

Tomsinov V.A. Development of the British Constitution in the XXth century—beginning XXth century (Section Four)	3
<i>Issues of Criminal Law and Procedure</i>	
Krylova N.E. On definition of object of crime	26
Yakubov A.E. Effect of criminal law in time: problem of legislative improvement .	36
<i>Problems of International Law</i>	
Smbatyan A. S. The Evolution of the International Legal Order: Universalization or Fragmentation?	72
<i>Scientific Announcement</i>	
Degtyarev D.A. Application of methods and models in international law	80
<i>Tribune for Young Scholars</i>	
Kotchmasov A.V. Problems of codification of U.S. federal criminal law	107
<i>Academic life</i>	
Matveeva A.A. Review of scientific and practical conference “Legal education in light of federal law ‘About Education in RF’”	118
Konstantin Feodorovich Gutsenco	
<i>Index of articles and materials</i> published in journal “Vestnik of Moscow University” in 2013	

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 четвертая)

Настоящая статья продолжает цикл статей, посвященных развитию конституции Великобритании на протяжении XX и в начале XXI в. В ней рассматриваются проекты и попытки реформы Палаты лордов, разрабатывавшиеся в период между двумя мировыми войнами, раскрываются причины их неудач. В статье показывается новая роль Палаты лордов в британском обществе первой половины XX в.

Ключевые слова: Великобритания, конституция, Палата лордов, реформа Палаты лордов.

This article continues the series of articles on the development of the constitution of Great Britain during the twentieth and the beginning of the XXI century. It examines the projects and attempts to reform the House of Lords, which has been developed between the two world wars, the reasons of their failures. This paper shows a new role of the House of Lords in British society of the first half of the twentieth century.

Keywords: United Kingdom, the constitution, the House of Lords, House of Lords reform.

Главным результатом политической эволюции Великобритании в течение XIX в. стало изменение соотношения сил между парламентскими палатами: Палата общин превратилась в самостоятельный по отношению к Палате лордов представительный орган. Данная перемена была юридически оформлена Актом о парламенте 1911 г., создавшим процедуру, по которой при соблюдении определенных условий законами могли становиться после одобрения королем билли, принятые Палатой общин, но не получившие согласия лордов. В преамбуле названного Акта введенное ограничение полномочий Палаты лордов было представлено как мера, предвещающая «замену существующей Палаты лордов Второй палатой, конституированной на народной основе вместо наследственной»¹. О серьезности этого намерения свидетельствует дальнейший ход событий.

25 августа 1917 г. премьер-министр Соединенного Королевства Дэвид Ллойд Джордж образовал комиссию под названием «Конференция по Второй палате (Second Chamber Conference)», которой предписал

* tomsinov@yandex.ru

¹ Акт о парламенте 18 августа 1911 года // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Новое и Новейшее время / Сост. В.А. Томсинов. М., 2012. С. 335–336.

исследовать следующие вопросы: «1) о природе и ограничениях законодательных полномочий, осуществляемых реформированной Второй палатой (as to the nature and limitations of legislative powers to be exercised by a reformed Second Chamber); 2) о лучшем способе урегулирования разногласий между двумя палатами парламента (as to the best mode of adjusting differences between the two Houses of Parliament); 3) об изменениях, желательных, для того чтобы Вторая палата в будущем могла быть учреждена таким образом, дабы осуществлять должным образом функции, присущие Второй палате (as to the changes which are desirable in order that the Second Chamber may in future be so constituted as to exercise fairly the functions appropriate to a Second Chamber)»².

В состав Конференции вошло 30 парламентариев — по 15 членов каждой палаты. Ее председателем был назначен авторитетный британский правовед, историк и политик виконт Джеймс Брайс (*James Bryce*, 1838—1922). Характеризуя состав данной комиссии, лорд Сельборн³ говорил в своей речи в Палате лордов 18 июля 1922 г.: «Я прошу ваши светлости вспомнить, как была составлена Конференция Брайса. Я не думаю, что в стенах парламента собиралась когда-либо более сильная конференция. Лорд Брайс являлся председателем и он был величайшим конституционным авторитетом в стране по этому вопросу. Я зачитаю имена знатных лордов, присутствовавших в составе Конференции. Это были: лорд Балфур из Берли (*Lord Balfour of Burleigh*), граф Бичем (*Earl Beauchamp*), лорд Бернхэм (*Lord Burnham*), Архиепископ Кэнтерберийский (*Archbishop of Canterbury*), маркиз Крю (*Marquess of Crewe*), лорд Денмэн (*Lord Denman*), граф Донамор (*Earl of Donoughmore*), граф Данрейвен (*Earl of Dunraven*), граф Дарэм (*Earl of Durham*), маркиз Лэнсдоу (*Marquess of Lansdowne*), граф Лорбёрн (*Earl Loreburn*), герцог Рутлэнд (*Duke of Rutland*), лорд Стюарт из Уортли (*Lord Stuart of Wortley*), лорд Сиденхэм (*Lord Sydenham*) и я (т.е. граф Сельборн. — *B.T.*). Члены Палаты общин были равны им по авторитету и опыту»⁴.

Конференция была межпартийной: 16 ее членов представляли консервативную партию, 11 — либеральную партию, 2 — ирландских националистов и 1 (член Палаты общин) — лейбористскую партию.

«Лорд Брайс, прежде либеральный политик, живо интересовавшийся изучением конституций, с возрастом подчинился тенденции и стал консервативным»⁵, — такими словами характеризовал предсе-

дателя Конференции по Второй палате современный ему английский правовед Юджин Паркер Чейз.

Конференция приступила к работе 2 октября 1917 г. и к апрелю следующего года, проведя 48 заседаний, завершила рассмотрение поставленных перед ней вопросов.

