либералами, представлявшими финансово-промышленные группировки в Великобритании, с 30-х годов XIX в. Поэтому весьма любопытной является оценка этой политики мудрым человеком, наблюдавшим в британском парламенте в 1860 г. ее первые явно выраженные проявления и последствия.

«Конституционное право лордов отвергать любую финансовую меру не может оспариваться, — писал он в своем отчете о парламентских дебатах по биллю об отмене налога на бумагу. — Оно осуществлялось вплоть до позднейших времен, какими бы ни были процедуры, которые впоследствии были вызваны ею к жизни. В современные времена финансы стали самой обширной и самой важной сферой законодательства. Бюджет в наши дни сильно отличается от предоставления субсидий. Он охватывает всякий фактор публичной политики; он распространяется на торговлю, иностранные дела, образование, военную организацию, церковные институты, развитие городов, почтовых и международных сообщений — на каждый элемент жизни нации. Исключить лордов из этой сферы означало бы закрыть от них три четверти общественных дел. Это стало бы гигантским расширением власти общин, и принуждение лордов оставаться неподвижно в пределах специальной границы, ниспровергло бы части конституции и лишило бы Палату лордов возможностей действовать для всех полезных целей. Почти каждая мера была бы постепенно изъята из сферы их контроля. Легче представить подаяния в пользу церкви в качестве налога или требовать, чтобы корона и лорды ничего не говорили о войне и мире по той причине, что война может вестись только на деньги народа. Ветвь, которая доводится до бездействия, быстро теряет свою жизненную силу и падает, засохшая, с дерева»<sup>38</sup>.

Далее автор указанного отчета утверждал, что «ни в одной части общественных дел контролирующая деятельность пэров не является более благотворной, чем в финансах. Ни в одной другой сфере искушение к излишествам и нечестности в Палате общин не является столь сильным, а сдержки против них столь слабыми. Корона — ничто в финансах. Она еще могущественна в качестве исполнительной власти и через мини-

<sup>38</sup> What is the House of Lords. The Report of the Debate in the House of Lords on the Bill for Repeal of the Paper Duty // National Review. 1860. Vol. 11. N 21. P. 125.

<sup>37</sup> “It is a change initiated and advocated with one object and one only, namely, to make the progress of legislation desired by the people as represented here in the House of Commons easier and more facile than it has hitherto been — that is to say when the Liberal party is in power. It is to establish in that sense something like equality between the two parties in the State, and it is to secure for us who are now in power an equal chance of carrying our legislation” (The Parliamentary debates. House of Commons. Fifth series. Vol. 24: 10 April 1911 to 28 April 1911. L., 1911. P. 1166).

стров, во многих департаментах успешно противостоит палате общин. Но она безвластна в финансах. Она ничего не может сделать для народа отдельно от общин и их избирателей. В финансах министры являются назначенцами одной Палаты общин. Никакими иными способами члены парламента не могут улажить своих избирателей так результативно, как обеспечением для них какой-либо местной субсидии или какой-нибудь личной льготы. *Интерес целого народа принесен в жертву интересу тем, кто имеет в наши дни самое большое влияние в Палате общин*<sup>39</sup> (курсив мой. — В.Т.).

Палата лордов являлась господствующей силой в политической системе Англии и Великобритании в период с конца XVII и до 30-х гг. XIX в. Английские аристократы были главным двигателем в так называемой «славной революции» 1688–1689 гг. — операции по захвату Англии европейской финансовой группировкой, имевшей свое основное пристанище в Нидерландах<sup>40</sup>, и соответственно больше всех слоев населения выиграли от нее. После этой революции английская земельная аристократия, вступившая в союз с крупным финансовым капиталом, еще почти полтора столетия безраздельно господствовала в Великобритании. Она подчинила своим интересам королевскую власть, правительство и Палату общин. Когда король Георг III, вступивший на трон в 1760 г., попытался самолично назначать министров и проводить самостоятельную политику, английская аристократия восприняла его действия как настоящий мятеж против устоев государства. Этот королевский «мятеж» был в конце концов подавлен, и прежняя система управления страной была восстановлена.

Палата общин в течение XVIII в. и в начале XIX в. более чем наполовину формировалась из депутатов, избравшихся населением населенных пунктов, находившихся под контролем лордов-землевладельцев. С помощью подкупов избирателей или посредством давления на них лорды легко могли провести в парламент своего депутата. Палата общин была поэтому в действительности в большей мере придатком Палаты лордов, нежели органом, представлявшим народ<sup>41</sup>. Лорды имели определяющее влияние на ее состав<sup>42</sup> и деятельность, а также на

состав и политику Кабинета министров. При этом аристократам всегда принадлежали ключевые должности в правительстве.

