

ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА ЗА РУБЕЖОМ

ПАЛАТА ЛОРДОВ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СТРОЕ ВЕЛИКОБРИТАНИИ В XIX В. : «ДОКТРИНА СОЛСБЕРИ»

В.А. Томсинов

Кафедра истории государства и права
Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова
Ленинские горы, 1, Москва, Россия, 119991

Статья посвящена проблемам эволюции государственного строя Великобритании. Автор выделяет, что конструкция государственного строя Великобритании, сложившаяся к началу XIX в., отводила Палате лордов консервативную, стабилизирующую роль: она была призвана, с одной стороны, ограничивать произвольные действия короля и Палаты общин, а с другой — смягчать противоречия между ними, которые могли возникать по тем или иным причинам. В статье прослеживаются изменения на протяжении XIX в. конституционного статуса Палаты лордов и ее роль в законодательном процессе Великобритании, нашедших свое отражение в так называемой «доктрине Солсбери». В этой доктрине описывалась произошедшая в течение XIX в. перемена во взаимоотношениях двух палат парламента Великобритании и утвердившееся в результате ее новое понимание роли Палаты лордов в законодательном процессе.

Ключевые слова: государственный строй, Палата лордов, Палата общин, ограничение королевской власти, мнение нации, доктрина Солсбери.

Конструкция государственного строя Великобритании, сложившаяся к началу XIX в., отводила Палате лордов консервативную, стабилизирующую роль: она призвана была, с одной стороны, ограничивать произвольные действия короля и Палаты общин, а с другой — смягчать противоречия между ними, которые могли возникать по тем или иным причинам.

Эти функции Палата лордов была способна выполнять потому, что обладала необходимой мерой самостоятельности, которая обуславливалась прежде всего ее составом. Она формировалась в большинстве своем из наследственных пэров (1).

Король мог, конечно, повлиять на действия Палаты лордов посредством угрозы назначить в ее состав столько пэров, сколько потребуется для проведения через нее удобного ему и Палате общин решения, но лица, уже имевшие статус пэра британского парламента, были независимы от королевской власти: они занимали место парламентария пожизненно и передавали его своему сыну.

Такое положение членов Палаты лордов, обеспечивая им независимость от короля и общественного мнения, во многом предопределяло консервативность

их мировоззрения. В трактате «Наши наследственные законодатели», опубликованном в 1881–1882 гг. в виде шести писем о Палате лордов под псевдонимом «Verax» в газете «Manchester Weekly Times» ее издателем Генри Данклеем (Henry Dunckley), об этой особенности верхней палаты парламента Великобритании говорилось следующее: «К погрешностям британской конституции, модифицированной событиями последних девяноста лет, следует причислить то, что одна отрасль законодательства постоянно идентифицируется с одной и той же политической партией. Палата общин изменяется вместе с текущим общественным мнением. В 1868 г. она была либеральной. В 1874 году — консервативной. В 1880 году она снова стала либеральной. Но Палата лордов никогда не меняется. Она всегда консервативна» [15. Р. 3].

Давая такую оценку верхней палаты британского парламента, Генри Данклей не скрывал, что считает упразднение наследственного принципа ее формирования и соответственно превращение Палаты лордов просто во вторую парламентскую палату невозможным при той административно-территориальной организации, которая сложилась в Великобритании. «Если принцип наследственного законодателя будет отвергнут, вторая палата может быть учреждена только на представительной основе. Однако при административной организации Соединенного королевства будет нелегко создать условия для избрания второй палаты» [15. Р. 19].

В действительности консервативность Палаты лордов была не «погрешностью» британского конституционного устройства, а необходимым для его сохранения условием. Неписанный характер конституции Великобритании, повышенная роль традиций, обычаев, соглашений в регулировании политических отношений в этой стране, предполагали наличие в системе высшей государственной власти органа, выступающего хранителем конституционных устоев, предохраняющего государство от непродуманных и слишком резких реформ.