Существенные расхождения между членами комиссии во мнениях о том, какой должна быть Вторая палата британского парламента, какие функции она будет выполнять, какими законодательными полномочиями обладать, каким образом ее следует формировать и как будут строиться ее взаимоотношения с Палатой общин, — не позволили им составить совместный доклад о задачах, стоявших перед комиссией, и о результатах ее деятельности. Вместо доклада председатель комиссии в апреле 1918 г. направил премьер-министру личное письмо, в котором постарался показать сложность реформы Палаты лордов.

«Проблемы, с которыми мы столкнулись, — писал лорд Брайс, — представляли собой трудности, которые могли быть оценены разве что теми, кто постоянно и продолжительное время занимается изучением различных связанных с ними вопросов. Мы приспособили старый институт к новым потребностям, подогнав его к системе, представляющей новые условия, и стремясь преодолеть предубеждения и противоречия, которые обострились поколениями партийного конфликта. В частности, нас обязали решить трудную задачу отыскания базиса для Второй палаты, которую следует отличить по типу и составу от народной ассамблеи путем включения других элементов, дополняющих те, что определяют характер Палаты общин. Не менее трудным было и согласование соответствующих функций и полномочий двух палат при наделении Второй палаты силой, достаточной, чтобы оказывать умеренное влияние на течение национальных дел, и в то же время не обладала большими полномочиями, чтобы препятствовать работе правительства или использовать противоречия между палатами ради утверждения своей власти»⁶.

Далее Джеймс Брайс отметил, что возглавляемая им комиссия была призвана изучить все вопросы, относившиеся к полномочиям Палаты

⁶ “The problems we had to deal with presented difficulties which can hardly be appreciated except by those who have steadily applied themselves to a prolonged study of the various issues involved. We had to adapt an ancient institution to new needs, fitting it in to a system which presents new conditions, and seeking to overcome prejudices and antagonisms which generations of party conflict had made acute. In particular we have been obliged to undertake the grave task of finding a basis for any Second Chamber which should be different in type and composition from the popular assembly, by including other elements which might be complementary to those which give its character to the House of Commons. Not less difficult was it to adjust the respective functions and powers of the two Chambers, vesting in the Second Chamber strength sufficient to enable it to act as a moderating influence in the conduct of national affairs, and yet not so much power of delay as to clog the machinery of Government, or dispose that Chamber to embark on controversies for the sake of asserting its own power” (Report of the Second Chamber Conference // Conference on the Reform of the Second Chamber. Letter from viscount Bryce to the Prime Minister. P. 3).

² Second Chamber Conference, appointed by the Prime Minister, 25th August, 1917. Terms of Reference // Conference on the Reform of the Second Chamber. Letter from viscount Bryce to the Prime Minister. Presented to Parliament by Command of His Majesty. L., 1918. P. 2.

³ Его полное имя и титул — Уильям Уолдгрэйв Палмер, 2-й граф Сельборн (*William Waldegrave Palmer, 2nd Earl of Selborne*, 1859—1942).

⁴ The Parliamentary Debates (official report). House of Lords. Fifth series. Vol. 51. L., 1922. P. 538.

⁵ Chase E.P. House of Lords Reform since 1911 // Polit. Sci. Quart. 1929. Vol. 44. N 4. P. 571.

лордов как законодательного органа, не касаясь при этом прав и привилегий пэров, а также судебных функций верхней палаты парламента. В ее задачу входило рассмотрение всех обстоятельств, способствующих «созданию эффективной Второй палаты как путем изменения состава и полномочий существующей Палаты лордов, так и посредством учреждения того, что являлось бы практически новой Второй палатой»⁷.

Комиссия не стала обращаться к истории Палаты лордов, посчитав, что для решения возложенной на нее конституционной проблемы большее значение имеет опыт функционирования Второй палаты парламента в иностранных государствах и в самоуправляющихся британских доминионах. Для комиссии, по мнению лорда Брайса, наиболее ценной была информация о Сенате Франции, предоставленная пятью авторитетными французскими правоведом — специалистами по конституционному праву.

При обсуждении вопроса о функциях, которые могла бы осуществлять Вторая палата, если бы она была создана вместо Палаты лордов, члены комиссии пришли к согласию, что она должна иметь следующие полномочия: 1) проверку и ревизию биллей, принятых Палатой общин⁸; 2) инициирование биллей, не касающихся предметов дискуссионного характера и могущих легко пройти через Палату общин; 3) приостановку принятия парламентом биллей, изменяющих конституционные основы государства, на срок, необходимый для выражения нацией своего мнения о них; 4) всеобъемлющую и свободную дискуссию по вопросам внешней политики.

Комиссия единодушно решила, что Вторая палата не должна иметь равных полномочий с Палатой общин, позволяющих ей соперничать с последней. При этом в особенности было подчеркнуто, что Второй палате не следует предоставлять полномочия назначать или увольнять министров и облекать ее равными с Палатой общин правами относительно государственных финансов. Это ограничение в полномочиях Второй палаты комиссия признала соответствующим не только давно установившемуся обычаю и традиции, но также принципу британской конституции, который делает исполнительную власть зависимой от Палаты общин.

Кроме того, комиссия лорда Брайса рекомендовала принять все меры, чтобы в реформированной Второй палате не преобладали определенные политические мнения и чтобы она не действовала под влиянием партий, а ориентировалась на мнение нации в целом, не пытаясь противостоять воле народа.

⁷ Ibid.

⁸ Функция проверки и ревизии Второй палатой биллей, прошедших через Палату общин, приобрела повышенное значение после введения в парламентскую практику в 1881 г. «гильотиновой» процедуры (*Guillotine procedure*) принятия законопроекта Палатой общин, т.е. при ограничении по просьбе правительства времени на его обсуждение.

Обсуждая способы замены Палаты лордов Второй палатой, члены комиссии высказались за постепенность этого преобразования, которая соответствует постепенному ходу конституционной истории страны, не прерывавшемуся внезапными и насильственными переменами. Вторая палата должна была, по их мнению, сохранить преемственность относительно Палаты лордов, взяв у последней самые лучшие традиции.

