

глым столом 4 февраля 2011 года / Под ред. Б.А. Страшуна, И.А. Алебастровой. М., 2012.

6. *Витрук Н.В.* Конституционализм: реальный или имитационный // Конституционализм: идеал и/или реальность: Сборник материалов дискуссии за круглым столом 4 февраля 2011 года / Под ред. Б.А. Страшуна, И.А. Алебастровой. М., 2012.

7. *Витрук Н.В.* Верность Конституции. М., 2008.

8. *Добрынин Н.М.* Конституционализм в новейшей истории России: потенциал и возможности // Государство и право. 2009. № 2.

9. *Зорькин В.Д.* Современный мир, право и Конституция. М., 2010.

10. *Зорькин В.Д.* Конституционно-правовое развитие России. М., 2011.

11. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина. М., 2013.

12. *Краснов М.А.* Кто сбережет конституционализм? // Конституционализм: идеал и/или реальность: Сборник материалов дискуссии за круглым столом 4 февраля 2011 года / Под ред. Б.А. Страшуна, И.А. Алебастровой. М., 2012.

13. *Кутафин О.Е.* Российский конституционализм. М., 2008.

14. *Страшун Б.А.* Конституционализм: идеал, реальность и возможная перспектива // Конституционализм: идеал и/или реальность: Сборник материалов дискуссии за круглым столом 4 февраля 2011 года / Под ред. Б.А. Страшуна, И.А. Алебастровой. М., 2012.

## ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

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

### РАЗВИТИЕ БРИТАНСКОЙ КОНСТИТУЦИИ В XX — НАЧАЛЕ XXI ВЕКА

(Статья пятая)\*

*Настоящая статья продолжает цикл статей, посвященных развитию конституции Великобритании в течение XX — начале XXI в. В ней рассматриваются проекты реформы и деятельность Палаты лордов в послевоенные годы. При этом особое внимание уделяется «доктрине Солсбери» — совокупности неписаных конституционных принципов, сформулированных в конце 60-х — начале 70-х гг. XIX в. и развитых через практику взаимоотношений Палаты лордов с Палатой общин во второй половине 40-х гг. XX в. В статье показывается роль Консервативной партии в продвижении идеи реформы Палаты лордов в первой половине 50-х гг. 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 in the XXth and the beginning of the XXIst century. It examines the reform projects and activities of the House of Lords in the postwar years. Particular attention is paid to “the Salisbury Doctrine” — a set of unwritten constitutional principles set out in the late 60s and early 70s of XIX century and developed through the interactions between the House of Lords and the House of Commons during the second half of the 40s of XX century. The article shows the role of the Conservative Party in promoting the reform of the House of Lords in the first half of the 50s.*

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

С началом Второй мировой войны вопрос о реформе Палаты лордов стал по вполне понятным причинам второстепенной проблемой британской государственной жизни. Но в первые же послевоенные годы он опять вышел на передний план политической борьбы.

Оживлению интереса к проблеме реформы Палаты лордов в немалой степени способствовала победа Лейбористской партии на выборах

\* tomsinov@yandex.ru

\*\* Статьи с первой по четвертую см.: Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11 «Право». 2013. № 2, 3, 5, 6.

в Палату общин в июле 1945 г.<sup>1</sup> В своей предвыборной программе «Лицом к будущему» лейбористы заявили о планах национализации ведущих предприятий топливно-энергетической промышленности (угольных шахт, газовых и электроэнергетических компаний)<sup>2</sup>, внутреннего транспорта (железнодорожного, воздушного и речного)<sup>3</sup>, железоплавильных и сталелитейных заводов<sup>4</sup>. Выполнение данных предвыборных обещаний предполагало принятие целой серии законов, которые не могли быть одобрены Палатой лордов по идеологическим мотивам. Доминировавшие в ней консерваторы выступали против национализации как меры, которая подрывала принцип частной собственности, составлявший, по их мнению, основу нормального общественного устройства. Лейбористы, имевшие абсолютное большинство в Палате общин, понимали, что Палата лордов будет всячески препятствовать принятию законов о национализации промышленных предприятий. Акт о парламенте 1911 г. не давал лордам возможности предотвратить издание закона, но вполне позволял задержать прохождение публичного нефинансового билля через парламент на более чем двухлетний срок. Именно поэтому лейбористы, признав в своей предвыборной декларации, что Британия только тогда сможет играть полноправную роль в международном плане предотвращения новой мировой войны, когда ее дух, проявляющийся в устройстве внутренних дел, будет «твердым,

мудрым и стойким», утверждали далее: «И заявляя об этом, мы прямо предупреждаем, что не будем мириться с обструкцией народной воли Палатой лордов»<sup>5</sup>.

Выраженное в приведенных словах отношение Лейбористской партии к Палате лордов было сформулировано ее лидером Клементом Ричардом Эттли (*Clement Richard Attlee, 1st Earl Attlee, 1883–1967*)<sup>6</sup> десятью годами ранее в книге «Воля и путь к социализму». «Любая попытка сорвать волеизъявление народа, — писал он, — встретит эффективное противодействие. Если финансовые интересы предпримут попытку саботировать лейбористское правительство, оно без колебаний будет добиваться чрезвычайных полномочий»<sup>7</sup>.

В более мягкой форме подобное отношение к Палате лордов высказывал другой видный член Лейбористской партии в правительстве барон Хью Далтон (*Hugh Dalton, 1887–1962*), получивший после победы лейбористов на первых послевоенных выборах пост канцлера казначейства (*Chancellor of the Exchequer*). В своей книге «Практический социализм для Британии», вышедшей в свет в 1935 г., он писал: «Истинная функция Второй палаты должна состоять в том, чтобы проверять билли, принятые Палатой общин, и предлагать поправки, не разрушающие их главных принципов, модифицировать законодательство, а не отвергать его»<sup>8</sup>.

Эти высказывания показывают, что реформа Палаты лордов с целью понижения ее статуса, превращения ее во вторую парламентскую палату с весьма ограниченными законодательными полномочиями являлась программной задачей Лейбористской партии. Однако ее лидеры хорошо понимали, какие огромные сложности представляет собой преобразование традиционного государственного органа с более чем шестисотлетней историей. Вместе с тем среди членов Лейбористской партии не было единства по конкретным вопросам реформы Палаты лордов. Признавая в целом необходимость ограничения ее власти в законодательном процессе, различные группировки лейбористов расхо-

<sup>1</sup> В результате этих выборов Лейбористская партия провела 393 депутата в Палату общин, консервативная — 213 и либеральная — 12 (*Lee S.J. Aspects of British Political History. 1914–1995. L., 1996. P. 177–181*). Это был первый случай, когда лейбористы получили абсолютное большинство место в нижней палате парламента (393 из 640), одержав сокрушительную победу над консерваторами. Любопытно, что лидером последних был знаменитый Уинстон Черчилль, руководивший правительством Великобритании во время Второй мировой войны. Однако в Палате лордов Лейбористская партия по-прежнему имела лишь незначительное количество сторонников — 16 из 769 взрослых пэров, тогда как на стороне консерваторов было 400 лордов (*Butler D., Butler G. British political facts, 1900–1994. Basingstoke, 1994. P. 216*).

<sup>2</sup> Лейбористы считали, что слияние этих предприятий «в рамках государственной собственности принесет огромную экономию в эксплуатации и сделает возможной модернизацию методов производства и повысит стандарты безопасности в каждой шахте в стране. Государственная собственность на газовые и электроэнергетические предприятия уменьшит издержки, предотвратит конкурентные траты, откроет путь для координации исследований и развития и повлечет за собой реформу нерентабельных районов распределения» (*Let us Face the Future. A Declaration of Labour Policy for the Consideration of the Nation. L., 1945. P. 6*).