Для конституции, основное содержание которой составлялось постепенно, в результате естественно-исторической эволюции государственного строя, путем последовательного накопления в течение столетий идей, принципов и норм, выработавшихся практикой политической жизни, любое одномоментное, произвольное и решительное изменение, внесенное государственной властью посредством принятия законодательного акта, могло оказаться непоправимо губительным, разрушающим всю юридическую конструкцию государственного строя. Палата лордов являлась в системе верховной государственной власти органом, не позволявшим королю и Палате общин игнорировать политические традиции и проводить политику, соответствующую только текущему моменту, угрожающую исключительно современным интересам тех или иных общественных групп населения. Она была политической силой, заставлявшей другие государственные органы поддерживать преемственность в развитии конституции.

Ограничивая произвол короля, Палата лордов вместе с тем была надежной опорой монархии — силой, которая сохраняла монархическую государственность, спасала институт королевской власти от ликвидации. Уильям Блэкстоун писал об этой роли Палаты лордов: «Орган знати также в особенности необхо-

дим в нашей смешанной и сложной конституции, для того чтобы поддерживать права как Короны, так и народа, путем формирования барьера для противостояния посягательствам их обоих. Он создает и сохраняет ту постепенную шкалу достоинства, которая восходит от крестьянина к принцу, поднимаясь, как пирамида, от широкого основания и уменьшаясь до точки по мере подъема. Именно эта восходящая и сжимающаяся пропорция добавляет стабильности любому правлению, потому что когда случается внезапное отклонение из одной крайности в другую, мы можем заявить, что государство непрочно. Знать является поэтому столпом, который воздвигается среди людей в большей степени непосредственно для поддержки трона; и если он упадет, то и она будет погребена под его руинами» [1. Р. 153].

Палата лордов выступала также в качестве фактора, ограничивавшего власть денег в политической жизни британского общества. На это значение британской политической аристократии обращал внимание Уолтер Бэдджот. «Сословие знати, — писал он в своем произведении об английской конституции, — имеет великую пользу не только в том, что оно создает, но и в том, чему оно препятствует. Оно препятствует господству богатства — религии золота. Это очевидный и естественный идол англо-сакса. Он всегда стремится делать деньги; он все исчисляет в монете, он преклоняется перед большой кучей монет и усмехается, если проходит мимо их маленькой кучи. Он обладает «естественным инстинктом восхищения богатством для собственной пользы» [1. Р. 90].

Сами лорды хорошо понимали значение своей общественно-политической деятельности. Так, Генри Герберт, граф Карнарвон (Henry Herbert, earl Carnarvon) говорил в августе 1884 г. о Палате лордов: «Опутанная традициями исторической древности — немалая заслуга в дни перемен — она поддерживает видимую связь между прошлым и будущим Англии; и она добавляет достоинства старинной монархии, стабильность формам и содержанию правления, и выражает молчаливый, но не неэффективный протест против тех менее благородных влияний, которые стремятся утвердиться в поглощенном добычей денег и поклоняющемся деньгам поколении» [5. Р. 7–8].

Для выполнения функции сдерживания произвола короля и Палаты общин верхняя палата британского парламента имела достаточно правомочий. Лорд Лорберн (Loreburn), занимавший с 10 декабря 1905 г. до 10 июня 1912 г. пост лорда-канцлера (Lord High Chancellor), писал в 1910 г.: «Словом, мы живем при конституционной монархии, если применять привычное выражение. Я не знаю, что это выражение означает, до тех пор, пока не существует действительного различия между тем, что есть юридическое и что есть конституционное. Подобным образом и Палата лордов обладает очень широкими юридическими полномочиями. Она может отказать одобрить любой или каждый билль. Она может, в строгом соответствии с законом, настаивать на внесении поправок в любой и каждый билль, даже в билль о налогах и сборах для Короны. Суд, несомненно, даст силу этим полномочиям, потому что он не будет применять какой-либо билль, финансовый или нет, на который лорды, в конечном счете, отказались дать свое согласие» [6. Р. 3].

