

Федеральное агентство по образованию
Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Рязанский государственный университет имени С.А. Есенина»

А.И. Минаев

Британский парламентаризм
в конце XVIII — начале XX века:
основные тенденции развития

Учебное пособие

Рязань 2008

**ББК 63.3(4Вел)
М61**

Печатается по решению редакционно-издательского совета Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Рязанский государственный университет имени С.А. Есенина» в соответствии с планом изданий на 2008 год.

Рецензенты: *Ю.И. Лосев*, д-р ист. наук, проф.
(Рязанский государственный университет
имени С.А. Есенина)

А.С. Соколов, д-р ист. наук, проф.
(Рязанский радиотехнический университет)

Минаев А.И.

М61 Британский парламентаризм в конце XVIII — начале XX века : основные тенденции развития : учебное пособие / А.И. Минаев ; Ряз. гос. ун-т им. С.А. Есенина. — Рязань, 2008. — 148 с.

ISBN 978-5-88006-538-7

В пособии рассматриваются основные тенденции развития британского парламентаризма в конце XVIII — начале XX века и содержание реформ избирательного права.

Адресовано студентам, преподавателям вузов и школ, а также всем интересующимся историей Великобритании.

Ключевые слова: *всеобщая история, Великобритания, конец XVIII — начало XX века, политика, парламент, избирательное право, палата общин, палата лордов.*

ББК 63.3(4Вел)

ISBN 978-5-88006-538-7

им. С.А. Есенина», 2008

ПРЕДИСЛОВИЕ

Развитие британского парламентаризма в конце XVIII — начале XX века представляло собой яркий пример трансформации аристократической политической системы в буржуазную демократию. Будучи альтернативой революционным потрясениям, имевшим место в континентальной Европе, британский парламентаризм не мог не стать важнейшей составляющей европейского политического процесса и не оказать влияния на другие страны, в том числе и на Россию.

Понимание ценности избирательного права и самой возможности воспользоваться им формируются у студентов в процессе изучения становления и развития этого института. В связи с этим пример эволюции британского парламентаризма, выразившейся в планомерном расширении электората, является наиболее наглядным. Устойчивая парламентская традиция в современном российском обществе, на наш взгляд, может продолжить свое утверждение при условии внимательного отношения к предшествующему опыту европейского и североамериканского парламентаризма.

Глава 1

ПРЕДПОСЫЛКИ МОДЕРНИЗАЦИИ БРИТАНСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

Вторая половина XVIII века в Великобритании стала временем начавшихся активных социально-экономических и политических изменений, ставших основой для дальнейшей буржуазной модернизации экономики и государственно-правового механизма страны.

В ходе продолжавшегося в XVIII веке аграрного переворота огораживания проводились в соответствии со специальными парламентскими актами, что показывает возрастающую роль государства в регулировании социально-экономических процессов. Во второй половине XVIII века английское крестьянство в классическом его понимании исчезает. На смену ему приходят различные категории сельскохозяйственных рабочих и арендаторов. Старое землевладение, при котором доминировали лендлорды, активно сочетается с раннекапиталистическими формами аграрных отношений.

К середине XVIII века сложились предпосылки для перехода от мануфактурной стадии развития капитализма к фабричной системе капиталистического производства. К их числу следует отнести формирование крупных капиталов в руках торгово-ростовщической прослойки, большое число рабочих, вынужденных продавать свою рабочую силу, высокую степень развития мануфактуры, емкий внутренний рынок.

В 60-х годах XVIII века в Великобритании раньше, чем в других странах, начался промышленный переворот, проходивший в наиболее характерной, классической форме. В ходе его из пестрой массы обезземеленных крестьян, разорившихся ремесленников и мануфактурных рабочих складывался индустриальный пролетариат. Перемены в экономике повышали притязания английской буржуазии на деятельное участие в социально-политической жизни страны.

Впечатляющих успехов в деле стабилизации экономики страны, основы которой заметно пошатнулись в результате бесславной войны с бывшими североамериканскими колониями, добился кабинет У. Пита Младшего, который на протяжении длительного периода

пользовался неизменной благосклонностью Георга III (1760—1820) и поддержкой большинства парламента. «Питт Младший навсегда останется одной из наиболее выдающихся личностей в галерее талантливых государственных деятелей английского парламента последней четверти XVIII века» — писал М.М. Ковалевский.

Десятилетие реконструкции и реформ 1783—1793 годов было самым удачным в деятельности Питта. Фискальные мероприятия в области налогообложения и таможенной политики, сокращение излишних государственных расходов, борьба с синекурами и казнокрадством в сочетании с умело проведенными административными реформами увенчались успехом. Росла и укреплялась промышленность — налицо был огромный шаг вперед фабричной системы, бурно развивались металлургия, машиностроение, текстильное производство, судостроение, стабильно росли заработки трудящихся. Активизировалась торговля, для которой особую роль сыграл договор с Францией 1786 года, фактически основанный на принципах свободной торговли. Британские товары завоевывали новые рынки, особенно в Азии и Америке. Общий объем экспорта в 1784—1792 годах вырос на 70 %. Государственный долг, составлявший в 1783 году 243 миллиона фунтов стерлингов, сократился за 10 лет до 10 миллионов.

Всем этим успехам все меньше соответствовала архаичная политическая система Великобритании, которая внешне, по сравнению с сословно-абсолютистской континентальной Европой, выглядела даже прогрессивно. Страна по-прежнему управлялась ограниченным числом аристократических семейств, часто не отличавшихся высокими деловыми и моральными стандартами, при послушной поддержке парламентского большинства, состоявшего из политически малоактивных джентри.

Несостоятельность и разобщенность политической элиты Великобритании на рубеже XVIII—XIX веков объясняется тем, что до парламентской реформы 1832 года вряд ли возможно говорить о британских политических партиях общенационального масштаба, которые, по мнению М.Я. Острогорского, в течение долгого времени «существовали собственно только в парламенте; в стране они едва ли существовали помимо лиц и фамилий, их воплощавших».

Подобные группировки не имели концептуальных особенностей политических программ, а различия их социального состава

были слабо выражены. Часто их противоположность проявлялась лишь в поддержке или оппозиции к монарху, которые зависели не от программных установок, а от складывающейся политической конъюнктуры. Олигархический парламент являлся ареной борьбы не политических интересов, а личных амбиций представителей британской политической элиты, деление которой на тори и вигов, по нашему мнению, носило не столько программный, сколько клановый характер.

Уместно привести справедливое, по нашему мнению, высказывание одного из современных отечественных исследователей политической элиты Великобритании XVIII века. «Противостояние двух политических сил, тори и вигов, в Британии рубежа XVIII—XIX веков обозначилось не так отчетливо, как это представляется современным историкам. Представляется неверным полностью идентифицировать тори и вигов с определенным «классом» или «интересом», принимая во внимание неустойчивость социальной структуры английского общества, неопределенность идейно-политических платформ, отсутствие организационного единства в рядах политических группировок тори и вигов. Скорее, и те, и другие выражали, прежде всего, «земельный интерес», точнее его различные уровни, лишь в той или иной степени апеллировали к интересам торгово-промышленных кругов, и время от времени — к общественному мнению».

По-прежнему была велика власть палаты лордов, состоявшей из представителей титулованной знати и высшего духовенства, которая имела право вето на решения нижней палаты. По мнению М.Я. Острогорского, «палата лордов — есть орган законодательной власти наравне с палатой общин и представляет противовес последней как равенством прав своих, так и различием своего строя: она составлена из общественных элементов, противоположных народным и независимых от народа, и в то же время она облечена властью соглашаться или не соглашаться на издание законов, принятых народным представительством». Не было речи и об ответственном перед парламентом кабинете. Его членами были прежде всего министры Георга III, которому принадлежало исключительное право их назначения и смены.

Нараставшие противоречия между динамично развивающейся экономикой страны, прочно вставшей на путь утверждения буржу-

азных отношений, и архаичной политической системой содействовали оживлению общественно-политической мысли Великобритании XVIII века. Конституционные воззрения крупнейших мыслителей XVIII века, наряду с предшествующими достижениями просветителей XVII века в этой области, составили идейные основы эволюции британского конституционализма.

Последовавшее за «славной революцией» обустройство государственного механизма на новых началах ограниченной монархии потребовало большего практицизма от английских мыслителей. Философский аспект и общетеоретические рассуждения о сущности государства эпохи Просвещения уступают место первым попыткам прикладных исследований государственно-правового характера.