<sup>3</sup> В предвыборной программе лейбористов высказывалось мнение о том, что «координация транспортных услуг по железной дороге, воздуху и каналу не может быть достигнута без унификации. А унификация без государственной собственности означает постоянную борьбу групповых интересов или возвышение частной монополии, которая превратится в угрозу для всей остальной индустрии» (*ibid. P. 7*).

<sup>4</sup> Необходимость национализации железоплавильных и сталелитейных заводов лейбористы объясняли в своей предвыборной программе тем, что «частная монополия сохраняла высокие цены и поддерживала существование дорогостоящих неэффективных предприятий». Данный факт приводил их к выводу о том, что «промышленность станет эффективной только если государственная собственность вытеснит частную монополию» (*ibid.*).

<sup>5</sup> “And in stating it we give clear notice that we will not tolerate obstruction of the people's will by the House of Lords” (*ibid. P. 3*). В предвыборной программе 1935 г. лейбористы выражали более жесткое отношение к верхней палате британского парламента, выступавшей в качестве оплота главного их политического противника — Консервативной партии. В нем говорилось, в частности: «Лейбористская партия добивается мандата на осуществление этой программы конституционными и демократическими средствами, и, имея в виду эту цель, она стремится к власти, чтобы упразднить Палату лордов и усовершенствовать процедуру в Палате общин (*Labour Party General Election Manifesto 1935: The Labour Party's Call to Power // Labour Party General Election Manifestos. 1900–1997 / Ed. by I. Dale, introd. by D. Kavanagh. L.; N.Y., 2000. P. 47*).

<sup>6</sup> С 1935 по 1955 г. Клемент Эттли являлся лидером Лейбористской партии. С 26 июля 1945 по 26 октября 1951 г. он занимал пост премьер-министра Великобритании.

<sup>7</sup> “Any attempt at thwarting the will of the people will be met with effective action. If financial interests attempt to sabotage a Labour Government, it will unhesitatingly seek emergency powers” (*Attlee C. The Will and the Way to Socialism. Methuen, 1935. P. 114*).

<sup>8</sup> *Dalton H. Practical Socialism for Britain. L., 1935. P. 80*.

дились между собой в представлениях о том, каким должен быть состав и функции обновленной верхней палаты британского парламента.

С другой стороны, руководство Консервативной партии, понимая, что лейбористы пользуются огромной поддержкой населения, пошло на уступки своим политическим противникам в законодательном процессе. Выступая 16 августа 1945 г. в Палате лордов при обсуждении вопросов правительственной политики, затронутых в королевской речи, виконт Кранборн<sup>9</sup> выразил сомнения относительно правильности предложенной лейбористами национализации шахт, указав, что она не сделает их работу более эффективной и что «эта часть правительственной программы диктуется более политическими мотивами, нежели целью увеличения экономической эффективности». Тем не менее лидер консерваторов в Палате лордов призвал своих сторонников поддержать данное предложение лейбористского правительства, заявив лордам следующее: «Но во всяком случае, что касается этого и других подобных предложений, я хотел бы сказать об этом вашим светлостям и особенно знатным лордам — моим сторонникам в Палате. Каковы бы ни были наши личные взгляды, мы должны честно признать, что эти предложения были представлены стране на последних всеобщих выборах, и народ этой страны, зная в полной мере эти предложения, возвратил Лейбористскую партию к власти. Поэтому, я думаю, правительство справедливо может утверждать, что оно имеет мандат на введение этих предложений. Я считаю, что было бы конституционно неправильно для нашей Палаты в то время, когда страна совсем недавно выразила свою точку зрения, противиться предложениям, которые были точно представлены перед избирателями. Более того, я думаю, что с любой точки зрения это было бы ошибкой высшей пробы. Лейбористская партия связала себя обещаниями относительно этих мер. Мы считаем их экономически и политически ошибочными, и я подозреваю, что многие даже из сторонников самой Лейбористской партии в глубине души слегка сомневаются в том, что смогут выполнить эти обещания»<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Его полное имя — Роберт Артур Джеймс Гаскойн-Сесил (*Robert Arthur James Gascoyne-Cecil*, 1893–1972). С 1903 г. он носил титул виконта Кранборна (*Viscount Cranborne*). После смерти отца 4-го маркиза Солсбери 4 апреля 1947 г. унаследовал его титул, став пятым по счету маркизом Солсбери.

<sup>10</sup> “But, at any rate, with regard to this and other similar proposals, I would say this to your Lordships and especially to noble Lords on my side of the House. Whatever our personal views, we should frankly recognize that these proposals were put before the country at the recent General Election and that the people of this country, with full knowledge of these proposals, returned the Labour Party to power. The Government may, therefore, I think, fairly claim that they have a mandate to introduce these proposals. I believe that it would be constitutionally wrong, when the country has so recently expressed its view, for this House to oppose proposals which have been definitely put before the electorate. Moreover, I believe, from every point of view, that it would be an error of the first water. The Labour Party have pledged themselves to these measures. We believe them to be economically and politically unsound, and I suspect that many even of the supporters of the Labour Party itself, in their heart of hearts, are slightly doubtful that they can

Данное высказывание виконта Кранборна выражало главную идею так называемой «доктрины Солсбери (*Salisbury doctrine*)» — сформулированного в конце 60-х — начале 70-х гг. XIX в. его дедом маркизом Солсбери<sup>11</sup> нового понимания роли Палаты лордов в политической системе Великобритании и соответствующего ему нового принципа ее взаимоотношений с Палатой общин в законодательном процессе. Эта конституционная доктрина будет многое определять во взаимоотношениях обеих палат парламента Великобритании во второй половине XX в., поэтому есть смысл остановиться на ней подробнее, обратившись в первую очередь к ее первоначальному варианту.

\* \* \*

Маркиз Солсбери был одним из самых выдающихся британских политиков своего времени: он трижды занимал пост премьер-министра (в 1885, 1886–1892 и в 1895–1902 гг.), совмещая его с должностью министра иностранных дел (до 1900 г.). С 1868 г. являлся членом Палаты лордов.

Первое ясное выражение конституционной доктрины, получившей впоследствии его имя, лорд Солсбери дал в своей речи, произнесенной в верхней палате британского парламента 17 июня 1869 г. при обсуждении законопроекта об Ирландской церкви (*Irish Church Bill*)<sup>12</sup>. «Я хочу сказать одно или два слова о позиции этой Палаты в отношении другой ветви законодательной власти и нации в целом. Здесь было показано, что признавая обязанностью этой Палаты поддерживать

implement all these promises” (*The Parliamentary Debates (official report). House of Lords. Fifth series. Vol. 137. L., 1945. Col. 47–48*).

<sup>11</sup> Его полное имя — Роберт Артур Талбот Гаскойн-Сесил, 3-й маркиз Солсбери (*Robert Arthur Talbot Gascoyne-Cecil, 3rd Marquess of Salisbury*, 1830–1903). Он принадлежал к роду Сесилов, который вел свое происхождение от государственного секретаря Елизаветы I Уильяма Сесила, 1-го барона Бёрли (*William Cecil, 1st Baron Burghley*, 1520–1598) и его сына Роберта Сесила, 1-го графа Солсбери (*Robert Cecil, 1st Earl of Salisbury*, 1563?–1612) — государственного секретаря Елизаветы I и Якова I. Роберт Сесил сыграл первоочередную роль в восшествии короля Шотландии Якова VI на королевский трон Англии после смерти королевы Елизаветы 24 марта / 3 апреля 1602/1603 г. За эту услугу король Яков I возвел его 20 августа в перство с титулом барона Сесила. В 1604 г. Роберт Сесил стал маркизом Кранборном, а в 1605 г. получил титул графа Солсбери.