Палата лордов являлась господствующей силой в политической системе Англии и Великобритании в период с конца XVII и до 30-х гг. XIX в. Английские аристократы были главным двигателем в так называемой «славной революции» 1688–1689 гг. — операции по захвату Англии европейской финансовой группировкой, имевшей свое основное пристанище в Нидерландах (2), и соответственно больше всех слоев населения выиграли от нее. После этой революции английская земельная аристократия, вступившая в союз с крупным финансовым капиталом, еще почти полтора столетия безраздельно господствовала в Великобритании. Она подчинила своим интересам королевскую власть, правительство и Палату общин. Когда король Георг III, вступивший на трон в 1760 г. попытался самолично назначать министров и проводить самостоятельную политику, английская аристократия восприняла его действия как настоящий мятеж против устоев государства. Этот королевский «мятеж» был в конце концов подавлен, и прежняя система управления страной была восстановлена.

Палата общин в течение XVIII столетия и в начале XIX в. более чем наполовину формировалась из депутатов, избравшихся населением населенных пунктов, находившихся под контролем лордов-землевладельцев. С помощью подкупов избирателей или посредством давления на них лорды легко могли провести в парламент своего депутата. Палата общин была поэтому в действительности в большей мере придатком Палаты лордов, нежели органом, представлявшим народ. Лорды имели определяющее влияние на ее состав (3) и деятельность, а также на состав и политику Кабинета министров. При этом аристократам всегда принадлежали ключевые должности в правительстве.

«Индустриальная революция», произошедшая в Великобритании во второй половине XVIII в., выдвинула на ведущие позиции в экономике финансово-промышленные группы. Земельная аристократия лишилась безраздельного экономического превосходства, в связи с чем ослабли и ее позиции в политической системе. Притязания финансово-промышленных групп на свою долю политической власти были удовлетворены парламентскими реформами, проведенными на основе актов о народном представительстве 1832, 1867 и 1884 гг. И хотя влияние земельной аристократии на парламент на протяжении всего XIX в. оставалось довольно сильным (4), соотношение сил между Палатой лордов и Палатой общин стало меняться в пользу последней.

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

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

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

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

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

Все эти меры создавали условия для возникновения нового порядка формирования Палаты общин, предполагавшего усиление зависимости ее депутатов от избирателей, число которых значительно возросло (5), и ослабление их подчиненности лордам (6). Не случайно лорды выступили против принятия Акта о народном представительстве 1832 г. Только выраженная в письменном виде угроза короля Уильяма IV создать столько пэров, сколько будет нужно для прохождения билля о парламентской реформе через Палату лордов без нивелирующих его первоначальное содержание поправок, заставила верхнюю палату британского парламента одобрить этот законопроект.

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

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

Еще одним значимым проявлением изменения статуса Палаты лордов стало появление многочисленных деклараций о необходимости преобразовать ее в орган, формируемый на основе народного представительства, или даже совсем упразднить. Эти заявления не могли иметь практического эффекта, но они готовили общественное мнение Великобритании к решительной реформе Палаты лордов, а следовательно, и всей британской конституции. Появление в преамбуле Акта о парламенте декларации о намерении заменить Палату лордов в будущем «второй палатой, конституированной на народной основе вместо наследственной», было в значительной степени результатом той идеологической борьбы против нее, которая шла на протяжении десятилетий начиная с 30-х гг. XIX в.

«Наиболее эффективной второй палатой была бы избираемая палата, полностью ответственная перед народом» [10. Р. 5], — писал в 1835 г. в трактате с примечательным названием «Зло Палаты лордов» Джон Роебак. Подобную идею высказывал в том же году и Уильям Биггс. «Под реформой Палаты лордов, — отмечал он, — я подразумеваю то, что ее следует изменить с наследственной в избираемую Палату, над которой народ может осуществлять собственный и благотворный (salutary) контроль» [2. Р. 5]. Дэниэль О'Коннел также

предлагал формировать Палату лордов на принципе избрания ее состава, но не населением, а самими пэрами (7).