Английский государственный деятель и публицист, один из лидеров тори, Генри Сент-Джон Болингброк (1678—1751) главное достоинство британского государственного строя видел в разделении и равновесии властей. В своей книге «Заметки об английской истории», написанной в 1731 году, Г.С.-Дж. Болингброк, анализируя взаимодействие трех важнейших институтов государства — короны, палаты лордов и палаты общин, писал: «Если какая-либо из трех частей, составляющих наше правительство, будет когда-либо присваивать себе больше власти, чем предоставлено ей законом, или допустит злоупотребление предоставленными ей законом полномочиями, остальные две могут, соединив свои силы, ввести ее в ее надлежащие границы или исправить допущенные ею злоупотребления».

В другой своей работе «Рассуждение о партиях», законченной в 1734 году, Г.С.-Дж. Болингброк определял новый статус королевской власти после событий 1688—1689 годов: «Король в действительности является ничем большим, как верховным сановником, установленным для службы обществу, которое требует, чтобы исполнительная власть сосредотачивалась в руках одного лица».

Важнейшую роль в деле обеспечения сочетаемости принципов монархии и свободы, по мнению Г.С.-Дж. Болингброка, должна была сыграть личность самого просвещенного монарха. С присутствием каждому ученому идеализмом он развивает эти мысли в своем наиболее известном политическом сочинении «Идея короля-патриота» (1738). Король-патриот сочетает справедливость с эффектив-

ностью и, не будучи связан ни с какой группой, выступает арбитром между борющимися партиями.

Не внося новых принципиальных положений в развитие государственно-правовой теории, Г.С.-Дж. Болингброк, обладавший широкой известностью в качестве публициста и несомненным литературным дарованием, содействовал распространению умеренных политических воззрений среди своих читателей.

Большое внимание вопросам развития государственно-правовой системы Великобритании уделил крупнейший английский мыслитель Д. Юм (1711—1776). В 1752 году были опубликованы его «Политические размышления», в которых он отрицает как идею божественного права королей, так и теорию общественного договора.

Д. Юм полагал, что всякая государственная власть в своей основе опирается на принуждение, которое определяет постоянный конфликт между властью и свободой. Чрезмерная власть представлялась ему помехой прогрессу, и для иллюстрации этого положения он обращался к Китаю с его деспотическим правлением, направленным на подавление общества и индивида. Ученый видел угрозу свободе в постоянной армии. Главный позитив британской конституции, по его мнению, был заключен в реализации на практике принципа разделения властей. В качестве одной из важнейших гарантий «смешанного правления» Д. Юм рассматривал свободу прессы. Уже в середине XVIII века он верно подметил тенденцию превращения палаты общин в наиболее активный институт британского парламентаризма, однако перспектива демократизации избирательного права, а значит и всей политической системы страны, вызывала его серьезные опасения, что в конечном итоге могло привести к установлению безответственной власти толпы.

В эссе «Идея совершенного государства», которое было опубликовано в 1752 году, Д. Юм предлагает конкретные меры, направленные на реформирование системы представительства. «Главными изменениями, которые могут быть сделаны в английской системе правления с целью приблизить ее к наиболее совершенному образцу ограниченной монархии, как я полагаю, является следующее. Во-первых, надо восстановить план кромвелевского парламента, сделав представительство равным и разрешив голосовать на выборах в графствах только тем, кто владеет собственностью на сумму не менее 200 фунтов. Во-вторых, поскольку такая палата общин

была бы слишком тяжеловесной для хрупкой палаты лордов, подобной ныне существующей, то епископы и шотландские пэры должны быть удалены; число членов верхней палаты должно быть увеличено до 300 или 400, их места должны быть не наследственными, но пожизненными; они должны проводить выборы членов своей палаты; и не один член палаты общин не должен располагать правом отказаться от места, которое будет ему предложено. В результате палата лордов будет состоять из людей очень влиятельных, способных и заинтересованных в развитии нации; любой беспокойный лидер палаты общин может быть изъят оттуда и связан узами интереса с палатой пэров. Такая аристократия будет отличной защитой, как для монархии, так и от нее. В настоящее же время равновесие нашей системы до некоторой степени зависит от способностей и поведения монарха, которые являются изменчивыми и неустойчивыми факторами».

Рекомендации Д. Юма были направлены на то, чтобы сделать избирательное право средством обеспечения политического господства олигархических кругов, о чем свидетельствует предусматриваемый им исключительно высокий имущественный ценз для получения права голоса. Кроме того он предлагает превратить палату лордов британского парламента не просто в фактор сдерживания радикализма нижней палаты, а в институт, способный оказывать влияние на формирование ее состава посредством рекрутирования депутатов-коммонеров в свои ряды. Отказываясь от таких анахронизмов избирательного права как представительство «карманных» и «гнилых» местечек, множественный вотум, наследственный статус члена палаты лордов, Д. Юм предлагает превратить британский парламент в однородное политическое тело, выражающее интересы олигархических кругов. Это являлось совершенно недопустимым исходя из прогрессивных представлений о характере избирательного права. Подобная трансформация могла уничтожить зарождающийся положительный политический потенциал британской буржуазии. Доминирование лордов в представительстве нельзя рассматривать в качестве положительного установления, даже мотивируя это их возможной оппозиционностью неэффективной монархии.

Д. Юм указывает и на возможные недостатки своих предложений. «Этот план ограниченной монархии, как бы он ни был исправ-

лен, все же обладает, по-видимому, тремя очень серьезными недостатками. Во-первых, он не устраняет полностью, хотя и может смягчить партии двора и нации. Во-вторых, личный характер короля все же должен оказывать большое влияние на правление. В-третьих, меч находится в руках одного человека, который всегда будет пренебрегать обучением милиции, дабы иметь предлог для содержания постоянной армии». По нашему мнению, следует обратить внимание на последнее замечание. Д. Юм иносказательно говорит о том, что подобное представительство, лишенное широкой социальной базы, в условиях тиранического правления может стать фактором усиления неблагоприятных тенденций внутривластного процесса, став послушным орудием в руках верховной власти.

Для Д. Юма были характерны весьма либеральные воззрения в экономической сфере, которые выражались в твердой убежденности в необходимости сокращения сферы влияния государства на экономические процессы. Свобода предпринимательства и торговли, незыблемость института частной собственности представлялись ему важнейшими гарантиями стабильного, поступательного развития экономики страны.

Вторая половина XVIII века в силу нарастания интенсивности внутривластного процесса в правление Георга III, влияния революционных настроений, культивировавшихся во Франции, характеризовалась очевидным оживлением общественно-политической мысли страны. Л. Стефен выделил несколько ее составляющих, а именно — сторонников возрождения в какой-то форме божественного права королей; конституционные теории, основанные на равновесии властей, отражавшие интересы аристократии; течения, развивавшие на английской почве идеи Руссо; английскую школу утилитаристов. Большое внимание Л. Стефен уделяет анализу воззрений Э. Бёрка, как наиболее известного для своего времени выразителя вигской доктрины социально-политического развития. Ниже хотелось бы дать краткую характеристику общественно-политических и правовых воззрений наиболее крупных английских мыслителей второй половины XVIII века.

С. Джонсон (1709—1784) отстаивал идею абсолютной монархии, мотивируя это необходимостью поддержания стабильности в обществе и государстве. «В каждом обществе должна быть какая-то власть, не допускающая никаких обжалований, никаких ограниче-

ний, пронизывающая все общество, регулирующая всю субординацию, принимающая законы и отменяющая их, создающая и уничтожающая суды, расширяющая или сужающая привилегии, освобождающая себя от вопросов или контроля и ограниченная только физической необходимостью». Рассуждения сторонников монархии базировались на представлении о ней как о необходимом элементе усложнившегося государственного организма, который призван обеспечить его нормальное функционирование. Предпринималась попытка утвердить представление о монархии как об универсальном властном институте, жизнеспособность которого не подлежит сомнению в условиях меняющихся социально-политических реалий.