«Индустриальная революция», произошедшая в Великобритании во второй половине XVIII в., выдвинула на ведущие позиции в экономике финансово-промышленные группы. Земельная аристократия лишилась безраздельного экономического превосходства, в связи с чем ослабли и ее позиции в политической системе. Притязания финансово-промышленных групп на свою долю политической власти были удовлетворены парламентскими реформами, проведенными на основе актов о народном представительстве 1832, 1867 и 1884 гг. И хотя влияние земельной аристократии на парламент на протяжении всего XIX в. оставалось довольно сильным<sup>43</sup>, соотношение сил между Палатой лордов и Палатой общин стало меняться в пользу последней.

Эту перемену стимулировал уже первый акт о народном представительстве, принятый в 1832 г. Смысл запущенной им парламентской реформы, который провозглашался в его преамбуле, заключался:

*во-первых*, в том, чтобы «принять действенные меры для исправления различных злоупотреблений, которые долго имели место при избрании депутатов в Палату общин парламента»;

*во-вторых*, «лишить множество незначительных местечек права посылать депутатов в парламент»;

*в-третьих*, «предоставить такую привилегию большим, густонаселенным и богатым городам»;

*в-четвертых*, «увеличить число найтов (knights) графства, посылаемых в парламент; распространить право участия в выборах на многих подданных Его Величества, которые до этого не пользовались таковым»<sup>44</sup>.

Все эти меры создавали условия для возникновения нового порядка формирования Палаты общин, предполагавшего усиление зависимости ее депутатов от избирателей, число которых значительно

<sup>43</sup> «Мы обнаруживаем аристократию, осуществляющей практический контроль в течение долгого времени после первого акта о реформе, и власть среднего класса между 1832 и 1867 годами была только номинальной», — отмечает в своей книге, посвященной избирательным реформам 1832–1885 гг. в Англии и Уэльсе Чарлз Сеймур (*Seymour Ch. Electoral Reform in England and Wales. The Development and Operation of the Parliamentary Franchise, 1832–1885. L., 1915. P. VIII*). О сохранении британской земельной аристократией своих позиций и после парламентской реформы 1832 г. пишет и современный историк Эрик Эванс, объясняя это более инерцией общественного сознания. По его словам, «психологические причины для продолжения парламентского доминирования землевладельцев, может быть, наиболее важные из всех. Существует мало свидетельств, чтобы предполагать, что средние классы были жадны к захвату политической власти» (The psychological reasons for the continuing landed dominance of parliament may be the most important of all. There is little evidence to suggest that the middle classes were avid to grasp political power) (*Evans E.J. Great Reform Act of 1832. L., 1994. P. 66*).

<sup>44</sup> Акт о народном представительстве 1832 года // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Новое и Новейшее время. С. 120

<sup>39</sup> Ibid. P. 125–126.

<sup>40</sup> См. об этом предисловие и параграф «Финансовые тайны “славной революции”» в книге: *Томсинов В.А. «Славная революция» 1688–1689 годов в Англии и Билье о правах*. М., 2010. С. 1–7, 47–50.

<sup>41</sup> Не случайно поэтому Акт о парламентской реформе 1832 г. был назван «Актом для исправления представительства народа Англии и Уэльса» (Act to amend the Representation of the People in England and Wales).

<sup>42</sup> Лорды часто имели не по одному, а по пять или даже десять и более своих депутатов в Палате общин. Например, у герцога Норфолка одно время было 11 собственных депутатов, у лорда Лонсдэйла — 9, у лорда Дарлингтона — 7. Депутатские места в Палате общин даже продавались на открытом рынке (*Murdoch J. A History of Constitutional Reform in England and Ireland. With a full account of the three great measures of 1832, 1867 and 1884. Glasgow; L., 1885. P. 34*).

возросло<sup>45</sup>, и ослабление их подчиненности лордам<sup>46</sup>. Не случайно лорды выступили против принятия Акта о народном представительстве 1832 г. Только выраженная в письменном виде угроза короля Уильяма IV создать столько пэров, сколько будет нужно для прохождения билля о парламентской реформе через Палату лордов без нивелирующих его первоначальное содержание поправок, заставила верхнюю палату британского парламента одобрить этот законопроект.