Самым сложным вопросом, подлежавшим разрешению комиссией под председательством лорда Брайса, был вопрос о порядке формирования Второй палаты. Он обсуждался дольше всех и по его поводу чаще всего возникали разногласия между членами комиссии, которые с большим трудом удалось преодолеть, выработав общую точку зрения.

Желание сохранить действительную преемственность между Палатой лордов и новой Второй палатой побуждало членов комиссии согласиться с предложением включить в состав последней какую-то часть лордов. Стремление же теснее связать Вторую палату с интересами народа заставляло принять в качестве главного способа ее формирования народное избрание. Однако Вторая палата, сформированная посредством прямых выборов населением, становилась по своему авторитету вровень с Палатой общин. Поэтому комиссия склонилась к решению избирать Вторую палату депутатами Палаты общин, распределенными по избирательным территориальным округам.

Эта идея не была новой: она выдвигалась либерально настроенными британскими политиками еще в XIX в. Так, лорд Роузбери⁹, выступая 19 марта 1888 г. в Палате лордов, говорил о необходимости реформы данной палаты и предлагал сформировать ее состав из депутатов, избранных или будущими правлениями графств, или крупными муниципалитетами, или Палатой общин, или одновременно тремя этими способами¹⁰.

В письме к премьер-министру Брайс писал, что возглавляемая им Конференция пришла к выводу о необходимости установить такие различия между палатами британского парламента, которые могли бы воспрепятствовать какой-либо тенденции превращения Второй палаты в соперника Палаты общин. Эти различия они видели «не только в косвенно-представительном характере Второй палаты, основанном на ее избрании Палатой общин», но также и в меньшем составе Второй палаты, в ее законодательных и финансовых полномочиях, отличных от соответствующих полномочий Палаты общин, в более длительном

⁹ Его полное имя — Арчибалд Филипп Примроуз, граф Роузбери (*Archibald Philip Primrose, 5th Earl of Rosebery*, 1847–1929).

¹⁰ Дословно лорд Роузбери сказал: “I think you would require to have in your reconstructed House a large infusion of elected Lords of Parliament — elected either by the future county boards or by the larger municipalities, or by the House of Commons, or by all three” (*The Reform of the House of Lords. Three Speeches delivered in that House on June 20, 1884; March 19, 1888; and March 14, 1910 by Lord Rosebery. L., 1910. P. 57*).

сроке пребывания в должности члена Второй палаты по сравнению с Палатой общин¹¹.

При рассмотрении вопроса о длительности пребывания в должности члена Второй палаты комиссия сочла наиболее оптимальным 12-летний срок, указав, что каждые четыре года одна треть ее состава должна меняться. Лица, исполняющие функции апелляционных лордов и лорда-канцлера, должны были оставаться в составе Второй палаты до тех пор, пока пребывали в этих должностях.

Комиссия предложила избирать Палатой общин 246 членов Второй палаты. Вместе с тем, стремясь обеспечить преемственность новой парламентской палаты относительно Палаты лордов, она приняла решение о включении в ее состав дополнительно 81 члена, избранного объединенным комитетом обеих палат парламента из наследственных пэров и епархиальных епископов. При этом комиссия признала целесообразным уменьшить в дальнейшем число избранных таким образом членов второй палаты до 30.

При обсуждении вопроса о законодательных полномочиях Второй палаты члены комиссии согласились с тем, что данная палата британского парламента должна иметь право инициировать принятие нефинансового билля, вносить изменения или поправки в законопроекты нефинансового характера или вовсе отказаться от рассмотрения билля, поступившего в нее из палаты общин. Вместе с тем комиссией было единогласно признано, что «билли чисто финансовой природы принадлежат одной Палате общин и не должны отвергаться или исправляться Второй палатой»¹².

Для разрешения противоречий между палатами парламента комиссия рекомендовала учредить в качестве постоянно действующего органа так называемую «Свободную конференцию», избрав из каждой палаты по 20 наиболее опытных, юридически образованных и авторитетных парламентариев, представляющих различные мнения. В случае рассмотрения в рамках «Свободной конференции» какого-либо конкретного законопроекта к указанным 40 депутатам, образующим «Объединенный постоянный комитет Свободной конференции», должны были добавляться по 10 членов каждой палаты. Комиссия предложила установить правило, по которому «после того как билль передан в Свободную конференцию и Свободная конференция представила его со своими поправками или без поправок двум палатам, ни одна палата не может вносить в этот билль поправки, и единственный вопрос, который может быть поставлен на голосование по этому биллю, — это вопрос о том, что “эта палата одобряет билль, представленный Свободной конференцией”»¹³.

¹¹ Report of the Second Chamber Conference. P. 9.

¹² Ibid. P. 13.

¹³ Ibid. P. 23.

Изложив все приведенные предложения Конференции по Второй палате в письме на имя премьер-министра, лорд Брайс надеялся, что правительство рассмотрит их и примет соответствующее решение. Во время избирательной кампании 1918 г. Д. Ллойд Джордж, возглавлявший коалицию консерваторов и либералов, обещал, что «одной из целей правительства будет создание Второй палаты, которая будет основываться на прямом контакте с народом и поэтому будет достаточно представительной, чтобы исполнять свои функции»¹⁴. Но после выборов кабинет министров оказался слишком занятым делами, связанными с ведением войны и ее окончанием, а затем проблемами Ирландии и социальных реформ. Поэтому ни в 1918, ни в 1919 г. выводы комиссии относительно реформы Палаты лордов не привлекли внимания.

С другой стороны, и члены Палаты общин, ожидавшие выборов на основе Акта о народном представительстве, принятого 6 февраля 1918 г.¹⁵, не проявили заметного интереса к варианту реформы Палаты лордов, предложенному комиссией под председательством Джеймса Брайса.