Рассмотрению сложившейся после «славной революции» политической системы посветил свой труд «Комментарии к законам Англии», написанный в 1765—1769 годах, крупнейший английский правовед XVIII века У. Блэкстон (1723—1780). В английской конституции он видел идеальное, как ему представлялось, сочетание монархических, аристократических и демократических начал. «Законодательство королевства доверено трем различным независимым властям: королю, духовным и светским лордам, представляющим собой аристократическое собрание выдающихся лиц, и палатой общин свободно избранной населением из своей среды, что делает ее одним из видов демократии. Этот совокупный организм составляет британский парламент, который имеет право верховного распоряжения всем. Каждая ветвь обладает негативной властью, достаточной для того, чтобы отвергнуть любое опасное нововведение».

В силу присущего ему консерватизма в толковании основ британской конституции У. Блэкстон явно выдавал желаемое за действительное. В середине XVIII века в условиях действия архаичного, отягощенного массой средневековых пережитков избирательного права не приходится говорить о «палате общин свободно избранной населением из своей среды». С другой стороны, представляется важным толкование британского парламента как совокупности трех элементов — короля, лордов и общин. В этом прослеживается представление о парламентаризме как о совокупности важнейших институтов государственной власти, действующих в тесном взаимодействии друг с другом. У. Блэкстон рассматривает этот инструмент как силу однозначно охранительную, главное предназначение которой состоит в защите существующего порядка от разрушительного воздействия нововведений.

У. Блэкстон неоднократно подчеркивал благотворное начало монархической и аристократической составляющей британской конституции, взаимодействие которых является надежным препятствием против потенциального радикализма. Сугубо охранительные настроения, свойственные воззрениям ученого, выражали интересы консервативных лендлордов — противников демократизации избирательного права и всей системы британского парламентаризма в целом.

Следует подчеркнуть, что У. Блэкстон рассматривал британский государственно-правовой механизм как явление исключительно стабильное, полностью удовлетворяющее потребностям эффективного решения задач внутренней и внешней политики государства. Сторонники реформирования существующей формы правления рассматривали ученого в качестве своего наиболее серьезного и авторитетного оппонента.

Крупнейшим политическим мыслителем Англии XVIII века считают одного из лидеров вигов Эдмунда Бёрка (1728—1797). Его перу принадлежит целый ряд сочинений, в которых изложена умеренно консервативная доктрина автора в социально-политической сфере. Событиям Французской революции, оказавшим серьезное влияние на развитие британского внутривластного процесса и идейно-теоретическое размежевание тори и вигов, посвящена работа ученого «Размышления о Французской революции», опубликованная в 1790 году. Революционные методы преобразований, доминантой которых является насилие и ломка социально-политических и государственно-правовых основ, подверглись в ней резкой критике. М.П. Айзенштат отмечает, что по мнению Э. Бёрка «Французская революция продемонстрировала опасность попыток преобразований, которые проводятся в соответствии с абстрактными политическими теориями без учета реальной природы социальных отношений в обществе и истинных нужд людей». Будучи последовательным сторонником эволюционно-реформаторского подхода к проблеме государственно-правовых изменений, Э. Бёрк писал: «Наука управления, предназначенная для достижения практических целей, требует от человека опыта, для которого подчас мало целой жизни, и он должен с величайшей осторожностью приступать к работам по сносу общественного здания, которое в течение веков отвечало своему назначению, и с еще большей осторожностью к воз-

ведению нового, особенно когда нет модели, доказавшей свою полезность». Высказанные ученым положения привели к расколу в партии вигов и к его выходу из нее.

Что касается общих рассуждений Э. Бёрка о британском государственно-правовом механизме, то они во многом созвучны с положениями У. Блэкстона. Смешанный характер английской конституции рассматривался Э. Бёрком в качестве ее высшего достоинства. Он обеспечивал равновесие короля и парламента, полагая, что английская представительная система настолько совершенна, насколько это допускают неизбежные несовершенства человеческих дел и людей самих по себе.

Несмотря на восхищение принципами английского государственного строя, Э. Бёрк критиковал королей ганноверской династии за небрежение к делам правления, а Георга III за стремление к тирании. Мыслитель при этом выступал за сохранение аристократических основ британского парламентаризма, был убежденным противником его демократизации. Ученый допускал лишь определенную степень народного представительства в соответствии с установившейся после 1688 года практикой. Неравенство переносилось

Э. Бёрком и в политическую сферу, поскольку являлось важнейшей основой системы британского представительства. Введение принципа равенства означало бы гибель этой системы, так как оно предполагало бы упразднение всех наследственных или имущественных привилегий, а вместе с ними и всех правительственных учреждений, не связанных по своему происхождению с народным представительством. Для него первостепенное значение играли не столько конституционные формы, сколько нравственный климат и настроения в обществе. Э. Бёрк полагал, что если нация отстаивает здоровые принципы, она всегда найдет в конституции средства их осуществления, если же нация коррумпирована, никакая конституция не поможет ей.

Э. Бёрк не считал, что суверенитет принадлежит народу или порождается им «пустой спекуляцией». С его точки зрения, в Англии суверенитет принадлежит парламенту, а не народу. Он даже отказывался признавать депутатов палаты общин людьми, представляющими мнение своих избирателей. Они были, согласно Э. Бёрку, лицами, которым избиратели доверили представительство за их

мудрость и общественное положение и которые должны руководствоваться не мнением избирателей, а своими собственными убеждениями. Парламент же представлялся ученому всемогущим и не связанным никакими установлениями.

Э. Бёрк считал естественным, чтобы власть принадлежала лицам, обладающим крупной собственностью и завидным положением, которых отличает чувство чести и справедливости и которые бы использовали свое влияние в интересах общества, поэтому делегирование власти аристократии представлялось ученому лучшей формой правления.

Государственная мудрость, с точки зрения Э. Бёрка, заключалась в том, чтобы сочетать склонность к сохранению со способностью к улучшению. Он был сторонником реформы, которую понимал как постепенное усовершенствование сложившихся структур и отношений.

Влияние Ж.-Ж. Руссо в Англии было особенно сильным среди нонконформистов (религиозных сектантов), которые не могли примириться с ограничением принципа веротерпимости. Они стали родоначальниками раннего английского радикализма. Лидеры, возглавившие радикальное направление общественно-политической мысли, руководствовались определенными идеями и принципами, которые представляли собой «эклектическую смесь из «истинного вигизма», торийской оппозиционности и национального патриотизма». С.Б. Семенов отмечает, что на воззрения ранних английских радикалов оказывали влияние «предубеждения и предрассудки, закрепившиеся в менталитете английского общества, как-то: опасения восстановления королевского произвола; недоверие к партиям и фракциям; убеждение в том, что большинство политиков у власти пренебрегает интересами страны».

Наиболее яркими представителями этой теории были Джозеф Пристли (1733—1804) и Ричард Прайс (1723—1791). Среди политических сочинений этих деятелей наибольший интерес, с точки зрения радикальной идеологии, представляют трактаты Дж. Пристли «Опыт о первых принципах правления и природе политической, религиозной и гражданской свободы» (1768), «Замечания о природе гражданской свободы, принципах правления и справедливости и благоразумии войны в Америке» (1776), «Дополнительные замеча-

ния о природе и ценности гражданской свободы и войны с Америкой» (1777).

Дж. Пристли полагал, что для каждого отдельного человека более важной является его гражданская свобода, но в общественной жизни решающая роль принадлежит свободе политической. Любой человек заинтересован в том, чтобы общество и правительство не вмешивались в вопросы его личной жизни, семейных отношений, собственности, религиозных убеждений и чтобы его права в этих сферах жизнедеятельности были обеспечены и гарантированы законом. Исходя из этого, если в законотворческом процессе будут принимать участие все члены общества, законы этого общества будут выражать общие интересы, равно как и интересы каждого. Следовательно, «чем большей политической свободой обладает народ, тем в большей безопасности его гражданская свобода».

По мнению Дж. Пристли, идеальным было бы такое общественное устройство, при котором каждый член общества обладал бы максимальной политической свободой, то есть имел возможность принимать непосредственное участие в управлении и занимать любые общественные должности. Организованное таким образом правление будет оберегать и сохранять гражданскую свободу и естественные права личности.

Принцип представительства Дж. Пристли трактовал в самом широком смысле. По его мнению, представителями народа являются не только непосредственно избираемые депутаты парламента, но и все должностные лица государства. В Англии король, лорды и лица, имеющие избирательное право, постоянные, а члены палаты общин — временные. Представительная система позволяет реализовать право народа на участие в управлении, но она же является естественным ограничителем политической свободы отдельного гражданина.