Палата общин превращалась в результате парламентской реформы 1832 г. в самостоятельный по отношению к Палате лордов представительный орган. В том же направлении действовали также парламентские реформы 1867 и 1884 гг.

Изменение в результате парламентской реформы 1832 г. статуса Палаты общин и соответственно политического значения Палаты лордов ярко проявилось уже в следующем году. Палата лордов 79 голосами против 69 выразило недоверие Кабинету министров при оценке его политики относительно Испании. Раньше такое голосование повлекло бы за собой отставку правительства. Однако в этот раз оно не ушло в отставку, поскольку Палата общин его поддержала. Таким образом, в течение первых же лет после принятия Акта о народном представительстве 1832 г. в парламентской практике Великобритании стал формироваться новый обычай: правительство не уходило в отставку в случаях, когда получало вотум недоверия со стороны Палаты лордов, если при этом оно сохраняло доверие Палаты общин.

Еще одним значимым проявлением изменения статуса Палаты лордов стало появление многочисленных деклараций о необходимости преобразовать ее в орган, формируемый на основе народного представительства, или даже совсем упразднить. Эти заявления не могли иметь практического эффекта, но они готовили общественное мнение Великобритании к решительной реформе Палаты лордов, а следовательно, и всей британской конституции. Появление в преамбуле Акта о парламенте декларации о намерении заменить Палату лордов в будущем «второй палатой, конституированной на народной основе

вместо наследственной», было в значительной степени результатом той идеологической борьбы против нее, которая шла на протяжении десятилетий начиная с 30-х годов XIX в.

«Наиболее эффективной второй палатой была бы избираемая палата, полностью ответственная перед народом»<sup>47</sup>, — писал в 1835 г. в трактате с примечательным названием «Зло Палаты лордов» Джон Роебак. Подобную идею высказывал в том же году и Уильям Биггс. «Под реформой Палаты лордов, — отмечал он, — я подразумеваю то, что ее следует изменить с наследственной в избираемую Палату, над которой народ может осуществлять собственный и благотворный (salutary) контроль»<sup>48</sup>. Дэниэль О'Коннелл также предлагал формировать Палату лордов на принципе избрания ее состава, но не населением, а самими пэрами<sup>49</sup>.

Во второй половине XIX в. чаще стали звучать голоса сторонников полной ликвидации верхней палаты британского парламента. Так, Чарльз Кэттел писал в 1872 г. памфлете «Упразднение Палаты лордов»: «Идея о том, что вторая палата требуется для исправления грубых ошибок первой, подразумевает, что первая состоит из нечестных людей и предполагает полезность третьей палаты для исправления грубых ошибок второй. Мое мнение заключается в том, что одной палаты, избираемой должным образом всем народом, организованным избирательной системой голосования в равных пропорциях согласно численности населения, достаточно. Второй палатой при такой системе был бы народ»<sup>50</sup>.

За удаление из британской конституции всех непредставительных элементов выступал Ричард Панкхёрст, писавший в 1883 г. в «Декларации политических принципов»: «Законодательство наследственной легислатуры иррационально, реакционно и враждебно свободе и прогрессу. В правительстве не должно быть безответственной и несменяемой власти. Представительный принцип должен быть принят и применяться без оговорки и отсрочки. Первой работой в этом направлении является, очевидно, упразднение Палаты лордов как ассамблеи наследственных законодателей»<sup>51</sup>.

<sup>45</sup> Дерек Билс предполагает, что после реформы 1832 г. при увеличении общего числа избирателей на 50% количество активно голосующих избирателей возросло значительно больше. По его словам, «в 1859 году процент избирателей в Соединенном Королевстве, которые действительно голосовали, превышал более, чем в два раза тот, который был в 1826 году» (Beales D. The Electorate Before and After 1832: The Right to Vote, and the Opportunity // Parliament History. 1992. Vol. 11. Issue 1. P. 148–149).

<sup>46</sup> По словам Энтони МакМанамона, «в 1832 году — году Акта о реформе — 354 члена Палаты общин находились под властью и патронажем пэров; это означало, что 54% всех членов Палаты общин были обязаны быть верными членам Палаты лордов. Ядром аристократического контроля над Палатой общин и на самом деле ключом к сохранению смешанного правления, был контроль над *гнилыми местечками* (rotten boroughs). Поэтому цель принятия Билля о реформе заключалась прежде всего в реформе *гнилых местечек*» (McManamon A. The House of Lords and the British Political Tradition. A thesis submitted to The University of Birmingham for the Degree of Doctor of Philosophy. Birmingham, 2012. P. 174).