Во второй половине XIX в. чаще стали звучать голоса сторонников полной ликвидации верхней палаты британского парламента. Так, Чарльз Кэттел писал в 1872 г. памфлете «Упразднение Палаты лордов»: «Идея о том, что вторая палата требуется для исправления грубых ошибок первой, подразумевает, что первая состоит из нечестных людей и предполагает полезность третьей палаты для исправления грубых ошибок второй. Мое мнение заключается в том, что одной палаты, избираемой должным образом всем народом, организованным избирательной системой голосования в равных пропорциях, согласно численности населения, достаточно. Второй палатой, при такой системе, был бы народ» [4. Р. 4].

За удаление из британской конституции всех непредставительных элементов выступал Ричард Панкхерст, писавший в 1883 г. в «Декларации политических принципов»: «Законодательство наследственной легислатуры иррационально, реакционно и враждебно свободе и прогрессу. В правительстве не должно быть безответственной и несменяемой власти. Представительный принцип должен быть принят и применяться без оговорки и отсрочки. Первой работой в этом направлении является, очевидно, упразднение Палаты лордов как ассамблеи наследственных законодателей» [8. Р. 29].

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

Эту перемену заметил депутат Палаты общин Эдвард Хорсман и в одной из своих парламентских речей описал ее, задав следующий, весьма примечательный вопрос: «Разве не является первым законом нашей Конституции тот, по которому не бывает в этой стране никакой власти без контроля и без ответственности. Но где ограничение или контроль над недавно избранной Палатой общин, которая пять лет как живет, как избрана после реформы, и которая, отбросив реформы в сторону, начинает куролесить с финансами?» [11. Р. 4–5].

* * *

Произошедшую в течение XIX в. перемену во взаимоотношениях двух палат парламента Великобритании и утвердившееся в результате ее новое пони-

мание роли Палаты лордов в законодательном процессе отразила так называемая «доктрина Солсбери (Salisbury doctrine)» — конституционный принцип, сформулированный в конце 60-х — начале 70-х гг. XIX в. маркизом Солсбери (8). Эта доктрина будет многое определять во взаимоотношениях обеих палат парламента Великобритании и в XX в.

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 речи, произнесенной в верхней палате британского парламента 17 июня 1869 г. при обсуждении законопроекта об Ирландской церкви (Irish Church Bill). «Я хочу сказать одно или два слова о позиции этой Палаты в отношении к другой ветви законодательной власти и к нации в целом. Здесь было показано, что, признавая обязанностью этой Палаты поддерживать взвешенное, устойчивое, вполне установленное мнение нации, мы тем самым выражаем нашу подчиненность Палате общин и делаем себя всего лишь отголоском решений той Палаты. По моему убеждению, нет более абсолютно нелогичного вывода, который был бы абсолютно более нелогичным. 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 обдуманные, твердые убеждения всей нации. Но когда однажды мы придем к за-

ключению, вытекающему из всех обстоятельств дела, что Палата общин заодно с нацией, то мне кажется — кроме как в некоторых 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, что она должна передать ответственность нации и может спокойно принять решение, к которому нация пришла» [13. Col. 83–84].

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 прохождением в 1872 г. через парламент Билля о парламентских и муниципальных выборах (Parliamentary and Municipal Election Bill), 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 мистром 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» [14. Col. 884]. В сельской местности последствия введения тайного голосования были бы такими же: наемные работники получали возможность выразить 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 (9), 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, — который, насколько я могу умозаключить, это то, что рекомендовалось Дерби (10), — 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 обоснована, 2) понятна, 3) защищена от агитации, и 4) так редко применяется, что практически мало чем ограничивает нашу независимость» [7. P. 25–26].