По мнению Дж. Пристли, в современных государствах политическая свобода должна быть ограничена сообразно общественному и имущественному неравенству людей. Не имеющие собственности, а следовательно находящиеся в экономической зависимости лица, должны быть лишены права участвовать в выборах, так как они передают свои голоса тем, от кого зависят. Ученый считал оптимальным такое состояние политической свободы в обществе, при котором низшие сословия избирают низших должностных лиц,

люди среднего достатка принимают участие в выборах чиновников на более высокие должности и так далее, пока, достигнув определенного имущественного положения, они сами не получают право выступать в качестве кандидатов на общественные должности.

Дж. Пристли рассматривал народный суверенитет в качестве высшего закона общественной жизни, первичного по отношению ко все остальным. Исходя из чего он полагал, что правительство имеет право на существование только в том случае, если оно заботится о благе и счастье членов общества, что это является главным критерием в оценке его деятельности. «Если власть правительства будет очень обширной, и по этой причине подданные будут иметь мало власти над своими собственными действиями, такое правительство будет тираническим и деспотическим, какой бы ни была его форма — будь то монархия, аристократия или даже республика» — писал ученый.

Дж. Пристли разработал алгоритм легального сопротивления деспотическим мероприятиям правительства. В таких обстоятельствах «мудрые и умеренные люди» должны подавать ремонстрации и петиции законодательному органу. Если их жалобы не будут услышаны, но они получают всеобщую поддержку народа, то король и министры обратят на них внимание. Видя, что люди готовы скорее подвергнуться наказанию, чем терпеть несправедливость, они примут соответствующие меры. Если же и этого не произойдет, тогда народ имеет право избрать более честных депутатов, которые отменят деспотические законы, и на выборах новых депутатов должен быть слышен «голос низших сословий».

Как и Джозеф Пристли, Ричард Прайс анализировал основные принципы общественного и политического устройства с точки зрения свободы. Он выделил четыре вида свободы. Физическая свобода заключается в возможности человека совершать свои действия без принуждения извне. Моральная свобода состоит в праве индивида выносить собственные суждения о том, что правильно и неправильно. Религиозная свобода — это выбор человеком религии, которую он полагает приемлемой для себя. Гражданская свобода — способность гражданского общества или государства управлять собой по собственному усмотрению или правилам и законам. В основе всех этих видов свободы лежит единый принцип «самоуправления» или «самораспоряжения».

В этой классификации свободы отсутствует политическая свобода. В контекст его сочинения прослеживается тождество и взаимозаменяемость понятий «гражданская свобода» и «политическая свобода». «Гражданская свобода» в интерпретации Р. Прайса — это прежде всего состояние общества и государства. Если они свободны, то будут обеспечены и гарантированы свободы живущих в них людей, и наоборот, в условиях общественной несвободы не может быть свободна и отдельная личность. Для того, чтобы каждый человек был свободен, то есть мог являться собственным законодателем нужно предоставить ему возможность принимать участие в общественном законодательстве. Тогда он будет подчиняться законам, принятым с его собственного согласия. На практике это могло означать, что законодательная власть в государстве должна принадлежать всем и каждому, то есть находиться в руках народа.

Р. Прайс полагал наличие представительного органа законодательной власти непременным условием и важной характеристикой свободного правления. Деспот по собственной милости может предоставить свободу своим подданным, но она не будет гарантирована конституционным установлением, а потому такое государство не может быть признано свободным. Свободное общество и государство «управляют собой по собственному усмотрению или на основании собственных законов и не являются объектом воздействия со стороны любой власти, в назначении и управлении которой не принимает участие коллективный орган народа и над которой он не имеет контроля». Но и такое условие само по себе не способно обеспечить свободу в обществе. Во главе государства могут стоять избранные народом депутаты, а народ будет поработан. Такая ситуация имеет место, когда представительный орган повышает свои полномочия и выходит за рамки определенной для него прерогативы или когда его депутаты подвержены коррупции или зависят от иностранного влияния. Такое коррумпированное представительство Р. Прайс называет худшей среди всех форм правления. Для того, чтобы представительный орган или парламент соответствовал своему предназначению и был действительно свободен, необходимо соблюдение нескольких условий. Во-первых, представительство в нем должно быть полным как с точки зрения территорий, составляющих государство, так и в отношении основных классов и сословий общества. «Когда мы говорим о свободном го-

сударстве, мы имеем в виду все государство, а не какую-либо часть его, и потому воля государства является волей всех». Во-вторых, представительство должно формироваться на основе свободных выборов, когда ничто не препятствует волеизъявлению граждан. В-третьих, избранные депутаты должны быть сами свободны от всякого иного влияния, кроме воли своих избирателей. И наконец, их следует избирать на короткий срок, они должны быть подотчетны избирателям. Представительная система, организованная на этих принципах, обеспечит свободу и обществу, и государству, и гражданам.

Радикальная программа парламентской реформы была сформулирована во второй половине XVIII века Джеймсом Бургом и Джоном Картрайтом. В 1771 году Дж. Бург приступил к реализации грандиозного проекта. Он начал работу над шеститомным трактатом, который должен был содержать подробный анализ пороков современной политической системы и рекомендации по их исправлению. Ученый назвал свой труд «Политические исследования. Изучение общественных ошибок, недостатков и злоупотреблений, а также восстановления конституции и спасения государства». Три тома работы были опубликованы, но смерть помешала автору реализовать полностью свой замысел.

Трактат Дж. Бурга имел сугубо практическую направленность, как руководство по оздоровлению политической системы страны. «Вся законная власть, законодательная и исполнительная, происходит от народа». При представительных формах правления народ избирает депутатов, которые являются его слугами и исполняют его волю. За народом сохраняется право определять сроки полномочий представительного собрания, решать вопрос о включении или исключении членов палаты представителей, а также об их привилегиях.

Дж. Бург рассматривал конституцию как живой развивающийся организм, в котором есть врожденные и приобретенные недостатки, которые нуждаются в устранении и исправлении в соответствии с истинным духом конституции и генеральными принципами общественного устройства. В критике конституционной системы страны он уделил главное внимание палате общин. Воспринимая монархию как данность, неотъемлемую составную часть британского конституционного устройства, Дж. Бург в осторожной

форме отдавал предпочтение представительному правлению перед институтом наследственной власти. «Парламент по своей природе не является враждебным свободе, как король. Наши предки учредили парламент как противовес королям и министрам, — отмечал он, — но они не позаботились о том, чтобы обеспечить себя постоянным и конституционным способом осуществить свою власть в обуздании парламентов». Именно в недостатках британского парламентаризма, системы избирательного права Дж. Бург видел главную опасность для реализации личной и общественной свободы в стране. Народные депутаты, которые из-за корысти позволяют исполнительной власти подкупать себя, несут перед народом ответственность большую, чем сама эта власть.

Важное место в его программе радикальной парламентской реформы отводилось сокращению сроков парламентских полномочий до одного года и обеспечению равного и справедливого представительства народа. Дж. Бург выступал за ликвидацию «гнилых местечек» и перераспределение избирательных округов в пользу графств и крупных городов. Согласно его схеме пропорционального представительства, каждое графство, включая находящиеся в нем города, местечки, порты и университеты, должно получать в парламенте количество депутатских мест пропорционально численности населения, имеющего право голоса, и «вкладу в общественные расходы», то есть соответственно его доле налоговых поступлений в государственную казну.

По мнению Дж. Бурга, участвовать в формировании представительных органов власти могут только обладатели собственности, с которой они платят налог. «Каждый человек, который платит налог, должен иметь голос». Однако понятие «собственность» для него было весьма широким и отличным от традиционного понимания. «Каждый человек имеет то, что может быть названо собственностью, неотчуждаемой собственностью. Каждый человек имеет жизнь, личную свободу, индивидуальность, право на заработок, право на религиозное вероисповедание и богослужение согласно своей совести; и многие люди, которые находятся в зависимости от других и получают милостыню, имеют жен и детей, на которых они имеют право». Подобное толкование «собственности» формально включало в число потенциальных избирателей все взрослое мужское население.