<sup>47</sup> Roebuck J. A. The evils of a House of Lords. L., 1835. P. 5.

<sup>48</sup> Biggs W. Reform of the House of Lords: a letter to the Leicester Reform Society on the necessity of a reformation in the House of Lords, and of the probable and practicable means of effecting the same. Leicester, 1835. P. 5

<sup>49</sup> The letter of Daniel O'Connell to the editor of the Leeds Times on peerage reform. L., 1835. P. 7.

<sup>50</sup> Cattell Ch. C. The Abolition of the House of Lords, and On Monarchy. Birmingham, 1872. P. 4.

<sup>51</sup> “Hereditary legislation is irrational, reactionary, and hostile to liberty and progress. In government there ought to be no irresponsible, no irremovable power. The representative principle must be accepted and applied without qualification or reserve. The first work in this direction is obviously the abolition of the House of Lords, as an assembly of hereditary legislators” (Pankhurst R.M. On the House of Lords and on representative government. Manchester, 1884. P. 29).

Подобных высказываний можно привести множество. Немало было выступлений и в защиту Палаты лордов. Содержание их чаще всего диктовалось партийными пристрастиями, т.е. не было объективным. Но еще больше, чем партийная принадлежность, давил на политических деятелей Великобритании опыт прошлого. Палата лордов слишком долго была всемогущим и господствующим в политической системе страны органом, подавлявшим все вокруг, что ее именно в таком качестве все и привыкли видеть. Поэтому мало кому приходила в голову мысль о том, что британская конституция сильно изменилась за десятилетия, прошедшие после парламентской реформы 1832 г. Палата лордов утратила свое былое могущество и в политической системе Великобритании появился новый хозяин, который подобно прежнему не желал мириться с какими-либо противоречиями или препятствиями в осуществлении своей деятельности.

Эту перемену заметил депутат Палаты общин Эдвард Хорсман и в одной из своих парламентских речей описал ее, задав следующий, весьма примечательный вопрос: «Разве не является первым законом нашей Конституции тот, по которому не бывает в этой стране никакой власти без контроля и без ответственности. Но где ограничение или контроль над недавно избранной Палатой общин, что пять лет как живет, что избрана после реформы и, отбросив реформы в сторону, начинает куролесить с финансами?»<sup>52</sup>.

Приведенные слова Эдварда Хорсмана в полной мере применимы и к политике, которую Палата общин проводила в начале XX в. Правда, после принятия Акта о парламенте 1911 г. можно было уже говорить о том, что данная палата, а точнее стоявшая за ней политическая группировка, начала «куролесить» с британской конституцией — самым ценным, пожалуй, и самым удивительным творением в конституционном наследии человечества.

### Список литературы

1. *Blackstone W.* Commentaries on the Laws of England. Book the First. Oxford, 1765.
2. *Precedents of Proceedings in the House of Commons: In 4 vol. / Ed. by J. Hatsell.* L., 1818.
3. *Edgcumbe R.* The House of Lords and Unjust Veto. L., 1907.
4. *Jones H.* Liberalism and the House of Lords. The Story of the Veto Battle 1832–1911. L., 1912.

5. *McManamon A.* The House of Lords and the British Political Tradition. A thesis submitted to The University of Birmingham for the Degree of Doctor of Philosophy. Birmingham, 2012.

6. *Morgam J.H.* The House of Lords and the Constitution. With an Introduction by the Right Honourable the Lord Loreburn, the Lord High Chancellor. L., 1910.

7. *Pankhurst R.M.* On the House of Lords and on representative government. Manchester, 1884.

8. *Seymour Ch.* Electoral Reform in England and Wales. The Development and Operation of the Parliamentary Franchise, 1832–1885. L., 1915.

9. Speech of the Right Hon. E. Horsman, M.P., upon the resolutions on privilege, in the House of Commons, Friday, July 6, 1860. L., 1860.

10. *Verax [Dunckley H.]*. Our hereditary legislators: six letters on the House of Lords. L., Manchester, 1882.

---

<sup>52</sup> “Is it not the first law of our Constitution that there is no power in this country without control and without responsibility? But where is the check or control upon a House of Commons recently elected, that has five years to live, that is elected upon reform, and, throwing aside reform, begins to play tricks with finance?” (Speech of the Right Hon. E. Horsman, M.P., upon the resolutions on privilege, in the House of Commons, Friday, July 6, 1860. P. 4–5).