Кабинет министров вернулся к вопросу реформы Палаты лордов лишь спустя три года. 7 февраля 1922 г. король Георг V, выступая перед парламентариями, объявил, что им будут переданы на обсуждение предложения по реформе Палаты лордов и урегулированию разногласий между двумя палатами. В октябре того же года правительство образовало комитет под председательством государственного секретаря по иностранным делам Джорджа Натаниэла Керзона (*George Nathaniel Curzon*, 1859—1925) для подготовки резолюций по этому вопросу. Рассмотрев предложения комиссии лорда Брайса, работавшей с октября 1917 до апреля 1918 г., комитет лорда Керзона признал невозможным их принятие действовавшим в то время коалиционным по партийному составу правительством Великобритании.

Несмотря на такой исход, результаты трудов возглавлявшейся Дж. Брайсом Конференции по Второй палате не пропали бесследно.

¹⁴ “It will be one of the aims of the Government to create a second chamber which will be based upon direct contact with the people, and will therefore be representative enough adequately to perform its functions” (cit.: *Tyrie A. Reforming the Lords: A Conservative Approach*. L., 1998. P. 12).

¹⁵ Последствия принятия этого закона для Палаты общин показывает его полное наименование — «Акт об исправлении закона, относящегося к праву участвовать в выборах в парламент и местное правительство и о регистрации избирателей в парламент и местное правительство, и о проведении выборов, а также обеспечивающий перераспределение мест на парламентских выборах и достижение других связанных с этим целей» (An Act to amend the Law with respect to Parliamentary and Local Government Franchises, and the Registration of Parliamentary and Local Government Electors, and the Conduct of elections, and to provide for the Redistribution of Seats at Parliamentary Elections, and for other purposes connected therewith). Данный акт предоставлял право зарегистрироваться в качестве избирателей женщинам, достигшим 30 летнего возраста, не подверженным какой-либо неспособностям и имеющим установленные для получения указанного права ценз оседлости и ценз обладания недвижимостью (Акт о народном представительстве 6 февраля 1918 года // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Новое и Новейшее время. С. 329—332).

Они оказались востребованными в качестве исходного материала для дальнейших разработок проектов реформы Палаты лордов. Оценивая их, Энтони МакМанамон писал: «Доклад Брайса заслуживает специального внимания в анналах истории Палаты лордов в двадцатом веке, потому что хотя масса его рекомендаций никогда не была выполнена, его определение полномочий Палаты лордов перед лицом чрезмерного превосходства исполнительной власти в Палате общин создало модель конституционной роли Палаты лордов на протяжении всего двадцатого столетия»¹⁶.

* * *

11 июля 1922 г. член комитета лорда Керзона граф Кроуфорд внес в Палату лордов от его имени пять выработанных данным комитетом резолюций, содержащих лишь общие принципы реформы верхней палаты британского парламента. Предполагалось, что при их обсуждении схематический план данной реформы обрстет деталями или подробностями.

Первая резолюция рекомендовала составить Палату лордов «в дополнение к пэрам королевской крови, лордам духовным и апелляционным лордам из:

- а) членов, избранных прямо или косвенно со стороны;
- б) наследственных пэров, избранных их собственным сословием;
- с) членов, назначенных Короной, количество в каждом случае должно определяться статутом»¹⁷.

Вторая резолюция предлагала установить правило, по которому «каждый член реформированной и уменьшенной в своей численности Палаты лордов, за исключением пэров королевской крови и апелляционных лордов, будет занимать свое место в течение срока, определенного статутом, но при этом иметь право на переизбрание»¹⁸.

Третья резолюция определяла, что «реформированная Палата лордов должна состоять приблизительно из 350 членов»¹⁹. Это было предложение о сокращении состава верхней палаты британского пар-

ламента более чем в два раза. Количество голосующих членов доходило в ней в то время до 717 человек²⁰.

Четвертая резолюция гласила: «Хотя Палата лордов не может ни вносить поправки в финансовые билли, ни отклонять их, решение вопроса о том, является ли билль финансовым или частично финансовым, должно быть передано Объединенному постоянному комитету двух палат, решение которого окончательно. Этот Объединенный постоянный комитет должен назначаться в начале каждого нового парламента и должен состоять из семи членов каждой палаты парламента и, кроме того, из спикера Палаты общин, который является председателем комитета *ex officio*»²¹.

Наконец, **пятая** резолюция правительственного комитета лорда Керзона предлагала предписать, «что положения Акта о парламенте 1911 года, по которому билли могут становиться законами без согласия Палаты лордов в течение работы одного и того же парламента, не должны применяться к какому-либо биллю, вносящему изменения или поправки в состав Палаты лордов, выраженный в этих резолюциях, или изменяющему тем или иным способом полномочия Палаты лордов, установленные в Акте о парламенте и модифицированные этими резолюциями»²².

Приведенные резолюции предлагали существенные перемены только в составе Палаты лордов, но не в ее полномочиях. А это означало сохранение возможности для возникновения конфликта между двумя палатами. Между тем одним из главных мотивов реформы Палаты лордов было стремление превратить ее в орган, ориентированный не на конфликт, а на сотрудничество с Палатой общин. Преобразование Палаты лордов и затевалось прежде всего для того, чтобы лишить ее каких-либо возможностей противостоять Палате общин в законодательном процессе.

До издания в 1911 г. Акта о парламенте, создавшего процедуру, которая позволяла принимать законы без согласия Палаты лордов, единственным средством преодоления вето Палаты лордов на тот или иной законопроект была угроза ввести в ее состав столько новых пэров, сколько понадобится, чтобы получить от нее одобрение законо-

¹⁶ *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. 241–242.