Не следует переоценивать склонность Дж. Бурга к демократизации избирательного права Великобритании. Он разделял традиционные представления элиты о неразрывной связи политических прав и собственности, приносящей устойчивый материальный доход. Пытаясь соединить необходимость расширения избирательного корпуса с обусловленностью права голоса наличием имущественного достатка, ученый акцентировал внимание на том, что «люди большей собственности должны иметь голосов больше, чем те, которые обеспечены меньшей. Во всех государствах собственность должна иметь пропорциональное значение и важность». Его предложения были нацелены на то, чтобы увеличить политическое влияние средних классов. Дж. Бург отмечал, что в то время, когда возникли парламент и представительная система, единственной формой собственности в обществе была земельная, потому в палате общин в первую очередь был представлен «земельный интерес», но времена изменились. Теперь интересы нации в большей степени связаны с развитием коммерции, поэтому следует расширить в парламенте представительство торгово-промышленных кругов и выделить для крупных городов дополнительные места в палате общин.

Потеряв веру в то, что существующие властные структуры способны реформировать систему представительства в стране, Дж. Бург предложил создать Великую национальную ассоциацию для восстановления Конституции. С.Б. Семенов характеризует это предложение, как одно из самых интересных и значительных достижений радикальной политической мысли 1770-х годов.

Великая национальная ассоциация должна была объединить большую часть нации, для чего Дж. Бург предлагал в каждом приходе создать комитеты для составления списков желающих вступить в Ассоциацию. Во всех графствах Англии, Ирландии и Шотландии, а также в американских колониях для координации деятельности должны быть созданы «главные комитеты». Возглавить Ассоциацию мог бы король или «независимая знать», но, скорее всего, — «великий, богатый и независимый город Лондон». После того, как списки будут составлены, станет очевидное стремление подавляющего большинства граждан к реформам, в чем ученый был абсолютно убежден, Ассоциация приступит к выполнению своих задач, которые заключаются в том, чтобы укреплять общественное доверие, выяснять мнение народа о состоянии общественных дел, представлять властям петиции о необходимости соответ-

ствующих актов парламента и «разбудить и держать в готовности силу нации с целью оказывать воздействие на правительство».

Дж. Бург, выдвинув идею Ассоциации, по сути предлагал создать особый внеконституционный политический институт, который взял бы на себя функции контроля за действующими государственными структурами. Если ни парламент, ни правительство не изъявляют готовности провести насущные преобразования, народ сам должен проявить инициативу и взять дело реформы в свои руки, поскольку он является верховным сувереном и имеет право провести любые изменения в государственном устройстве, вплоть до конституционных.

С.Б. Семенов, давая оценку проекта Дж. Бурга о создании Ассоциации, отмечает: «Как практическая мера, направленная на создание альтернативной политической структуры, она означала мирную революцию, или, если угодно, конституционный переворот, поскольку предполагала изменение конституционного порядка через голову существующих государственных органов. В совокупности с радикальной программой парламентской реформы идея Национальной ассоциации завершила формирование политической платформы радикализма. Она не только обозначила наиболее действенные методы достижения цели, но и уравнивала революционный потенциал радикальной доктрины с очевидным стремлением ее сторонников модернизировать политическую систему исключительно мирными, ненасильственными средствами».

Среди представителей радикальной политической мысли Англии второй половины XVIII века особое место принадлежит Джону Картрайту. Он вывел радикальную политическую концепцию на качественно новый уровень, предприняв попытку соединить ее с реальным политическим процессом.

В апреле 1780 года по его инициативе было создано Общество конституционной информации — одна из самых влиятельных организаций. Тогда же он стал членом Вестминстерского комитета, в котором вместе с Ч.Дж. Фоксом и Дж. Джеббом разрабатывал программу парламентской реформы, однако в историю британского радикализма он вошел не как участник указанных организаций, а как автор увидевшего в 1776 году памфлета «Сделайте свой выбор!», в котором дело парламентской реформы рассматривал как восстановление исторической демократии англосаксов.

По мнению Дж. Картрайта, принципы свободы и равенства людей, народного суверенитета являются «фундаментальными максимумами английской конституции», воплощающей в себе чистоту и совершенство естественного закона. По своему духу конституция соответствует разумным представлениям о добродетельности и справедливости государственного устройства, предназначенного защищать свободу, собственность, мир и доброе имя каждого члена общества. В творчестве ученого впервые проявилась характерная черта британского радикализма, которая выражалась в представлении о необходимости устранения позднейших нарушений демократической по своему характеру ранней конституции.

План Дж. Картрайта по реформированию британской представительной системы предусматривал следующие меры. К выборам депутатов парламента допускаются все мужчины, достигшие восемнадцатилетнего возраста. Списки избирателей составляются в каждом приходе и каждый избиратель получает заверенный сертификат со своим именем и номером в избирательном списке. Выборы проходят ежегодно 1 июня по приходам под контролем шерифа и магистратов, которые затем собирают бюллетени и представляют их в комиссии графств, где производится подсчет голосов. Не позднее 14 июля результаты выборов по графствам передаются представителю короны для их публичного оглашения.

Выборы осуществляются путем тайного голосования. Избиратели опускают бюллетени с именами кандидатов в одну из трех урн для голосования: белая — для наиболее предпочтительных; красная — для остальных; черная — для нежелательных кандидатов.

Имена кандидатов в депутаты парламента должны быть опубликованы в избирательных округах до 20 мая. Каждый кандидат должен заблаговременно представить шерифу или магистрату письменное заявление и свидетельство о соответствии избирательному цензу. Кандидат от графства должен иметь земельные владения и годовой доход не менее 400 фунтов стерлингов. Аналогичные квалификационные требования предъявлялись и к кандидатам от Лондона, только взамен земельной собственности они должны были иметь любую другую собственность стоимостью не менее 12 тысяч фунтов стерлингов. Кандидаты от городов и местечек должны быть владельцами поместий с годовым доходом в 300 фунтов стерлингов или другой собственности в 9 тысяч фунтов стерлингов. Кандидата-

ми не могут быть государственные чиновники, лица, получающие пенсии от короны, а также военные (за исключением милиции, то есть отрядов местной самообороны).

Представительство графств и городов в палате общин должно быть пропорционально числу избирателей. Лондон получал статус отдельного избирательного округа наравне с графствами, остальные города и местечки, в зависимости от числа их жителей, могли получить право избирать своих собственных депутатов, но в пределах той квоты, которая принадлежала их графству.

Впоследствии Дж. Картрайт дополнил свой проект требованием обязать депутатов отчитываться перед избирателями по итогам своей деятельности в конце мая каждого года и компенсировать транспортные расходы депутатов.

Для своего времени это был исключительно смелый проект, ломавший многие привычные представления и принципы. Даже высокий имущественный ценз, который Дж. Картрайт предлагал ввести для кандидатов в депутаты, не уменьшает демократического потенциала его программы, тем более, что он не отрицал возможности полной отмены имущественного ценза и даже выплаты жалованья за исполнение депутатских обязанностей. В наиболее полном издании его памфлета в 1780 году эти два пункта были включены автором в проект реформы.

Таким образом реформирование представительной системы Великобритании включало в себя всеобщее избирательное право для мужчин, ежегодные выборы в парламент, тайное голосование, равные избирательные округа, исключение из числа депутатов должностных лиц и пенсионеров короны. Такая концепция реформы в случае ее достижения, по мнению С.Б. Семенова «означала установление полного равенства политических прав для всех граждан Англии и было наиболее радикальным принципом воплощения свободы, который отстаивали все радикальные мыслители».

Одним из наиболее известных в Англии защитников идей французской революции был Томас Пэйн (1737—1809). Он эмигрировал в Америку накануне войны за независимость, его памфлеты, развивавшие идеи «Декларации независимости» и близкие по духу Джефферсону и Робеспьеру, получили широкую известность. Результатом полемики с Э. Бёрком стало наиболее известное его сочинение «Права человека» (1791—1792). Он говорит о двух видах

правительств, основанных на выборности или на наследственной власти. Последнюю Т. Пэйн объявляет абсурдом. Представительная система, по его мнению, обеспечивает правительство мудрейших, а наследственная власть — самых глупых. Знаменитую концепцию «сдержек и противовесов» и ее воплощение в британской конституции Т. Пэйн объявляет трюком, позволяющим избежать ответственности и создающим условия для процветания коррупции.