<sup>12</sup> Билль об Ирландской церкви юридически оформлял отделение от государства англиканской ирландской церкви. Хотя эта церковь имела в Ирландии лишь небольшое число приверженцев, процесс принятия данного акта в парламенте Великобритании вызвал конфликт между палатами. В Палате общин он получил одобрение 16 июня 1868 г. Спустя 13 дней (29 июня) Палата лордов отклонила его во втором чтении 192 голосами против 97. В ноябре — начале декабря того же года состоялись парламентские выборы, на которых победу снова одержала Либеральная партия, увеличив на 18 мест за счет консерваторов свое присутствие в Палате общин. В результате у либералов оказалось 387 депутатов против 271 у Консервативной партии. В связи с этой переменой правительство Уильяма Гладстоуна решило еще раз внести билль об Ирландской церкви в парламента. 31 мая 1869 г. он был одобрен Палатой общин и 14 июня его снова передали в Палату лордов.

взвешенное, устойчивое, вполне установленное мнение нации, мы тем самым выражаем нашу подчиненность Палате общин и делаем себя всего лишь отголоском решений этой Палаты. По моему убеждению, нет более абсолютно нелогичного вывода. Если мы являемся только отголоском решений Палаты общин, то чем быстрее мы исчезнем, тем лучше. Цель существования второй палаты парламента заключается в том, чтобы восполнять пробелы и исправлять дефекты, которые случаются в работе первой. Но также совершенно правильно и то, что могут быть случаи в нашей истории, в которых решение Палаты общин и решение нации должны приниматься как практически одно и то же. В 99 случаях из 100 Палата общин теоретически выступает как представитель нации, но так бывает только в теории. Конституционная теория не имеет соответствующего основания в действительности, потому что в 99 случаях из 100 нация в целом не интересуется нашей политикой, а развлекается и предается своим обыкновенным любимым занятиям, позволяя политическому шторму бушевать, не вызывая к себе никакого интереса. Во всех этих случаях я не делаю никакого различия — абсолютно никакого — между прерогативами Палаты общин и Палаты лордов. Кроме того, существует категория случаев, немногочисленных и разных по природе, в которых нация должна быть призвана дать совет и решить, какую политику следует проводить правительству. И может оказаться так, что Палата общин в определении мнения нации ошибается; а если имеются основания так считать, то у Палаты лордов всегда есть возможность — и даже обязанность — настаивать на том, чтобы посоветоваться с нацией, так как одной палате, не имеющей поддержки нации, не должно быть позволено доминировать над другой палатой. В каждом случае это вопрос чувства и суждения... Мы должны решить — каждый для себя, опираясь на свою совесть и лучшее наше суждение, при осуществлении той огромной ответственности, которую в такое время несет на себе каждый член этой палаты, — представляет Палата общин или нет в полной мере обдуманное, твердое убеждение всей нации. Но когда однажды мы придем к заключению, вытекающему из всех обстоятельств дела, что Палата общин заодно с нацией, то мне кажется, кроме как в самых исключительных случаях или по самым высоким соображениям морали — в тех случаях, в которых человек не пошевелил бы своей рукой, дабы что-то сделать, даже если бы революция последовала вследствие его отказа, — мне кажется, что призвание нашей Палаты прекращается, она должна передать ответственность нации и может спокойно принять решение, к которому нация пришла»<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> "I wish to say a word or two with respect to the position of this House as it relates to the other branch of the Legislature and the nation at large. It has been represented that, in admitting it to be the duty of this House to sustain the deliberate, the sustained, the well-ascertained opinion of the nation, we thereby express our subordination to the House of Commons, and make our-

Как показывают приведенные слова из парламентской речи маркиза Солсбери, им было предложено при определении позиции Палаты лордов относительно законопроектов, принятых Палатой общин, ориентироваться на устойчивое, преобладающее среди населения убеждение, с которым выраженное Палатой общин мнение может не совпадать. Британский лорд считал, что в этом случае Палата лордов обязана отвергнуть мнение Палаты общин или, если нет достаточного знания общественных настроений, предложить выявить их посредством референдума. Однако если нация поддерживает Палату общин путем голосования на парламентских выборах или в другой какой-либо форме, то лорды, согласно выдвинутой Солсбери доктрине, должны безоговорочно одобрить принятый ею билль, поскольку такое одобрение будет подчинением Палаты лордов интересам не Палаты общин, а нации.

Приведенное умозаключение маркиза Солсбери, высказанное им в верхней палате британского парламента при рассмотрении билля об Ирландской церкви в повторном втором чтении, произвело впечатление на лордов. В результате данный билль успешно прошел парламентские чтения и 1 января 1871 г. был утвержден королевой Викторией.

Еще один случай применения маркизом Солсбери принципа, требующего от Палаты лордов ориентироваться при рассмотрении биллей, принятых Палатой общин, на мнение нации, был связан с прохождени-

---

selves merely an echo of the decisions of that House. In my belief no conclusion could be more absolutely inconsequential. If we do merely echo the House of Commons, the sooner we disappear the better. The object of the existence of a second House of Parliament is to supply the omissions and correct the defects which occur in the proceedings of the first. But it is perfectly true that there may be occasions in our history in which the decision of the House of Commons and the decision of the nation must be taken as practically the same. In ninety-nine cases out of 100 the House of Commons is theoretically the representative of the nation, but is only so in theory. The constitutional theory has no corresponding basis in fact; because in ninety-nine cases out of 100 the nation, as a whole, takes no interests in our politics, but amuses itself and pursues its usual avocations, allowing the political storm to rage without taking any interest in it. In all these cases I make no distinction — absolutely none — between the prerogative of the House of Commons and the House of Lords. Again, there is a class of cases small in number, and varying in kind, in which the nation must be called into council and must decide the policy of the Government. It may be that the House of Commons in determining the opinion of the nation is wrong; and if there are grounds for entertaining that belief, it is always open to this House, and indeed it is the duty of this House to insist that the nation shall be consulted, and that one House without the support of the nation shall not be allowed to domineer over the other. In each case it is a matter of feeling and of judgment. We must decide by all we see around us and by events that are passing. We must decide — each for himself, upon our consciences and to the best of our judgment, in the exercise of that tremendous responsibility which at such a time each Member of this House bears — whether the House of Commons does or does not represent the full, the deliberate, the sustained convictions of the body of the nation. But when once we have come to the conclusion from all the circumstances of the case that the House of Commons is at one with the nation, it appears to me that — save in some very exceptional cases, save in the highest cases of morality — in those cases in which a man would not set his hand to a certain proposition, though a revolution should follow from his refusal — it appears to me that the vocation of this House has passed away, that it must devolve the responsibility upon the nation, and may fairly accept the conclusion at which the nation has arrived" (The Parliamentary debates. Third series, commencing with the reign of William IV. Vol. 197: 17th June — 15th July 1869. L., 1869. Col. 83–84).

ем в 1872 г. через парламент Билля о парламентских и муниципальных выборах (Parliamentary and Municipal Election Bill)<sup>14</sup>, предусматривавшего тайное голосование. Он был внесен в Палату общин премьер-министром Уильямом Гладстоуном в феврале 1872 г. Было очевидно, что этот законопроект получит здесь поддержку. Так и произошло в конечном итоге: 30 мая 1872 г. он был одобрен общинами 274 голосами против 216. При его обсуждении депутатом-либералом из графства Ланкашир мистером Робертом Филипсом было заявлено, что проверка общественных настроений относительно данного билля выявила благоприятное к нему отношение, которое основано на убеждении, что вводимое им тайное голосование «позволит избирателям из рабочего класса голосовать в соответствии со своим осознанным мнением»<sup>15</sup>. В сельской местности последствия введения тайного голосования были бы такими же: наемные работники получали возможность выражать на выборах собственные настроения, а не мнения лэндлордов, на которых они работали. Законопроект о новом порядке голосования на парламентских и муниципальных выборах подрывал, таким образом, позиции землевладельцев, составлявших главную опору консерваторов. Неудивительно поэтому, что лорд Солсбери решил выступить против его принятия. Свою позицию он постарался обосновать той же самой доктриной, которая тремя годами ранее помогла ему убедить лордов поддержать билль об Ирландской церкви.