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 которая в буквальном смысле верна только в определенных случаях и по определенным вопросам» [14. Col. 1494]. 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. Вместе с тем и мнения самих депутатов не могут не меняться за прошедшие годы. Из данного факта маркиз Солсбери делал вывод, подкреплявший его доктрину, а именно: «Палата общин представляет мнения нации только теоретически, а не буквально» [14].

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» [9. Col. 469].

«Доктрина Солсбери» разрушала распространившееся 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 большинства 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» [12. Р. 3].

Таким образом, на протяжении XIX в. конституционный статус Палаты лордов и ее роль в законодательном процессе Великобритании претерпели кардинальные перемены. В преамбуле к основному тексту Акта о парламенте 1911 г. было заявлено о намерении «заменить Палату лордов в том виде, как она существует в настоящее время, Второй палатой, конституированной на народной основе вместо наследственной» [12. Р. 335–336]. Это заявление выразило в предельно отчетливой форме итоги указанный перемен. Оно предвещало для Палаты лордов нелегкую судьбу в XX столетии.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) В начале 1908 г. в верхней палате парламента Великобритании заседали 543 наследственных пэра, среди которых 31 носил титул герцога, 35 имели звание маркиза, 164 — графа, 45 — виконта и 268 — барона. Нетрудно подсчитать, что они составляли более, чем 5/6 всего состава Палаты лордов. А между тем в течение 1908 г. к ним добавилось еще 7 человек, получивших звание пэра от короля. Подробнее об этом в книге McKechnie W.Sh. *The Reform of the House of Lords* (Glasgow, 1909. Р. 30).
- (2) Подробнее об этом см. предисловие и параграф «Финансовые тайны “славной революции”» в книге Томсинова В.А. «Славная революция» 1688–1689 гг. в Англии и Билль о правах. — М., 2010. — С. 1–77, 47–50).
- (3) Лорды часто имели не по одному, а по пять или даже десять и более своих депутатов в Палате общин. Например, у герцога Норфолка одно время было 11 собственных депутатов, у лорда Лонсдэйла — 9, у лорда Дарлингтона — 7. Депутатские места в Палате общин даже продавались на открытом рынке. Подробнее об этом см. в книге Murdoch J. *A History of Constitutional Reform in England and Ireland. With a full account of the three great measures of 1832, 1867 and 1884* (— Glasgow, London, 1885. — Р. 34).
- (4) Подробнее об этом см. в книге, посвященной избирательным реформам 1832–1885 гг. в Англии и Уэльсе Чарлза Сеймура (Seymour Ch. *Electoral Reform in England and Wales. The Development and Operation of the Parliamentary Franchise, 1832–1885*. — London, 1915. Р. VIII). А также в книге Эванса Е.Дж. (Evans E.J. *Great Reform Act of 1832*. — London, 1994. — Р. 66).