Другим крупным литературным антагонистом консерваторов был В. Годвин. Его книга «Политическая справедливость», выпущенная впервые в 1793 году, считалась одним из наиболее ярких изложений революционной доктрины в Великобритании конца XVIII века. По мнению ученого, человек не может взять на себя обязанность повиноваться и всякие обязательства, возводимые в абсолют, являются злом, препятствующим свободному действию разума. В. Годвин доводит этот принцип до крайности, до призыва к уничтожению всякого правительства наряду с армией и церковью. Даже решение вопросов большинством голосов в национальных ассамблеях представлялось ему оскорблением истины и справедливости. Его идеальная конституция должна была состоять всего из двух статей — в одной подлежали определению избирательные округа, а в другой — сроки созыва ассамблеи.

В Великобритании конца XVIII века набирало силу новое направление политической мысли — утилитаризм. В основе его лежал принцип полезности. Утилитаристы призывали подвергнуть испытанию все государственные, общественные и правовые институты с точки зрения их соответствия цели достижения наибольшего блага наибольшего числа людей.

Подлинным и признанным основателем школы утилитаристов явился Иеремия Бентам (1748—1832). Известность ему принесла публикация «Фрагмента о правительстве» (1776). Утилитаристы ратовали за реформу английского права, его кодификацию и упрощение, отказ от чрезмерных сложностей материального права и судебной процедуры, изживание коррупции, доступность и дешевизну суда. Однако отстаивание этих ценностей вело к столкновению со всеми консервативными общественными силами и институтами, в первую очередь, монархией.

Таким образом общественно-политическая мысль Великобритании, представленная различными течениями и направлениями,

создавала плодотворную интеллектуальную среду, в которой формировалось массовое политическое сознание, нацеливаемое на изменение существующих институтов и отношений.

Важным фактором возникновения движения за реформирование избирательного права становится в 70—80-е годы XVIII века общественное мнение, находившее свое выражение в массовых митингах, образовании многочисленных политических обществ. Предпосылкой его формирования являлся сам ход внутривнутриполитического процесса в стране, важнейшие параметры которого определились после «славной революции» 1688—1689 годов. Ее основополагающее значение состояло в том, что она окончательно устранила абсолютизм как форму государственного правления и установила конституционную монархию. Вместе с тем в стране стали зарождаться элементы гражданского общества, важнейшим из которых и является развитое общественное мнение, оказывающее серьезное влияние на политику власть предержащих.

С начала 70-х годов начались публикации отчетов о парламентских дебатах, что повысило роль и значение прессы, которая переживает несомненный подъем. Именно в эти годы увидели свет такие газеты как «Morning Post», «Morning Chronicle», «Times», «Morning Herald» и другие.

Публикация отчетов, обнаруживая раболепие парламента, способствовало усилению недовольства им. В конце 1779 — начале 1780 года по стране прокатилась волна митингов, на которых принимались петиции для дальнейшего направления в парламента. Начало этому движению было положено в Йоркшире в декабре 1779 года. На многочисленном митинге была принята петиция, содержащая весьма серьезные требования. В итоговой резолюции митингующие заявляли о необходимости экономических преобразований, призванных улучшить тяжелую ситуацию, порожденную затянувшейся войной с колониями, ратовали за неукоснительную экономию средств в каждом государственном ведомстве. Особо указывалось на необходимость сокращения неконституционного влияния короны, со всей очевидностью проявившегося в правление Георга III. Касаясь системы представительства, митингующие настаивали на расширении депутатского корпуса за счет 100 новых членов палаты общин, избираемых графствами, а также о сокращении сроков полномочий каждого парламента до трех лет.

В начале 1780 года аналогичные петиции были приняты в Лондоне в графствах Мидлсекс, Суссекс, Эссекс, Глостершир и других. В графствах создавались особые организации для проведения петиций в жизнь. Предпринимались попытки объединения графств в общенациональную ассоциацию. В целом общественное движение рассматриваемого периода носило весьма умеренный характер, что позволило политической элите королевства временно проигнорировать поставленные им проблемы.

Один из активных участников упомянутых выше событий драматург и общественный деятель Ричард Бринсли Шеридан свидетельствовал о характере движения: «При объединении общественного мнения с целью воздействовать на палату общин ничуть не предполагалось производить это воздействие путем насилия или возмущения; собрания эти были, конечно, рассчитаны на то, чтобы возбудить в палате некоторый страх перед ними и их деятельностью, но не вредный или непозволительный страх, а то трепетное уважение, которое, по их мнению, палата общин обязана оказывать справедливым чувствам народа, когда эти чувства объединены и выражены. Имели в виду и надеялись постепенно увеличивать число таких выражений общественного мнения, пока, наконец, до парламента не дойдет голос всего народа».

Французская революция конца XVIII века способствовала новому подъему демократического движения, что нашло свое выражение в создании многочисленных политических клубов и обществ.

Под влиянием радикальной идеологии и, в первую очередь, воззрений, сформулированных Томасом Пейном, находились многие члены возникшего в январе 1792 года Лондонского корреспондентского общества. Свое название подобного рода организации получили в связи с активной перепиской между собой. Посредством этих объединений в политическую жизнь стали втягиваться рабочие, ремесленники, собственники мелких торговых лавок и мастерских. Руководитель Лондонского корреспондентского общества ремесленник Томас Гарди писал о его составе: «В качестве борников реформы выступили новые, не известные своим предшественникам люди, принадлежащие к низшему и среднему классу общества, называемому народом. Они решились объединиться и требовать восстановления своих давно утерянных прав».

Говоря о реформе Т. Гарди имел в виду введение всеобщего избирательного права для мужчин и сокращение сроков каждого парламента до одного года. Идеология общества включала в себя проведение всеобъемлющих социально-экономических и политических преобразований. Наиболее радикально настроенные члены общества высказывались даже за установление в стране республиканской формы правления.

Вслед за созданием Лондонского корреспондентского общества возникли аналогичные общества во многих городах — Манчестере, Норидже, Лидсе, Эдинбурге, Бристоле, Шеффилде, Дерби, Лейстере, Глазго и других.

Осенью 1793 года в Шотландии возникло Общество друзей народа, которое предложило всем английским и ирландским корреспондентским обществам объединить свои усилия и созвать свой съезд. 29 октября 1793 года в Эдинбурге собрался съезд различных демократических обществ. В знак солидарности с проходящими во Франции революционными событиями делегаты провозгласили себя Конвентом, заседания которого проходили больше месяца. В качестве одного из важнейших итоговых документов была принята резолюция, в которой выдвигались требования равного представительства народа в палате общин и о сокращения срока депутатских полномочий.

Достаточно успешная попытка объединения демократических сил встревожила правящие круги и 10 декабря 1793 года все руководство Конвента было арестовано, а сам он был разогнан с помощью военного отряда. Большинство арестованных было приговорено к долголетней каторге в Австралии. Вскоре были арестованы и руководители Лондонского корреспондентского общества. Однако под давлением общественности власти вынуждены были снять все обвинения с Томаса Гарди и его соратников.

Власти, почувствовав реальную угрозу, источником которой стало массовое демократическое движение в стране, перешли в наступление на права и свободы подданных. 23 мая 1794 года парламент временно приостановил действие Habeas Corpus Act, которое было возобновлено в июле 1795 года. В ноябре 1795 года на рассмотрение парламента были представлены и вскоре им приняты два Билля «Об охране личной безопасности короля и правительства против изменнических и мятежных действий и покушений» и «О

более действительных мерах для предупреждения мятежных митингов и собраний».

В 1798 году срок действия этих законов был продлен, а действие Habeas Corpus Act вновь приостановлено. До конца 1801 года в королевстве даже формально не существовало никаких гарантий личной неприкосновенности. Ограничения, предполагавшиеся в результате принятых мер, неоспоримо указывали на то, что одной из первоочередных задач внутренней политики двора, кабинета и палат парламента становилось удержание в рамках конституционного порядка широких масс, выражавших свое недовольство существовавшим олигархическим политическим режимом.

Суммируя изложенное выше, следует конкретизировать важнейшие, на наш взгляд, предпосылки модернизации британской парламентской модели, сформировавшиеся к концу XVIII века.

Во-первых, к числу таковых следует отнести совокупность прогрессивных тенденций социально-экономического развития страны, вызванных к жизни ранним промышленным переворотом, который повлек за собой и новые реалии социально-политического характера, в первую очередь, усиление властных амбиций набирающей силы национальной буржуазии.