20 февраля 1872 г. лорд Солсбери направил письмо одному из лидеров Консервативной партии графу Карнарвону<sup>16</sup>, в котором изложил эту доктрину в виде кратко и четко сформулированных принципов: «Я решительно за отклонение билля во втором чтении по следующим основаниям. Мне кажется жизненно необходимым, чтобы наше одобрение биллей, против которых мы выступаем, регулировалось бы каким-либо принципом. Послушать либералов, так мы должны одобрять все важные билли, принятые Палатой общин подавляющим большинством. Но это в действительности уничтожило бы Палату лордов. Другой принцип, — насколько я могу умозаключить, это то, что рекомендовал Дерби<sup>17</sup>, — просматривать газеты, наблюдать за публичными

митингами и так далее, и лишь тогда отклонять (билли), когда «общественное мнение», выясненное таким образом, звучит очень громко. Этот план будет поощрять хвастовство и навлечет на Палату презрение. План, которому я отдаю предпочтение, заключается в том, чтобы откровенно признать, что нация — наш господин, а Палата общин нет, и поступиться своим мнением тогда, когда суждение нации вынесено на выборы и выражено определенно. Эта доктрина, как мне кажется, имеет то преимущество, что она: (1) теоретически обоснованна, (2) понятна, (3) защищена от агитации и (4) так редко применяется, что практически мало чем ограничивает нашу независимость»<sup>18</sup>.

Во время рассмотрения Билля о парламентских и муниципальных выборах во втором чтении в Палате лордов 10 июня 1872 г. маркиз Солсбери выступил с большой речью, в которой попытался убедить лордов в необходимости принимать решение, опираясь на мнение не Палаты общин, а нации в целом. Он заявил, что утверждение, представляющее Палату общин выразительницей мнения нации, «является конституционной фикцией, которая пригодна для соответствующей практической цели, но в буквальном смысле верна только в определенных случаях и по определенным вопросам»<sup>19</sup>. И далее он высказал мысль о том, что спустя четыре года после выборов невозможно говорить о поддержке Палаты общин избирателями, поскольку за этот период они уже не помнят или забывают ту программу, с которой партии шли на парламентские выборы<sup>20</sup>. Вместе с тем и мнения самих депута-

---

ной партии в 50–60-е гг. XIX в., занимавший пост премьер-министра в 1852, 1858–1859 и 1866–1868 гг.

<sup>18</sup> “I am strongly for rejecting the Bill on the second reading, for this reason. It appears to me of vital necessity that our acceptance of Bills to which we are opposed should be regulated on some principle. If we listen to the Liberals we should accept all important Bills which had passed the House of Commons by a large majority. But that in effect would be to efface the House of Lords. Another principle, — which is, so far as I can gather, what commends itself to Derby — is to watch newspapers, public meetings and so forth, and only to reject when “public opinion”, thus ascertained, growls very loud. This plan gives a premium to bluster and will bring the House into contempt. The plan which I prefer is frankly to acknowledge that the nation is our Master, though the House of Commons is not, and to yield our own opinion only when the judgement of the nation has been challenged at the polls and decidedly expressed. This doctrine, it seems to me, has the advantage of being: (1) Theoretically sound. (2) Popular. (3) Safe against agitation, and (4) so rarely applicable as practically to place little fetter upon our independence” (Marquis Salisbury to Lord Carnarvon, February 20, 1872 // *Cecil G. Life of Robert Marquis of Salisbury*. Vol. 2: 1868–1880. L., 1921. P. 25–26).

<sup>19</sup> “But that the House of Commons is the expression of the opinion of the Nation is a constitutional fiction which it is convenient for practical purposes to respect; but which is only literally true on certain occasions and on certain subjects” (The Parliamentary debates. Third series, commencing with the reign of William IV. Vol. 211. Col. 1494).

<sup>20</sup> Выражая эту мысль, дословно маркиз Солсбери произнес следующее: “It is true literally when a question on which the House of Commons has been elected is under discussion—then it is undoubtedly true that the House of Commons represents the opinion of the Nation:—but when four years have gone by, and the memory of all the questions on which the House of Commons was elected has passed away, and when an obvious change has taken place in many opinions of the Government which the House of Commons was elected to support, the

<sup>14</sup> В окончательном варианте, утвержденном 18 июля 1872 г. королевой Викторией, он получит название «Акт о голосовании в применении к парламентским и муниципальным выборам» (The Ballot Act as applied to Parliamentary and Municipal Elections) или в полном наименовании — «Акт для внесения поправок в закон, относящийся к процедуре парламентских и муниципальных выборов» (An Act to amend the Law relating to Procedure at Parliamentary and Municipal Elections) (подробнее о нем см.: The Ballot Act as applied to Parliamentary and Municipal Elections. Popularly explained by W.A. Holdsworth. L., 1880).

<sup>15</sup> The Parliamentary debates. Third series, commencing with the reign of William IV. Vol. 211: 1 May 1872 to 20 June 1872. L., 1872. Col. 884.

<sup>16</sup> Его полное имя — Генри Говард Молино Герберт, 4-й граф Карнарвон (*Henry Howard Molyneux Herbert, 4th Earl of Carnarvon*, 1831–1890).

<sup>17</sup> Имеется в виду Эдвард Джордж Джеффри Смит-Стэнли, 14-й граф Дерби (*Edward George Geoffrey Smith-Stanley, 14th Earl of Derby*, 1799–1869) — лидер Консерватив-

тов не могут не меняться за прошедшие годы. Из данного факта маркиз Солсбери делал вывод, подкреплявший его доктрину, а именно: «Палата общин представляет мнение нации только теоретически, а не буквально»<sup>21</sup>.

Аргументы маркиза Солсбери не повлияли на решение Палаты лордов: большинством голосов (86 против 56) она одобрила во втором чтении билль о тайном голосовании.

Доктрину, связывавшую Палату лордов с мнением нации в целом и предполагавшую оценивать билли, принятые Палатой общин, с учетом данного мнения, маркиз Солсбери проводил и в последующих парламентских выступлениях. Так, в своей речи в Палате лордов 8 июля 1884 г. при обсуждении во втором чтении нового билля о народном представительстве (*Representation of People Bill*) он говорил: «Мы не должны уклоняться от подчинения мнению народа, каким бы оно ни было... Я полагаю, что мы обязаны как защитники его интересов призвать правительство обратиться к народу, и мы будем придерживаться результатов этого обращения»<sup>22</sup>. «Доктрина Солсбери» разрушала распространявшееся в Великобритании после парламентской реформы 1832 г. представление о том, что только Палата общин, состав которой формируется населением посредством голосования на парламентских выборах, является выразителем народных интересов. Палата лордов, не избиравшаяся населением, в соответствии с этой доктриной мыслилась тем не менее вполне способной выражать интересы нации. Более того, «доктрина Солсбери» допускала, что мнение Палаты общин могло не совпадать с мнением народа и что в такой ситуации именно Палата лордов становилась единственной выразительницей народных интересов.

Идеологические и политические выгоды подобных умозаключений для верхней палаты британского парламента, а также настойчивость, с которой маркиз Солсбери их пропагандировал, способствовали довольно быстрому признанию их лордами в качестве важнейшего политического принципа. Известный английский общественный деятель и публицист второй половины XIX — начала XX в. Уильям Томас Стед писал в конце 1906 г. в книге «Пэры или народ?»: «До 1894—1895 гг. Палата лордов никогда не осмеливалась отвергнуть без церемонии какую-либо меру, которая при обращении к стране получала одобрение боль-

шинства избирателей. По прошествии шестидесяти лет обязанность Палаты лордов подчиниться какой-либо мере по воле нации, после того как она выяснена через обращение к стране, стала рассматриваться в качестве части неписаного конституционного права»<sup>23</sup>.