- (5) Дерек Билс предполагает, что после реформы 1832 г., при увеличении общего числа избирателей на 50%, количество активно голосующих избирателей возросло значительно больше. По его словам, «в 1859 г. процент избирателей в Соединенном Королевстве, которые действительно голосовали, превышал более, чем в два раза тот, который был в 1826 г.» (Beales D. *The Electorate Before and After 1832: The Right to Vote, and the Opportunity* // *Parliament History*. — 1992. — Vol. 11. Issue 1. — P. 148–149).
- (6) По словам Энтони МкМанамона, «в 1832 г. — году Акта о реформе — 354 члена Палаты общин находились под властью и патронажем пэров; это означало, что 54% всех членов Палаты общин были обязаны быть верными членам Палаты лордов (Mc Manamon A. *The House of Lords and the British Political Tradition. A thesis submitted to The University of Birmingham for the Degree of Doctor of Philosophy*. — Birmingham, 2012. — P. 174).
- (7) См., например: *The letter of Daniel O’Connell to the editor of the Leeds Times on peerage reform*. — London, 1835. — P. 7.
- (8) 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 Берли (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 первостепенную 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 пэрство с титулом барона Сесила. В 1604 г. Роберт Сесил стал маркизом Кранборном, а в 1605 г. получил титул графа Солсбери.
- (9) Его полное имя — Генри Говард Молино Герберт, 4-й граф Карнарвон (Henry Howard Molyneux Herbert, 4th Earl of Carnarvon, 1831–1890).
- (10) Имеется в виду Эдвард Джордж Джеффри Смит-Стэнли, 14-й граф Дерби (Edward George Geoffrey Smith-Stanley, 14th Earl of Derby, 1799–1869) — лидер Консервативной партии в 50-е — 60-е гг. XIX в., занимавший пост премьер-министра в 1852, 1858–1859 и 1866–1868 гг.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Badgot W.* English Constitution. Fifth edition. — London, 1888.
- [2] *Biggs W.* Reform of the House of Lords: a letter to the Leicester Reform Society on the necessity of a reformation in the House of Lords, and of the probable and practicable means of effecting the same. — Leicester, 1835.
- [3] *Blackstone W.* Commentaries on the Laws of England. Book the First. — Oxford, 1765.
- [4] *Cattell Ch.C.* The Abolition of the House of Lords, and On Monarchy. — Birmingham, 1872.
- [5] Earl Carnarvom. Preface // Smith Ph. V. *The House of Lords and the nation*. — London, 1884.
- [6] Lord Loreburn. Introduction // Morgam J.H. *The House of Lords and the Constitution*. With an Introduction by the Right Honourable the Lord Loreburn, the Lord High Chancellor. — London, 1910
- [7] Marquis Salisbury to Lord Carnarvon, February 20, 1872 // Cecil G. *Life of Robert Marquis of Salisbury*. — Vol. 2. 1868–1880. — London, 1921.
- [8] *Pankhurst R.M.* On the House of Lords and on representative government. — Manchester, 1884.
- [9] *Parliamentary debates*. Third series, commencing with the reign of William IV. — Vol. 290. 4 July 1884 to 21 July 1884. — London, 1884.

- [10] *Roebuck J.A.* The evils of a House of Lords. — London, 1835.
- [11] Speech of the Right Hon. E. Horsman, M.P., upon the resolutions on privilege, in the House of Commons, Friday, July 6th, 1860.
- [12] *Stead W.T.* Peers or people? The House of Lords Weighed in the Balance and Found Wanting. — London, 1907.
- [13] The Parliamentary debates. Third series, commencing with the reign of William IV. Vol. 197. 17th June — 15th July 1869. — London, 1869.
- [14] The Parliamentary debates. Third series, commencing with the reign of William IV. Vol. 211. 1 May 1872 to 20 June 1872. — London, 1872.
- [15] *Verax [Dunckley H.]*. Our hereditary legislators: six letters on the House of Lords. — London, Manchester, 1882.

HOUSE OF LORDS IN THE UK STATE SYSTEM IN THE XIX CENTURY: «THE DOCTRINE OF SALISBURY»

V.A. Tomsinov

The Department of History of State and Law
Lomonosov Moscow State University
1, Leninskiye Gory st., Moscow, Russia, 119991

The article is devoted to the evolution of the state system of the United Kingdom. The author highlights that the construction of the UK state system, established by the beginning of the XIX century, gave to the House of Lords conservative, stabilizing role. It was intended, on the one hand, to limit the arbitrary actions of the king and the House of Commons and on the other — to mitigate the conflict between them, which could occur for one reason or another. The article traces changes during the XIX century while the House of Lords had constitutional status and its role in the legislative process of the United Kingdom, as reflected in the so-called «doctrine of Salisbury». This doctrine describes what happened during the XIX century, a change in the relations between the two chambers of the Parliament of Great Britain and as a result — developing of a new understanding of the role of House of Lords in the legislative process.

Key words: state system, House of Lords, House of Commons, limitation of royal power, opinion of the nation, doctrine of Salisbury.