Во-вторых, к рассматриваемому моменту со всей очевидностью обнаружилась неэффективность конкретной стадии развития парламентского механизма страны, сохраняющего при этом мощный потенциал для своего дальнейшего функционирования при условии реформирования важнейших институтов избирательного права.

В-третьих, получавшая ярко выраженную практическую направленность общественно-политическая мысль Великобритании превращалась в мощную интеллектуальную составляющую грядущей модернизации.

В-четвертых, активное общественное мнение, способное к перерастанию в массовое демократическое движение, становилось важнейшим фактором внутривнутриполитического процесса и инструментом, содействующим изменению существующего государственно-правового механизма.

Глава 2

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО В ВЕЛИКОБРИТАНИИ В КОНЦЕ XVIII ВЕКА. ПЕРВЫЕ ПОПЫТКИ ИХ РЕФОРМИРОВАНИЯ

Начиная с бурных событий XVII века, Великобритания находилась в процессе глубоких преобразований, которые изменили облик страны, создали новые классы и новые отношения. Эти изменения, главным содержанием которых в политической сфере являлось утверждение буржуазной демократии, протекали в течение длительного периода времени и сопровождались острой борьбой различных социальных и политических сил.

Революция XVII века не привела и не могла привести к установлению демократических институтов буржуазного государства в полном объеме в силу своего компромиссного характера. Этот процесс в общих чертах завершился в Великобритании лишь к концу XIX века, в течение которого были проведены парламентские реформы 1832, 1867 и 1884—1895 годов, превратившие британский парламент в важнейший инструмент всего государственного механизма.

Важнейшей социально-экономической предпосылкой преобразований стала промышленная революция, обеспечившая бурный подъем экономики страны во второй половине XVIII — начале XIX века, который значительно увеличил мощь промышленной буржуазии. Однако в политическом отношении средний класс английского общества оставался бесправным.

Политический строй страны, сложившийся в конце XVII века и представлявший собой олигархическое правление земельной аристократии, торгово-финансовых кругов, облеченное в монархические формы, не мог удовлетворить средний класс английского общества. Именно промышленная буржуазия, завоевав лидирующие позиции в экономике к началу XIX века, стала инициатором массового движения за реформу избирательного права. Крупнейший русский историк начала XIX века Н.И. Кареев писал: «Буржуазия все более и более обогащалась и получала все большее общественное значение, а новые промышленные города, бывшие полем деятель-

ности этой буржуазии, представителей в парламент не посылали. Одно это должно было сделать мысль о парламентской реформе весьма популярной в промышленном классе».

Союзником буржуазии в деле борьбы за реформирование представительства стал рабочий класс, который надеялся «благодаря реформе не только покончить с политической реакцией, но и провести через парламент законодательство в своих интересах. Лозунг парламентской реформы в умах народа сливался с мечтой об улучшении своего положения».

Избирательное право Великобритании на рубеже XVIII—XIX веков, будучи отягощенным массой средневековых пережитков, было весьма далеким от совершенства. Его понижывал корпоративный дух, отделявший право голоса от конкретной личности. «До 1832 года и даже после него, — писал французский исследователь Э. Бутми, — единственным хранителем верховной власти, истинными носителями избирательной свободы были старинные юридические лица, графства, города, местечки».

Серьезные аномалии в британском избирательном праве рассматриваемого периода объясняются тем, что оно представляло собой крайне запутанное переплетение старых конституционных установлений с новыми. Право голоса рассматривалось тогда не как политическое право, а скорее как право-привилегия. Избиратель собственно не имел политического права, но имел нечто вроде гражданского права, как бы некоторую долю прибыли от часто доходного пользования политическим правом.

В Великобритании к концу XVIII — началу XIX века отсутствовало общегосударственное, развитое законодательство о выборах, что влекло за собой развитие местных, обособленных правил избрания депутатов палаты общин, характерной чертой которых являлась незначительность числа избирателей. Общее число избирателей в стране к середине XVIII века, по данным А.Л. Мортонна, достигало 245 тысяч человек.

Избирательные округа в Великобритании были представлены тремя разновидностями: графства, бурги и университеты.

Парламентский бург представлял собой избирательный округ городского типа. Представительство от городов являлось наиболее неупорядоченным, отягощенным средневековыми пережитками. По выражению Р. Гнейста это была своеобразная «ахиллесова пята»

парламента. В средние века корона умело манипулировала представительством городов, предоставляя его только тем из них, которые безоговорочно ее поддерживали или были столь незначительны, что не могли заявить о себе как о серьезной политической силе. А.Л. Лоуэлл отмечал, что «некоторые английские бурги получили право избрания членов парламента от Тюдоров и первых Стюартов, но не потому, что это были значительные, важные местности, а, напротив, потому, что они были малолюдны, а депутаты от них легко контролировались короной. Избирательные права сосредотачивались в управляющем городом совете, который являлся замкнутой корпорацией».

Законодательство не определяло не только принципы избирательного права в городах, но и сами города, которые могли посылать своих представителей в нижнюю палату. Решающее значение в этом вопросе приобретали воля короны и устоявшиеся за многие годы обычаи. Так, например, на основе древней традиции, не нашедшей законодательного подтверждения, в палате общин заседали представители от пяти портовых центров: Дувра, Гастингса, Ромни, Гайма, Сандича.

Весьма размытым и неопределенным оставался избирательный корпус бургов. Единого принципа наделения горожан избирательным правом к концу XVIII века не существовало. В этом аспекте определяющими оставались также традиции, обычаи, местные законодательные нормы. «Иногда избирательное право зависело от владения землей, при этом не всегда было обязательным проживание на территории данного бурга; иногда право принадлежало правящей корпорации города, иногда всем свободным держателям земли — фригольдерам; иногда всем съемщикам домов, которые платили местные налоги; и, по крайней мере, в одной местности, всем жителям».

Несмотря на исключительное разнообразие норм избирательного права, в городах можно выделить четыре наиболее часто встречающихся его вида. Во-первых, право голоса основывалось на земельном цензе, во-вторых, оно могло быть предоставлено горожанам, входящим в состав управляющей городом корпорации, в-третьих, иногда оно предоставлялось лицам, уплачивающим городские сборы и подати, в-четвертых, его могли получить все так называемые фримены, то есть полноправные горожане. Избира-

тельное право бурга могло представлять и сочетание перечисленных норм.

В графствах избирательное право также было далеким от совершенства. В основе его лежали все те же средневековые, утратившие к концу XVIII века актуальность принципы. Изначально право голоса здесь определялось землевладением. Из этого следовало, что все рыцари (knights), сквайры или эсквайры (оруженосцы) и вообще лица, державшие земли на ленных правах, то есть владевшие участком земли на условиях несения различных повинностей, участвовали в избрании двух представителей, посылаемых в нижнюю палату от каждого графства. Поскольку ленные повинности были прежде всего военными, то из этого вытекало, что право голоса в XIV — начале XV века неразрывно было связано с военной службой. К началу XV века наметилась тенденция дробления ленных участков, обусловленная разного рода сделками с землей и перехода их в руки лиц, не принадлежавших к сословию, обязанному военной службой. Последняя заменялась для них податями, идущими главным образом на военные нужды. Изменения характера земельных держаний вызвали начало законодательного регулирования избирательного права в графствах, получение которого зависело теперь не от несения повинностей военного характера, а от суммы доходов, которую ежегодно получал держатель.

Первым законодательным актом, направленным на упорядочение избирательного права в графствах стал изданный Генрихом VI в 1430 году статут, который установил, что в графствах избирателями являются люди, обладающие свободным земельным держанием (фригольдом) или арендованным участком, приносящими ежегодный доход в размере 40 шиллингов. Ценз в 40 шиллингов объясняется тем, что примерно такая сумма требовалась в первой половине XV века на экипировку и содержание одного солдата. Из данного положения можно заключить, что право голоса в графствах получал землевладелец или арендатор земли, который имел отношение к военной повинности. Правда, теперь военная служба могла быть заменена выплатой денег на содержание солдата. В этом нашли свое подтверждение средневековые реалии, которые получение политических прав ставили в зависимость от несения военной службы и владения земельной собственностью. Вторым важным моментом, нашедшим утверждение в данном статуте,

являлся ценз оседлости. Право голоса получал только тот сорокашиллинговый фригольдер или арендатор, который жил на территории данного графства, а не просто владел здесь землей, приносящей необходимый доход. Это положение было еще раз подкреплено специальным статутом 1432 года.