После смерти в 1903 г. Роберта Гаскойн-Сесиля, 3-го маркиза Солсбери, его титул унаследовал его сын Джеймс Гаскойн-Сесил<sup>24</sup>, ставший четвертым по счету маркизом Солсбери. Вместе с титулом он воспринял и политические воззрения отца и, в частности, сформулированную им конституционную доктрину. Выступая 24 марта 1911 г. в Палате лордов при рассмотрении во втором чтении билля о парламенте 4-й маркиз Солсбери говорил: «Всеми признается, что Палата общин избрана, как говорится, без какого-либо мандата на особые меры, и тем не менее она присвоила себе полномочие на их проведение. У самого меня нет возражения против этого. Конечно, пусть она занимается ими; но вы не должны говорить, что Палата общин представляет в этом отношении точное мнение народа. Она не следует ему. Это может быть так, а может и не так. И согласно нашей древней конституции, единственное средство предотвратить нарушение справедливости вследствие предоставления Палате общин возможности законодательствовать вопреки желаниям народа лежит во власти Палаты ваших светлостей передавать такие билли на усмотрение народа... Мы за референдум. То есть мы не верим, что Палата общин непременно является противником народа. Мы согласны с тем, что она — величайшая представительная ассамблея в мире. Те из нас, которые были в течение многих лет членами этой ассамблеи, сохраняют свою приверженность к Палате общин как институту, но мы не верим, что она непогрешима в своих суждениях о желаниях народа, и мы заявляем, что если вы не желаете больше позволять Палате лордов с ее старинным, глубоким чувством ответственности действовать так, как она действовала в прошлом, тогда вы должны иметь систему референдума»<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> *Stead W.T.* Peers or people? The House of Lords Weighed in the Balance and Found Wanting. L., 1907. P. 3.

<sup>24</sup> Его полное имя — Джеймс Эдвард Губерт Гаскойн-Сесил, 4-й маркиз Солсбери (*James Edward Hubert Gascoyne-Cecil, 4th Marquess of Salisbury*, 1861—1947). С 1868 по 1903 г. он носил титул виконта Кранборна (*viscount Cranborne*).

<sup>25</sup> “It is admitted on all hands that a House of Commons is elected without, as the phrase is, any mandate for particular measures, and yet is entitled to deal with them. I have no objection to that myself. By all means let them deal with them; but you must not say that the House of Commons in these respects represents the exact opinion of the people. It does not follow. It may be so; it may not be so. And according to our ancient Constitution the only means of preventing a miscarriage of justice in consequence of the possibility of the House of Commons legislating in conflict with the wishes of the people lay in the power of your Lordships' House to refer such Bills to the people... We are in favour of the Referendum. That is to say, we do not believe that the House of Commons is necessarily the counterpart of the people. We agree that it is the greatest representative Assembly in the world. Those of us who were Members for many years of that Assembly are, of course, by old association devoted to the House of Commons as an institution, but we do not believe it is infallible in its judgment of the wishes of the people, and we say that if

House of Commons represents only theoretically and not literally the opinions of the Nation” (*ibid.*).

<sup>21</sup> “...the House of Commons represents only theoretically and not literally the opinions of the Nation” (*ibid.*).

<sup>22</sup> “We do not shrink from bowing to the opinion of the people, whatever that opinion may be... I feel that we are bound, as guardians of their interests, to call upon the Government to appeal to the people, and by the result of that appeal we will abide” (*Parliamentary debates. Third series, commencing with the reign of William IV. Vol. 290: 4 July 1884 to 21 July 1884. L., 1884. Col. 469*).

Приведенные слова показывают, что в условиях доминирования в Палате общин политических сил, стремившихся не просто ограничить полномочия Палаты лордов, но и вовсе ее ликвидировать, «доктрина Солсбери» стала использоваться британскими политическими деятелями-консерваторами для обоснования необходимости сохранения двухпалатной системы парламента. Вместе с тем особую ценность для Палаты лордов представляло не только идейное, но также нормативное содержание этой доктрины. Она подсказывала лордам, большинство из которых принадлежало к партии консерваторов, правило поведения в обстановке полного доминирования в Палате общин соперничающей с ними партии.

Эту подсказку хорошо понял лидер консерваторов в Палате лордов в 1945 г. сын 4-го маркиза Солсбери Роберт Гаскойн-Сесил, носивший сначала титул виконт Кранборна, а после смерти отца в 1947 г. ставший 5-м по счету маркизом Солсбери. Именно поэтому в своей речи, произнесенной в Палате лордов 16 августа 1945 г., он призвал пэров-консерваторов голосовать за предложенные лейбористским правительством и принятые Палатой общин билли в тех случаях, когда они выражают программные установки Лейбористской партии, поддержанные избирателями на прошедших за месяц до этого парламентских выборах.

Выступая в верхней палате британского парламента 4 ноября 1964 г., 5-й маркиз Солсбери вспомнил об этой речи и постарался объяснить выраженную в ней позицию. «В 1945 году, — сказал он, — мы столкнулись, в каком-то смысле, как это ни странно, с более легкой проблемой, чем та, с которой сталкиваемся теперь, так как лейбористское большинство в другой ситуации, если помнит благородный граф Эттли<sup>26</sup>, было намного большим, чем оно является сегодня, и поэтому для нас, принадлежавших к оппозиции, было возможно установить ясное руководящее правило, по которому содержание программы Лейбористской партии на прошедших всеобщих выборах должно считаться одобренным британским народом. Поэтому, если помнят ваши светлости, мы приняли все билли о национализации во втором чтении, хотя они нам искренне не нравились, и сделали все возможное, чтобы на стадии комитета улучшить их и сделать более выполнимыми. Однако там, где вводились меры, отсутствовавшие в манифесте Лейбористской партии на предыдущих выборах, мы сохраняли за собой полную свободу действий»<sup>27</sup>.

---

you will no longer allow the House of Lords with its old deep sense of responsibility to act as it has done in the past then you must have a system of Referendum” (The Parliamentary debates. House of Lords. Fifth series. Vol. 8: 26 April 1911 to 29 June 1911. L., 1911. Col. 784).

<sup>26</sup> Имеется в виду Клемент Ричард Эттли (Clement Richard Attlee, 1st Earl Attlee, 1883–1967) — лидер Лейбористской партии, премьер-министр Великобритании в 1945–1951 гг.

<sup>27</sup> “In 1945 we were faced, in one sense, curiously enough, with an easier problem than now, for the Labour majority in another place, as the noble Earl Lord Attlee, will remember,

Из этого признания видно, что в послевоенный период лорды-консерваторы воспринимали «доктрину Солсбери» прежде всего как принцип, который, с одной стороны, позволял им идти на компромисс с лейбористами, а с другой — очерчивал, причем достаточно четко, границы этого компромисса.

Лейбористы же видели в этой доктрине угрозу своим позициям, завоеванным на всеобщих выборах 1945 г., поэтому не скрывали отрицательного отношения к ней. 29 июня 1949 г. виконт Эддисон<sup>28</sup> — член Лейбористской партии, лидер Палаты лордов, представлявший в ней интересы правительства, говорил в своем выступлении при обсуждении в ее комитете билля о национализации железоплавильной и сталелитейной промышленности (Iron and Steel Bill): «Мы приняли мнение и неизменно на нем стоим, по которому не будем признавать, что эта непредставительная Палата, полностью неизбранная, будет способна требовать второго мандата от народа и отказываться давать силу биллям, внесенным во время четвертой парламентской сессии правительством, опирающимся на подавляющее большинство в представительной Палате. Мы абсолютно отказываемся принять эту позицию. Я говорю вашим светлостям, что Лейбористская партия никогда ее не примет, и будет крайне нежелательно, если эта Палата будет настаивать на ней»<sup>29</sup>.