¹⁷ “That this House shall be composed, in addition to Peers of the Blood Royal, Lords Spiritual and Law Lords, of —

(a) Members elected, either directly or indirectly, from the outside;
(b) Hereditary Peers elected by their Order;
(c) Members nominated by the Crown, the numbers in each case to be determined by Statute” (The Parliamentary Debates (official report). House of Lords. Fifth series. Vol. 51. Col. 324).

¹⁸ “That, with the exception of Peers of the Blood Royal and the Law Lords, every other member of the reconstituted and reduced House of Lords shall hold his seat for a term of years to be fixed by Statute, but shall be eligible for re-election” (ibid.).

¹⁹ “That the reconstituted House of Lords shall consist approximately of 350 members” (ibid.).

²⁰ Ibid. Col. 675.

²¹ “That while the House of Lords shall not amend or reject Money Bills, the decision as to whether a Bill is or is not a Money Bill, or is partly a Money Bill and partly not a Money Bill, shall be referred to a Joint Standing Committee of the two Houses, the decision of which shall be final: That this Joint Standing Committee shall be appointed at the beginning of each new Parliament, and shall be composed of seven members of each House of Parliament, in addition to the Speaker of the House of Commons, who shall be *ex officio* Chairman of the Committee” (ibid.).

²² “That the provisions of the Parliament Act, 1911, by which Bills can be passed into law without the consent of the House of Lords during the course of a single Parliament, shall not apply to any Bill which alters or amends the constitution of the House of Lords as set out in these Resolutions, or which in any way changes the powers of the House of Lords as laid down in the Parliament Act and modified by these Resolutions” (ibid. Col. 324–325).

проекта. Парламентская практика XIX — начала XX в. показывает, что перед лицом такой угрозы Палата лордов обыкновенно смиряла свой норов и принимала билль, который до этого отказывалась принять. Акт о парламенте 1911 г. дал правительству не только способ обойтись при издании законов без Палаты лордов, но и предоставил ему возможность провести реформу Палаты лордов без ее согласия. Об этом недвусмысленно было сказано следующими словами преамбулы к основному тексту Акта о парламенте 1911 г.: «И так как впоследствии парламенту необходимо будет издать постановление, чтобы осуществить эту замену для ограничения и определения полномочий новой Второй палаты, представляется целесообразным издать такое постановление, как этот Акт об ограничении существующих полномочий Палаты лордов»²³.

Статья 6 Акта о парламенте 1911 г. объявляла: «Ничто в этом Акте не должно умалять или ограничивать существующие права и привилегии Палаты общин»²⁴. Тем самым косвенно подтверждалась допустимость посредством данного Акта вносить любые изменения в статус Палаты лордов, в том числе ограничивающие ее полномочия.

Приведенная выше пятая резолюция комитета лорда Керзона противоречила Акту о парламенте 1911 г., поскольку она запретила применять введенную им процедуру издания законов без согласия Палаты лордов для принятия биллей, вносящих изменения в статус верхней палаты британского парламента. Тем не менее она была высоко оценена лордами при ее обсуждении в парламенте. Государственный секретарь по делам Индии граф Пил²⁵ говорил 18 июля 1922 г. в Палате лордов: «Существует один серьезный дефект в Акте о парламенте, и он заключается в том, что механизм, предусмотренный Актом, можно было бы использовать для разрушения той самой палаты, чьи полномочия вознамерились не разрушать, а ограничить. Эта опасность может быть предотвращена пятой резолюцией, которая объявляет, что такие билли не могут быть приняты в качестве закона без согласия Палаты ваших светлостей в течение работы того же самого парламента»²⁶.

О том, что правило, предусмотренное пятой резолюцией комитета лорда Керзона, необходимо для предотвращения ликвидации Палаты лордов, а следовательно, и разрушения конституционного строя Ве-

ликобритании, говорил в своем выступлении и маркиз Кру²⁷. По его словам, данная резолюция вполне оправданна «на том основании, что для лейбористского правительства — лейбористской партии, даже для наиболее умеренных ее членов, было бы возможно, в случае если они придут к власти, выразив предпочтение в пользу однопалатного парламента, принять в первый же год пребывания во власти билль, провозглашающий форму однопалатного парламента и полностью упраздняющий Вторую палату, и все это могло быть принято на основании Акта о парламенте без какого-либо сопротивления»²⁸.

Вместе с тем маркиз Кру увидел в пятой резолюции комитета лорда Керзона еще один важный смысл, а именно идею отграничения конституционных законов от обыкновенных, положенную в основу конституционного права США и других стран с писаной конституцией. «Я помню, — говорил он в своей речи в Палате лордов 18 июля 1922 г., — что в ходе работы Конференции Брайса было огромное множество дискуссий о том, что конституционное законодательство должно приниматься на другой основе, чем обыкновенное законодательство. Как, несомненно, известно вашим светлостям, почти в каждой стране конституционное законодательство принимается с большими трудностями и большими мерами предосторожности, чем обыкновенное органическое законодательство. Но мы столкнулись с огромными сложностями при рассмотрении этого вопроса в целом. Правительство Его Величества, видимо, предпринимает попытку в пятой резолюции обсудить один из его пунктов»²⁹.

Как известно, порядок принятия конституционных законов в Великобритании ничем не отличался от порядка принятия обыкновенных законов. Пятая резолюция комитета лорда Керзона своим запретом применять к биллям, изменяющим статус Палаты лордов, предусмотренную Актом о парламенте 1911 г. процедуру принятия законов без ее согласия, придавала этим биллям особый характер, отличавший их от остальных биллей. Британский политик-лейборист Гастингс Лис-

²⁷ Его полное имя — Роберт Офли Ашбертон Кру-Милнс, 1-й маркиз Кру (*Robert Offley Ashburton Crewe-Milnes, 1st Marquess of Crewe*, 1858–1945).