Резкое неприятие главного принципа программной для консерваторов «доктрины Солсбери» не помешало лейбористам пойти с ними на компромисс в самом важном для них политическом вопросе — разработке плана реформы Палаты лордов.

\* \* \*

Предвыборная программа Лейбористской партии предполагала для ее осуществления издание целой массы законов. На практике их ко-

---

was far larger than it is today, and it was therefore possible for us who belonged to the Opposition to make it our broad guiding rule that what had been on the Labour Party programme at the preceding General Election should be regarded as having been approved by the British people. Therefore, as your Lordships will remember, we passed all the nationalisation Bills, although we cordially disliked them, on the Second Reading, and did our best to improve them and make them more workable on Committee stage. Where, however, measures were introduced which had not been in the Labour Party Manifesto at the preceding Election, we reserved full liberty of action” (The Parliamentary debates. House of Lords. Fifth series. Vol. 261: 27 October 1964 to 3 December 1964. L., 1964. Col. 66).

<sup>28</sup> Его полное имя — Кристофер Эддисон, 1-й виконт Эддисон (*Christopher Addison, 1st Viscount Addison*, 1869–1951).

<sup>29</sup> “We have taken the view, and we stand unalterably upon it, that we will not accept that this unrepresentative House, completely unelected, shall be able to demand a second mandate of the people and shall refuse to give authority to Bills introduced in the fourth Session of a Parliament by a Government with a large majority in the representative Chamber. We refuse absolutely to accept that position. I say to your Lordships that the Labour Party never will accept it, and it will be a very undesirable thing if this House insists upon it” (The Parliamentary debates. House of Lords. Fifth series. Vol. 163: 21 June 1949 to 15 July 1949. L., 1949. Col. 566).

личество оказалось таким, что Палата общин вынуждена была многие, даже весьма значимые биллы принимать без обсуждения. В этих условиях только Палата лордов могла своей критикой биллей и поправками в них хоть как-то улучшить качество принимаемых законодательных актов. И правительство, являвшееся инициатором большинства биллей, оказывалось даже заинтересованным в этой критике и поправках. Как показали первые два послевоенных года, Палата лордов в этом отношении вполне оправдала надежды правительства. При этом, следуя принципам «доктрины Солсбери», она не препятствовала принятию даже таких законопроектов, которые юридически оформляли экономическую политику, считавшуюся лордами-консерваторами антиобщественной и вредной, а именно: политику национализации железных дорог, железоплавильных и сталелитейных предприятий, угольных шах и т.д. За период с 1945 по 1949 г. Палата лордов приняла восемь биллей о национализации этих ведущих отраслей экономики. Пэры активно участвовали в дебатах при обсуждении этих законопроектов и довольно резко их критиковали, но в конечном итоге голосовали в большинстве своем за их одобрение.

Билль о транспорте (Transport Bill)<sup>30</sup>, проходивший обсуждение в Палате общин в ноябре–декабре 1946 г., поступил тем не менее в Палату лордов в совершенно недоработанном, сыром виде, с нерассмотренными 31 статьей и 5 приложениями, с необсужденными даже в специальном комитете 200 правительственными поправками. Палата лордов уделила дискуссиям по этим поправкам, приложениям и статьям целых 9 дней в комитете и 2 дня на заседании всей Палаты во втором чтении. Лорды добавили в этот билль для улучшения его качества 42 собственных поправки, касавшиеся в основном децентрализации и ограничения национализации железных дорог.

После этого билль о транспорте, в тексте которого было уже 242 поправки, возвратился в Палату общин, а оттуда в правительство. Однако лейбористское правительство, отказавшись от доработки билля в целом, ограничились тем, что отвергло все 42 поправки, внесенные в его текст Палатой лордов, сочтя все их политически мотивированными и отражающими политику Консервативной партии. В конечном итоге лордам удалось все же отстоять 10 своих поправок по весьма значимым вопросам, ставшим предметом спора между ними и правительством<sup>31</sup>.

Практика рассмотрения законопроектов в британском парламенте в течение 1946–1947 гг. показала лейбористам, что «доктрина Солсбери» позволяет лордам-консерваторам одобрять даже такие из

предлагаемых правительством законодательных мер, которые всецело противоречат их вековым идеологическим принципам. Это наводило лидеров Лейбористской партии на мысль о том, что Палата лордов вполне может согласиться и на решительную реформу самой себя. Для обсуждения главных ее параметров в феврале 1948 г. была созвана конференция лидеров трех парламентских партий. Лейбористскую партию представляли на этой конференции премьер-министр Клемент Эттли, лорд Герберт Моррисон, лорд Эддисон и лорд Йовитт. От Консервативной партии в переговорах о судьбе Палаты лордов участвовали маркиз Солсбери, виконт Свинтон, сэр Дэвид Максвелл-Файф и Энтони Идеен (при его отсутствии — Оливер Стэнли). Либеральная партия была представлена виконтом Самуэлем и Клементом Дэвисом<sup>32</sup>.

Всего состоялось семь заседаний этой межпартийной конференции, прошедших в период с 19 февраля по 26 апреля 1948 г. На них лидеры партий выработали совместную предварительную программу реформы полномочий и состава Палаты лордов из девяти пунктов, гласивших:

«1) Вторая палата должна быть дополняющей, а не соперничающей с нижней палатой, и, подразумевая эту цель, реформу Палаты лордов следует базировать на модификации ее существующей конституции в противоположность учреждению Второй палаты совершенно нового типа, основывающейся на определенной системе выборов»<sup>33</sup>.

«2) Исправленная конституция Палаты лордов должна быть такой, чтобы обеспечить, насколько это осуществимо, дабы для какой-либо одной партии не было бы гарантировано постоянное большинство»<sup>34</sup>.

«3) Существующее ныне право присутствовать и голосовать, базирующееся исключительно на принципе наследственности, не должно само по себе составлять признак для допуска в реформированную вторую палату»<sup>35</sup>.

«4) Члены Второй палаты должны называться “лордами парламента” и назначаться на основе личных отличий или государственной службы. Они могут быть отобраны из наследственных пэров или из коммонеров, из которых будут созданы пожизненные пэры»<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> Parliament Bill, 1947: Agreed Statement on Conclusion of Conference of Party Leaders, February–April, 1948. L., 1948. P. 2.

<sup>33</sup> “1) The Second Chamber should be complementary to and not a rival to the Lower House, and, with this end in view, the reform of the House of Lords should be based on a modification of its existing constitution as opposed to the establishment of a Second Chamber of a completely new type based on some system of election” (ibid. P. 3).

<sup>34</sup> “2) The revised constitution of the House of Lords should be such as to secure as far as practicable that a permanent majority is not assured for any one political Party” (ibid.).

<sup>35</sup> “3) The present right to attend and vote based solely on heredity should not by itself constitute a qualification for admission to a reformed Second Chamber” (ibid.).

<sup>36</sup> “4) Members of the Second Chamber should be styled 'Lords of Parliament' and would be appointed on grounds of personal distinction or public service. They might be drawn either from Hereditary Peers, or from commoners who would be created Life Peers” (ibid.).

<sup>30</sup> A Bill to provide for the nationalization and better co-ordination of transport.

<sup>31</sup> 6 августа 1947 г. Билль о транспорте был утвержден королем и стал Актом о транспорте (Transport Act, 1947) (Walker G. The Transport Act 1947 // Econ. J. 1948. Vol. 58. N 229. P. 11–30.