²⁸ “Resolution Number 5... is justified on the ground that it would be possible for a Labour Government — the Labour Party, even the most moderate members of it, having expressed preference for Government through a Single Chamber — to bring in a Bill if they came into power, in the first year of their office, decreeing a form of Single Chamber Government, and abolishing the Second Chamber altogether, and that could be passed, under the Parliament Act, without any power of resistance” (The Parliamentary Debates (official report). House of Lords. Fifth series. Vol. 51. Col. 557–558).

²⁹ “I remember that, in the course of the Bryce Conference, there were a great many discussions as to how far constitutional legislation ought to be placed on a different basis from ordinary legislation. As no doubt your Lordships know, in almost every country, constitutional legislation can be passed only under far greater difficulties and with many more safeguards than ordinary organic legislation. But we found great difficulty in dealing with that question as a whole. His Majesty’s Government are apparently making an attempt, in the fifth Resolution, to deal with one item of it” (ibid. Col. 558).

²³ См.: Акт о парламенте 18 августа 1911 года // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Новое и Новейшее время. С. 336.

²⁴ Там же. С. 338.

²⁵ Его полное имя — Уильям Роберт Уэлсли Пил, 1-й граф Пил (*William Robert Wellesley Peel, 1st Earl Peel*, 1867–1937).

²⁶ “There was one grave defect in the Parliament Act, and it was that the machinery under that Act might be used to destroy the very Chamber whose powers it was designed not to destroy but to limit. This danger may be averted by the fifth Resolution which declares that such Bills cannot be passed into law without the assent of your Lordships’ House in the course of a single Parliament” (The Parliamentary Debates (official report). House of Lords. Fifth series. Vol. 51. Col. 536).

Смит писал, оценивая юридические последствия принятия правила, предложенного указанной резолюцией: «Эта резолюция дает Палате лордов власть, которую она никогда прежде не требовала... Британская конституция никогда еще не включала в себя положения, настаивающие на том, что билли по некоторым избранным предметам должны приниматься только посредством специального механизма»³⁰.

Таким образом, разработка реформы Палаты лордов как в рамках комиссии Джеймса Брайса, так и в правительственном комитете под председательством лорда Керзона выходила из круга проблем, связанных с этой палатой британского парламента, и затрагивала основополагающие принципы конституционного права Великобритании.

Комиссия лорда Брайса была призвана разработать такую модель Второй палаты, при которой она имела бы достаточно полномочий, чтобы оказывать умеренное влияние на государственные дела, но в то же время не обладала бы достаточной для противостояния Палате общин властью.

Вопрос о взаимоотношениях двух палат британского парламента был одним из важнейших при обсуждении резолюций по реформе Палаты лордов, подготовленных правительственным комитетом под председательством лорда Керзона. Но решался он по-другому — с учетом интересов не только парламентских палат, но и народа Великобритании. Граф Пил затронул данный вопрос в своем выступлении в Палате лордов 18 июля 1922 г. «Прежде чем обсуждать резолюции, — сказал он, — позвольте мне, если я осмеливаюсь это сделать, изложить коротко некоторые принципы, которыми должны руководствоваться те, кто приближается к конструкции Второй палаты. Прежде всего, Вторая палата не должна иметь ни равных полномочий с Палатой общин или становиться ее соперником, ни полномочий распускать правительство или делать исполнительную власть равным образом ответственной перед обеими палатами. Во-вторых, Вторая палата должна быть достаточно могущественной, уверенной в себе и достаточно бесстрашной, чтобы противостоять Палате общин, когда она убеждена, что другая палата не уважает и отворачивается от устоявшегося мнения народа»³¹.

Комитет лорда Керзона в своей модели обновленного парламента Великобритании исходил из того, что Палата лордов должна сохра-

ниться. Он предложил подвергнуть реформе лишь порядок ее формирования, но самое главное — полномочия Палаты лордов — оставить без перемен. Наиболее ясно это намерение проявилось в пятой резолюции, рекомендовавшей запретить внесение изменений в статус Палаты лордов посредством законодательной процедуры, предусмотренной Актом о парламенте 1911 г., т.е. без согласия самих лордов. Но косвенным образом его отразили в целом все резолюции, умолчав о полномочиях обновленной Палаты лордов. При этом правительственный комитет, работавший под председательством лорда Керзона, полностью проигнорировал выводы комиссии лорда Брайса о том, какими функциями следует наделить Вторую палату.

Во время обсуждения резолюций правительственного комитета на заседании Палаты лордов 18 июля 1922 г. на это обстоятельство обратил внимание граф Сельборн. Сообщив в своей речи, что «эти резолюции игнорируют сформулированное Конференцией Брайса заявление об особых полномочиях Второй палаты и рекомендации, выработанные относительно них этой Конференцией»³², он попросил у лордов разрешения зачитать указанное заявление и рекомендации по тексту письма Дж. Брайса премьер-министру Д. Ллойд Джорджу. Завершив чтение, Сельборн заявил лордам: «Рискну сказать, что цитаты, которыми я потревожил ваши светлости, проводят ясно и с величайшим авторитетом линии, по которым следует начертать функции Второй палаты и, говоря от себя лично, заявляю, что я, не колеблясь, принимаю каждое слово высказывания лорда Брайса»³³.

Недостаточно продуманным признал содержание резолюций правительственного комитета по реформе Палаты лордов и маркиз Лэнсдоу. Так, он сказал о первой из них: «Я в общем согласен с тем, что по моему предположению является общей идеей первой резолюции, а именно что желательно иметь Вторую палату со смешанным составом; однако если мы обратимся к резолюциям и посмотрим, каким образом предполагается создать это смешение, то поразимся количеству важных вопросов, относительно которых мы остаемся почти полностью в неведении. Новая Палата состоит, кроме пэров королевской крови и лордов духовных и апелляционных лордов, из членов, избранных со стороны либо прямо, либо косвенно, из наследственных пэров, избранных их сословием, и из членов, назначенных короной. Ни одного слова не сказано о количестве каждой из этих категорий. Несомненно, это не только какая-то частность, имеете вы одну сотню наследственных пэров или две сотни, или имеете большую или мень-

³² The Parliamentary Debates (official report). House of Lords. Fifth series. Vol. 51. Col. 538.

³³ “I venture to say that those quotations with which I have troubled your Lordships lay down clearly, and with the greatest authority, the lines on which the functions of a Second Chamber should be drawn, and, speaking for myself alone, I say that I unhesitatingly adopt every word of Lord Bryce’s statement” (ibid. Col. 543).

³⁰ Lees-Smith H.B. Reform of the House of Lords and the Government Resolutions of 1922 // *Economica*. 1923. N 8. P. 101.

³¹ “Before discussing the Resolutions let me, if I dare to do so, lay down briefly some of the principles which should govern those who are approaching the construction of a Second Chamber. First of all, a Second Chamber should not have equal powers with, or become a rival of, the 528 House of Commons, nor have the power of dismissing Governments or making the Executive equally responsible to both Chambers. Secondly, the Second Chamber should be powerful enough, self-confident and fearless enough, to oppose the House of Commons when it is convinced that the other House does not respect, and turns away from, the settled opinion of the people” (The Parliamentary Debates (official report). House of Lords. Fifth series. Vol. 51. Col. 527–528).

шую фракцию членов, назначенных короной, или членов, избранных со стороны»³⁴.

Критические замечания маркиз Лэнсдоу высказал и об отсутствии в резолюциях правительственного комитета каких-либо предложений о порядке выборов и назначения пэров, призванных состоять в Палате лордов.

Резолюции действительно ничего не говорили о численности различных категорий пэров, но общую схему состава обновленной Палаты лордов комитет лорда Керзона разработал. В соответствии с ней Палата лордов должна иметь 100 членов, избранных действующими пэрами из их числа, номинальное представительство епископов, апелляционных лордов и королевских принцев, а также максимально 40 членов, назначенных правительством. При этом большую часть Палаты лордов (около 200 членов) предполагалось избирать региональными электоральными коллегиями из членов Палаты общин и местными представительными органами.

При обсуждении резолюций некоторые лорды выступили против формирования верхней палаты британского парламента на основе избирательного принципа, обосновав свою позицию довольно весомыми аргументами. Так, лорд Чарнвуд³⁵ говорил в своей речи в Палате лордов 25 июля 1922 г. о том, что парламента, в котором обе палаты избираются населением, возникает на соответствующей естественно-исторической основе. В качестве примера государства, где такая основа имела, он назвал США. По его словам, «было необходимо примирить требования народа Соединенных Штатов с существовавшими до них правами многочисленных штатов, каждый из которых ревностно поддерживал свою независимость от всех других»³⁶. Добиться этого можно было только путем создания в Конгрессе второй палаты — Сената, состоящего из представителей штатов. «Там же, где отсутствует такая естественная основа для системы, при которой существуют две избираемые палаты, — продолжал он, — абсолютно напрасно пытаться искусственно создать такую основу»³⁷. Обращаясь к модели обновленной Палаты лордов, предложенной резолюциями комитета Дж. Керзона, барон Чарнвуд заключил: «Я могу понять все остальные резолюции, но что я не могу понять, так это предложение ввести в эту Палату избирательный элемент»³⁸.

Маркиз Солсбери³⁹ в своем выступлении в парламенте 31 июля 1922 г. поднял вопрос о великой исторической роли Палаты лордов.

Проблему же реформы этого органа он увязал с дальнейшей судьбой королевской власти. «Было бы несчастьем для этой страны, — сказал он, — если бы наследственный характер Палаты лордов был бы во все отменен; не только из-за Палаты лордов, не только из-за нашей парламентской процедуры, а потому, что осталось бы более великое должностное лицо, чем Палата ваших светлостей, — сам король как единственная наследственная должность, оставшаяся в этой стране и империи. Оставить эту великую должность одной, носящей наследственный характер, предоставленной самой себе, означало бы выставить ее на поношение и, возможно, подвергнуть опасности, которую все мы считали бы самой прискорбной вещью, которая может случиться в этой стране. Поэтому, я уверен, мы должны в значительной мере поддерживать наследственный характер Палаты лордов»⁴⁰.

Высказывание маркиза Солсбери примечательно: оно показывает, что обсуждение резолюций правительственного комитета, посвященных реформе Палаты лордов, постепенно превращалось в разговор о судьбе британской монархии. А ее судьба, в свою очередь, увязывалась с сохранением наследственного характера Палаты лордов. Вопрос о замене верхней палаты парламента Великобритании Второй палатой сам собою снимался с повестки дня. Впрочем, в резолюциях комитета Дж. Керзона, в отличие от разработок Конференции Дж. Брайса, термин «Вторая палата» уже не употреблялся. Вместо него применялось словосочетание «реформированная Палата лордов».

Лорд-канцлер Беркенхеде⁴¹, выступавший на обсуждении резолюций 31 июля 1922 г. с большой заключительной речью, поддержал мнение лорда Солсбери о важности сохранения наследственного характера Палаты лордов для поддержания стабильности конституционного строя Великобритании. «Мы имеем в этой стране, — сказал он, — наследственный институт — это монархия, и было бы опасным, я думаю, нововведением привносить в нашу конституцию то вызывающее опасение обстоятельство, что институт, который значит для нас так много, должен быть оставлен без какого-либо конституционного аналога в данной сфере»⁴².

⁴⁰ "I think also — it has been said, but it must be repeated — that it would be an unfortunate thing for this country if the hereditary character of the House of Lords were altogether abolished; not merely for the sake of the House of Lords, not merely for the sake of our Parliamentary procedure, but because it would leave a greater hereditary official than your Lordships' House — the King himself — as the only hereditary office left in this country and Empire. To leave that one great office alone bearing its hereditary character quite by itself would be to expose it to obloquy, and perhaps danger, which all of us would consider the most deplorable thing that could happen in this country. Therefore, I am sure we must maintain in large measure the hereditary character of the House of Lords" (The Parliamentary Debates (official report). House of Lords. Fifth series. Vol. 51. Col. 977).