«5) Женщины должны иметь возможность быть назначенными лордами парламента таким же способом, каким назначаются мужчины»<sup>37</sup>.

«6) Должно быть издано постановление о включении во Вторую палату некоторых потомков монарха, некоторых духовных лордов и апелляционных лордов»<sup>38</sup>.

«7) Для того чтобы лица без личного состояния не были исключены, членам Второй палаты будет выплачиваться некоторое вознаграждение»<sup>39</sup>.

«8) Пэры, которые не являются лордами парламента, должны получить право баллотироваться на выборах в Палату общин и голосовать на выборах тем же самым образом, как и другие граждане»<sup>40</sup>.

«9) Должно быть издано некое постановление для дисквалификации членов Второй палаты, игнорирующих или становящихся больше неспособными или непригодными к выполнению своих обязанностей как таковых»<sup>41</sup>.

Во время обсуждения способов формирования состава будущей Второй палаты парламента участники межпартийной конференции пытались решить вопрос и о количестве ее членов. Лорд Солсбери предлагал дать реформированной Палате лордов 400 мест, из которых 100 он отводил наследственным пэрам, а 300 — пэрам пожизненным. Однако лидеры Лейбористской партии хотели ограничить состав Второй палаты лишь 300 членами. Консерваторам это число показалось слишком маленьким, позволяющим премьер-министру подчинить себе Палату включением в нее сравнительно небольшого количества новых членов из своих сторонников. Поэтому партийные лидеры не смогли прийти к согласию по вопросу количественного состава Второй палаты и вынуждены были отложить его решение.

В целом содержание принятой межпартийной конференцией программы реформы Палаты лордов свидетельствует о том, что вожди лейбористов отказались выполнять обещание, провозглашенное в преамбуле Акта о парламенте 1911 г., и учреждать Вторую палату парламента на народной основе. Участник указанной конференции, один из лидеров Лейбористской партии лорд Герберт Моррисон<sup>42</sup> объяснял данный отказ следующим образом: «Лейбористское правительство не

было озабочено рациональной реформой в направлении демократизации Второй палаты, так как это добавило бы ей авторитета и усилило ее позицию в соперничестве с Палатой общин. Перемены, которые дали бы Палате лордов демократический и представительный характер, оказались бы недемократическими в итоге, поскольку имели тенденцию сделать лордов равными общинам... Сама иррациональность формирования состава Палаты лордов и ее причудливость являются охраной для нашей современной британской демократии»<sup>43</sup>.

В свете этого откровения более ясным становится и возможный мотив принятия в 1949 г. ряда поправок в Акт о парламенте 1911 г., сокративших срок вступления в силу правила, позволявшего принять нефинансовый публичный билль без согласия Палаты лордов, с двух лет до одного. Лорды-консерваторы не препятствовали лейбористскому правительству проводить через парламент даже законы о национализации важнейших отраслей экономики и, казалось бы, никакой особой необходимости инициировать внесение в Акт о парламенте 1911 г. таких поправок у него не было. Принятие Акта о парламенте 1949 г. получает вполне разумное объяснение, если мы примем во внимание отказ лидеров Лейбористской партии от реформы Палаты лордов. Полномочия верхней палаты британского парламента в законодательном процессе ослаблялись именно потому, что лейбористы приняли решение сохранить ее в прежнем виде, т.е. в качестве парламентской палаты, формирующейся, как и прежде, по наследственному принципу.

Подтверждением истинности выше приведенного высказывания лорда Герберта Моррисона служит и тот факт, что вплоть до 1983 г. ни в одном из последующих предвыборных манифестов Лейбористской партии не упоминалось ни о какой реформе Палаты лордов. В манифесте 1966 г. был специальный раздел под названием «Модернизация парламента (Modernising Parliament)», но о верхней палате британского парламента в ней было всего лишь сказано о том, что «будет введено законодательство для предохранения одобренных Палатой общин мер от блокирования в Палате лордов путем отсрочки их одобрения или отклонения»<sup>44</sup>.

<sup>37</sup> “5) Women should be capable of being appointed Lords of Parliament in like manner as men” (ibid.).

<sup>38</sup> “6) Provision should be made for the inclusion in the Second Chamber of certain descendants of the Sovereign, certain Lords Spiritual and the Law Lords” (ibid.).

<sup>39</sup> “7) In order that persons without private means should not be excluded, some remuneration would be payable to members of the Second Chamber” (ibid.).

<sup>40</sup> “8) Peers who were not Lords of Parliament should be entitled to stand for election to the House of Commons, and also to vote at elections in the same manner as other citizens” (ibid.).

<sup>41</sup> “9) Some provision should be made for the disqualification of a member of the Second Chamber who neglects, or becomes no longer able or fitted, to perform his duties as such” (ibid.).

<sup>42</sup> Его полное имя — Герберт Стэнли Моррисон, барон Моррисон Ламбет (Herbert Stanley Morrison, Baron Morrison of Lambeth, 1888–1965).

<sup>43</sup> “The Labour Government was not anxious for the rational reform of the democratization of the Second Chamber, for this would have added to its authority and would have strengthened its position as against that of the House of Commons. Changes which gave the House of Lords a democratic and representative character would have been undemocratic in outcome, for they would have tended to make the Lords the equals of the Commons. ... The very irrationality of the composition of the House of Lords and its quaintness are safeguard for our modern British democracy” (Morrison H. Government and Parliament: A Survey from the Inside. Oxford, 1964. P. 205).

<sup>44</sup> “Finally, legislation will be introduced to safeguard measures approved by the House of Commons from frustration by delay or defeat in the House of Lords” (Labour Party General Election Manifesto 1966: Time for decision // Labour Party General Election Manifestos. 1900–1997. P. 147).

Подобное обещание содержалось и в манифесте 1970 г., где в разделе «Центральное правительство и парламент (Central government and Parliament)» говорилось: «Мы не можем принять ситуацию, в которой Палата лордов может аннулировать важнейшие решения Палаты общин и применить полномочия для отсрочки их и такую меру, как вето, в последний год перед выборами. Предложения для обеспечения реформ будут поэтому введены в действие»<sup>45</sup>.

И только в предвыборной программе 1983 г. лейбористы объявили о стремлении провести решительную реформу Палаты лордов, по существу, упраздняющую этот многовековой государственный орган. В разделе манифеста, названном «Более широкая демократия (A wider democracy)», Лейбористская партия пообещала «предпринять действия для упразднения недемократической Палаты лордов как можно скорее и в качестве промежуточной меры в первую сессию парламента внести билль, лишающий ее законодательных полномочий — за исключением тех, которые касаются жизни парламента»<sup>46</sup>.

С того времени, когда лидеры лейбористов совместно с лидерами Консервативной и Либеральной партий разрабатывали программу решительной реформы Палаты лордов, до издания предвыборного манифеста лейбористов, вобравшего в себя обещание вовсе упразднить ее, прошло 35 лет. Палата лордов претерпела за это время серьезные изменения и уже не была той парламентской палатой, с которой лейбористским политикам приходилось иметь дело во второй половине 40-х гг. XX в.

Отказ тогдашних лидеров Лейбористской партии от реформы Палаты лордов не снял этот вопрос с повестки дня политической жизни Великобритании. В 1951 г. лейбористов сменили у власти консерваторы<sup>47</sup>. Консервативная партия по всей логике должна была стремиться всячески сохранить Палату лордов в неизменном, традиционном состоянии, поскольку имела в ней свою весьма прочную опору. Однако она высказывает желание реформировать ее. В своем предвыборном манифесте 1950 г. консерваторы заявили: «Нашей целью будет добиваться проведения реформы и окончательного урегулирования состава и полномочий Палаты лордов посредством всепартийной конферен-

<sup>45</sup> “We cannot accept the situation in which the House of Lords can nullify important decisions of the House of Commons and, with its delaying powers, veto measures in the last year before an election. Proposals to secure reform will therefore be brought forward” (Labour Party General Election Manifesto 1966: Now Britain’s strong—let’s make it great to live in // Ibid. P. 171).