⁴¹ Его полное имя — Фредерик Эдвин Смит, 1-й граф Беркенхеде (*Frederick Edwin Smith, 1st Earl of Birkenhead*, 1872–1930).

⁴² "We have in this country an hereditary institution; it is the Monarchy, and it would, I think, be a very dangerous innovation to bring into our Constitution this formidable circum-

³⁴ Ibid. Col. 551.

³⁵ Его полное имя — Годфри Рэтбоун Бенсон, 1-й барон Чарнвуд (*Godfrey Rathbone Benson, 1st Baron Charnwood*, 1864–1945).

³⁶ The Parliamentary Debates (official report). House of Lords. Fifth series. Vol. 51. Col. 808.

³⁷ Ibid. P. 809.

³⁸ Ibid.

³⁹ Его полное имя — Джеймс Эдвард Юбер Гаскойн-Сесиль, 4-й маркиз Солсбери (*James Edward Hubert Gascoyne-Cecil, 4th Marquess of Salisbury*, 1861–1947).

Дальнейшее рассмотрение резолюций правительственного комитета лорда Керзона было отложено парламентариями на осень, но больше так и не возобновилось.

В июне 1925 г. правительство консерваторов во главе со Стэнли Болдуином (*Stanley Baldwin*, 1867–1947) учредило еще один комитет по разработке реформы Палаты лордов, состоявший из 9 человек. Его председателем был назначен Джордж Кейв (*George Cave*, 1856–1928). Первое заседание данного правительственного комитета состоялось 4 августа 1925 г.⁴³ К началу 1927 г. комитетом были подготовлены рекомендации по реформе Палаты лордов, согласно которым ее основу должны были составить 150 наследственных лордов, избранных своими коллегами и 100 членов, избранных электоральными коллегиями от советов графств. Кроме того, предполагалось включить в Палату лордов 50 пожизненных пэров. Срок полномочий пэров определялся в 12 лет. При этом каждые четыре года Палата лордов должна была обновляться на одну треть.

Обсуждение новых правительственных предложений по реформе Палаты лордов не вызвало сколько-нибудь заметного энтузиазма ни среди лордов, ни среди общин. Вплоть до начала Второй мировой войны один за другим появлялись подобные проекты реформы Палаты лордов, составленные как правительственными комитетами, так и частными лицами. Но ни один из них не привлек внимания парламентариев.

Таким образом, движение за реформу верхней палаты британского парламента, которое к началу XX в. набрало мощную силу и, казалось, неизбежно приведет к преобразованию Палаты лордов во Вторую палату, избираемую, как и Палата общин, населением, в период между двумя мировыми войнами постепенно угасло. Такой исход объясняется целым рядом причин.

Во-первых, сложностью самой реформы такого традиционного, существующего по меньшей мере шесть столетий государственного органа, как Палата лордов. Политики, призывавшие заменить ее Второй палатой, не учитывали теснейшей гармонических взаимосвязей различных институтов государственного строя Великобритании. Палата лордов виделась им всего лишь одной из парламентских палат. Поэтому ее преобразование казалось делом нетрудным. «Lords must go» — такой лозунг провозглашался в манифесте лейбористской партии 1910 г.⁴⁴

stance, that an institution which means so much to us should be left divorced of any constitutional parallel in the realm” (The Parliamentary Debates (official report). House of Lords. Fifth series. Vol. 51. Col. 987).

⁴³ The Parliamentary Debates (official report). House of Lords. Fifth series. Vol. 62. L., 1925. Col. 709–710.

⁴⁴ *Craig F.W.S.* British General Election Manifestos 1900–1974. Basingstoke, 1975. P. 19–20.

Однако первые же попытки превратить Палату лордов из верхней палаты парламента Великобритании во Вторую палату обнаружили массу серьезных препятствий для осуществления на практике такой метаморфозы.

На самом деле Палата лордов была одной из несущих конструкций британской монархии в целом и опорой королевской власти. А это означало, что ее реформа затрагивает сущностные черты конституции Великобритании.

Во-вторых, британские лорды как сословие сильно изменились в течение последнего десятилетия XIX и первых десятилетий XX в. Из преимущественно землевладельческого сословия они в значительной мере превратились в группу банкиров, промышленников, интеллектуалов, т.е., по сути, сохранили свое прежнее влияние на экономическую жизнь страны.

В-третьих, рост рабочего и социалистического движения в Великобритании придал большее значение консервативной роли Палаты лордов. Она стала главным среди государственных органов орудием борьбы против политического авантюризма, против непродуманных и резких реформ. В новых общественных условиях роль Палаты лордов как хранилища британской конституции, традиционных ценностей британской политической культуры стала осознаваться политической элитой Великобритании как исключительная и в высшей степени эффективная.

Список литературы

1. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Новое и Новейшее время / Сост. В.А. Томсинов. М., 2012.
2. *Chase E.P.* House of Lords Reform since 1911 // *Polit. Sci. Quart.* 1929. Vol. 44. N 4.
3. Conference on the Reform of the Second Chamber. Letter from viscount Bryce to the Prime Minister. Presented to Parliament by Command of His Majesty. L., 1918.
4. *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.
5. The Parliamentary Debates (official report). House of Lords. Fifth series. Vol. 51. London, 1922.
6. The Parliamentary Debates (official report). House of Lords. Fifth series. Vol. 62. L., 1925.
7. The Reform of the House of Lords. Three Speeches delivered in that House on June 20, 1884; March 19, 1888; and March 14, 1910 by Lord Rosebery. L., 1910.
8. *Tyrie A.* Reforming the Lords: A Conservative Approach. L., 1998.