<sup>46</sup> “Take action to abolish the undemocratic House of Lords as quickly as possible and, as an interim measure, introduce a Bill in the first session of parliament to remove its legislative powers — with the exception of those which relate to the life of a parliament” (Labour Party General Election Manifesto 1983: The new hope for Britain // Ibid. P. 275).

<sup>47</sup> Консервативная партия, ведомая знаменитым Уинстон Черчиллем, получила на выборах в Палату общин, состоявшихся 25 октября 1951 г., 321 место, лейбористы, возглавлявшиеся Клементом Эттли, — 295 мест, а либералы (лидер — Клемент Дэвис) — 6 мест.

ции, созванной в подходящее время. Перед ней следует представить следующие предложения: а) существующее ныне право присутствовать и голосовать, базирующееся исключительно на принципе наследственности, не должно само по себе составлять критерий допуска в реформированную палату<sup>48</sup>; б) реформированная Палата лордов должна иметь полномочия, соответствующие ее составу, но не превышающие те, которые были предоставлены Актом 1911 года»<sup>49</sup>.

В марте 1953 г. маркиз Солсбери написал в меморандуме, специально посвященном реформе верхней палаты британского парламента: «Чтобы Палата лордов вообще выжила, необходимо что-то сделать для приведения ее в колею современных идей»<sup>50</sup>.

Предвыборный манифест Консервативной партии 1955 г. подтвердил ее курс на реформу Палаты лордов. «Консервативная партия, — отмечалось в нем, — долго желала добиться решения, касающегося реформы Палаты лордов, так чтобы она могла продолжать играть присущую ей роль как Вторая палата по Конституции. Отказ Лейбористской партии участвовать в обсуждениях, которые мы предлагали по данной теме, не должен восприниматься в качестве отсрочки реформы на неопределенное время. Мы продолжим искать сотрудничество с другими в достижении решения. Мы полагаем, что любые перемены, которые возможны в настоящее время, должны касаться только состава Палаты»<sup>51</sup>.

На парламентских выборах, состоявшихся 26 мая 1955 г., Консервативная партия снова одержала верх над лейбористами, проведя в Палату общин 345 депутатов, тогда как Лейбористской партии уда-

<sup>48</sup> Текст данного пункта полностью повторял содержание третьего пункта программы реформы Палаты лордов, составленной межпартийной конференцией, проходившей в феврале—апреле 1948 г. Единственное исключение — вместо «реформированной второй палате» в предвыборном манифесте Консервативной партии 1950 г. говорилось просто о «реформированной палате».

<sup>49</sup> “It would be our aim to reach a reform and final settlement of the constitution and powers of the House of Lords by means of an all-Party conference called at an appropriate date. It would have before it proposals that: a) the present right to attend and vote based solely on heredity should not by itself constitute a qualification for admission to a reformed House; b) a reformed House of Lords should have powers appropriate to its constitution, but not exceeding those conferred by the Act of 1911” (Conservative Party General Election Manifesto 1950 // Conservative Party General Election Manifestos, 1900–1997 / Ed. by I. Dale, introd. by A. Cooke. L.; N.Y., 2000. P. 90).

<sup>50</sup> Cit.: Dorey P., Kelso A. House of Lords Reform Since 1911. Must the Lords Go? N.Y., 2011. P. 88.

<sup>51</sup> “It has long been the Conservative wish to reach a settlement regarding the reform of the House of Lords, so that it may continue to play its proper role as a Second Chamber under the Constitution. The Labour Party’s refusal to take part in the conversations we have proposed on this subject must not be assumed to have postponed reform indefinitely. We shall continue to seek the cooperation of others in reaching a solution. We believe that any changes made now should be concerned solely with the composition of the House” (Conservative Party General Election Manifesto 1955: United for peace and progress: the Conservative and Unionist Party’s policy // Conservative Party General Election Manifestos, 1900–1997. P. 125).

лось завоевать на 68 мест меньше. Эта победа позволила правительству консерваторов провести спустя три года радикальную реформу состава Палаты лордов.

### Список литературы

1. *Cecil G.* Life of Robert Marquis of Salisbury. Vol. 2: 1868–1880. L., 1921.
2. Conservative Party General Election Manifestos, 1900–1997 / Ed. by I. Dale, introd. by A. Cooke. L.; N.Y., 2000.
3. *Dorey P., Kelso A.* House of Lords Reform Since 1911. Must the Lords Go? N.Y., 2011.
4. Labour Party General Election Manifestos. 1900–1997 / Ed. by I. Dale, introd. by D. Kavanagh. L.; N.Y., 2000.
5. Let us Face the Future: A Declaration of Labour Policy for the Consideration of the Nation. L., 1945.
6. *Morrison H.* Government and Parliament: A Survey from the Inside. Oxford, 1964.
7. Parliament Bill, 1947: Agreed Statement on Conclusion of Conference of Party Leaders, February–April, 1948. L., 1948.
8. The Parliamentary debates. Third series, commencing with the reign of William IV. Vol. 197: 17th June — 15th July 1869. L., 1869.
9. The Parliamentary debates. Third series, commencing with the reign of William IV. Vol. 211: 1 May 1872 to 20 June 1872. L., 1872.
10. The Parliamentary Debates (official report). House of Lords. Fifth series. Vol. 137. L., 1945.
11. The Parliamentary debates. House of Lords. Fifth series. Vol. 163: 21 June 1949 to 15 July 1949. L., 1949.
12. The Parliamentary debates. House of Lords. Fifth series. Vol. 261: 27 October 1964 to 3 December 1964. L., 1964.

**М.В. Федоров**, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Российского университета дружбы народов (РУДН)\*

### ЛАТИНОАМЕРИКАНСКИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ В XIX в.: ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ГЕНЕЗИСА\*

*В статье исследуется генезис латиноамериканского конституционализма и его эволюция на протяжении XIX в. Анализируется подход латиноамериканских авторов к понятию «конституционализм», выявляются основные составляющие этого понятия, принципы его формирования, соотношения понятий конституционализма, правовой культуры и правового государства, дается характеристика первым конституциям Латинской Америки и конституциям второй половины XIX в.*

**Ключевые слова:** конституционализм, правовая культура, правовое государство, конституция, федерация, республиканизм, каудилизм.

*The article examines the genesis of the Latin American constitutionalism and its evolution during the XIX century. Analyzed is approach of Latin American authors to the notion of “constitutionalism”, identified are the main components of this concept, the principles of its formation, the relationship between the concepts of constitutionalism, legal culture and legal state, the characteristic of the first constitutions in Latin America and the constitutions of the second half of the XIX century.*

**Keywords:** constitutionalism, legal culture, rule of law, constitution, federation, republicanism, caudillo.

В современный период тема конституционализма является одной из самых актуальных в правовой науке. Это обусловлено рядом важных факторов, прежде всего пристальным вниманием российских и зарубежных специалистов к проблеме конституционализма как научной категории и как политико-правовой практики. Вместе с тем уровень научной разработки данной проблемы явно недостаточен, не все ее аспекты изучены в должной мере, подходы к исследованию конституционализма подчас непоследовательны и противоречивы.

В этих условиях более углубленному пониманию проблемы способствует ее исследование в рамках отдельных стран, регионов и даже цивилизаций. Такой подход способствует более полному раскрытию соотношения общего и особенного в содержании понятия «конституционализм», его региональных либо цивилизационных особенностей

\* fedorovrudn@mail.ru

\*\* В основу статьи положен доклад автора в рамках научной конференции, состоявшейся 27 ноября 2013 г. на юридическом факультете МГУ имени М.В. Ломоносова.