Уже в середине XV века в избирательную практику вводилась квалификация избирателей, которая основывалась не на привилегии происхождения, а на наличии определенного размера собственности. Данная мера несколько потеснила безраздельную власть аристократии на местах.

Статуты 1430 и 1432 годов не смогли окончательно упорядочить и унифицировать правила избрания депутатов нижней палаты во всех графствах королевства. Требование проживания на территории именно того графства, в котором голосовал избиратель, перестало соблюдаться и было формально отменено в 1774 году по статуту Георга III. Это способствовало появлению множественного голосования, при котором избиратель, будучи крупным землевладельцем и имея земельную собственность в разных графствах, получал возможность голосовать во всех этих округах. К концу XVIII века положения статута 1430 года трактовались вообще очень свободно, и право голоса в графствах можно было получить по 576 различным основаниям.

Примечательным моментом избирательного права являлось представительство университетов. В конце XVIII века в нижней палате заседали по два представителя от Оксфорда и Кембриджа, одним местом располагал университет Дублина. Участие в парламенте депутатов от университетов должно было повысить авторитет палаты общин в английском обществе посредством увеличения ее образовательного уровня. Однако выборы в университетских корпорациях также не отличались демократичностью. Формально избирательное право принадлежало всем лицам, имеющим ученую степень, но зачастую это правило не соблюдалось. Например, в Кембридже избирателями накануне реформы 1832 года являлись лишь около половины всех имеющих ученую степень преподавателей.

Из эпохи средневековья в избирательное право перекочевали и многие другие недостатки и противоречия: отсутствие единой системы регистрации избирателей, открытое голосование, делающее

возможным давлением на избирателей, крайне неравномерное распределение парламентских мест по стране. Несмотря на то, что в конце XVIII — начале XIX века наиболее динамично развивались западные и центральные промышленные районы страны, в парламенте аграрные графства юга были представлены гораздо шире. Из 203 парламентских округов Англии и Уэльса 105 находились в южных графствах, а в 22 графствах, лежащих севернее линии Лондон-Ливерпуль, было только 68 парламентских округов. Такая диспропорция играла на руку земельной аристократии, помогала ей обеспечить себе преобладание в палате общин.

Неразвитость законодательства о выборах, живучесть традиций средневековья в избирательном праве привели к тому, что на рубеже XVIII—XIX веков палата общин отнюдь не являлась выразительницей интересов всей нации, представляла некое подобие аристократического политического клуба с широкими полномочиями, внутри которого происходила борьба между различными группировками земельной аристократии и верхушки финансовой буржуазии.

Интересам правящей олигархии служили и законы, направленные на ограничение не только активного, но и пассивного избирательного права. До второй половины XIX века существовал чрезвычайно высокий имущественный ценз для лиц, желающих выставить свою кандидатуру на парламентских выборах. В XV веке, в царствование Генриха VI парламентом было постановлено, что депутатами от графств могут быть избраны только те землевладельцы, имущество которых может быть оценено не менее чем в 500 фунтов стерлингов, сумму для того времени необычайно высокую. Этим законом обеспечивалось преобладание земельной аристократии на выборах в графствах. В царствование королевы Анны, на рубеже XVII—XVIII веков, был установлен имущественный ценз для лиц, претендующих на депутатские места от городов. В качестве такового было признано обладание имуществом в 300 фунтов стерлингов.

Неудивительно, что рассмотренные издержки парламентского представительства сделали этот важнейший орган государства коррумпированным учреждением. Главный недостаток избирательного права — малочисленность электората — делал возможным махинации на всех этапах выборов. Огромные размеры приобрели подку-

пы избирателей, благодаря которым буржуазия с помощью кошелька пыталась компенсировать свою политическую несостоятельность, а значит и невозможность приспособить для себя законодательство о выборах.

О малочисленности избирателей в рассматриваемый период красноречиво говорят следующие данные: в 1790 году в Англии имелось 30 местечек, в которых было 276 избирателей, посылавших 60 депутатов в палату общин. Еще более удручающую статистику дает Шотландия: в 1831 году ее население составляло 2 364 жителя, а избирателей было всего 47,5 тысячи человек. В графстве Батшир с численностью населения в 14 тысяч человек только 21 избиратель посылал двух своих представителей в парламент.

В XVIII веке подкуп избирателей подчас принимал весьма своеобразные формы. В Карлайле полковник Гладхил, выставивший свою кандидатуру на выборах в 1711 году, записался в гильдию местных сапожников и обещал им в знак благодарности за отданные в его пользу голоса сделать заказ на сапоги для своего полка. В Тьюксбури избиратели прямо заявили, что выберут в парламент только тех лиц, которые возьмут на себя обязательство пожертвовать 1,5 тысячи фунтов стерлингов на расходы по строительству дорог в округе. Желаящие таким способом приобрести место в парламенте немедленно нашлись. Эти кандидаты, проводя таким способом агитацию, въехали в Тьюксбури во главе торжественной процессии. За ними шли рабочие с заступами и лопатами. Над процессией развивались знамена, на одной стороне которых были написаны имена кандидатов, а на другой — избирательный лозунг: «Хорошие дороги!»

Во второй половине XVIII — начале XIX века методы подкупа избирателей становятся более откровенными. Быстрое развитие в этот период капитализма увеличило число лиц, обладавших значительными капиталами, но в то же время не пользовавшихся политическим влиянием и страстно желавших приобрести его вместе с депутатским местом в палате общин. Ради этого буржуазия готова была раскошелиться. Общая сумма, которую каждый кандидат расходовал во время выборов, могла в среднем составлять 7—8 тысяч фунтов стерлингов. Во время выборов 1802 года в одном из избирательных округов расходы неудачливого кандидата от партии вигов составили более чем 15 тысяч фунтов стерлингов. В эту сумму во-

шли платы за более чем 11 тысяч завтраков, 36 тысяч обедов, 700 ужинов, 25 галлонов эля, 11 тысяч бутылок крепких спиртных напитков, 8 тысяч бутылок портера. Такое количество съеденного и выпитого объяснялось отнюдь не многочисленностью избирателей, а тем, что выборы в этом округе продолжались в течение 15 дней.

Предвыборная коррупция открывала возможности для открытых вымогательств со стороны городских властей. Так, мэр Оксфорда вместе с другими членами управляющей городом корпорации в 1768 году совершенно открыто отправили двум депутатам от этого города письмо, в котором ставили их в известность, что на следующих выборах они получат поддержку только в том случае, если уплатят 7,5 тысячи фунтов стерлингов.

Возможностью подкупа избирателей умело пользовались, прежде всего, виги, которые ориентировались на городские бурги и располагали значительными денежными средствами. «В XIX веке партия вигов, — писал А.Л. Мортон, — члены которой скоро начали называть себя либералами, была партией промышленных капиталистов и буржуазии крупных городов». Тори в меньшей степени прибегали к таким неприглядным средствам, поскольку их позиции в графствах, являвшихся для них базой на выборах, оставались на рубеже XVIII — XIX веков достаточно прочными.

Таким образом, к концу XVIII — началу XIX века избирательная коррупция в Великобритании достигла громадных размеров, фактически превратив волеизъявление избирателей в средство дополнительного дохода.

Другим способом, при помощи которого лица, обладавшие значительными денежными средствами, попадали в нижнюю палату парламента, было приобретение права представительства в фактическую собственность путем покупки так называемых «карманных» и «гнилых» местечек, имевших право быть представленными в парламенте.

Большинство таких избирательных округов располагалось в южных графствах, которые в средние века были густо населенными и экономически значимыми районами страны. В XVIII веке, в период промышленного переворота, эти территории начинают утрачивать свое бывшее главенствующее положение, что приводит к оттоку населения из них. Многие обезлюдившие местечки продолжают по устоявшейся традиции посылать своих депутатов в палату общин.

Понятие «карманное местечко» (pocket borough), как отмечает А.И. Косарев, применимо к таким парламентским округам, в которых вся или большая часть земель и строений находилась в руках одного собственника. Эти имущества часто представляли собой незначительную ценность по сравнению с самим парламентским местом. Количество избирателей в таких местечках было невелико, и все они находились под контролем собственника. При купле-продаже «карманного местечка» его движимое и недвижимое имущество отходило на второй план, а главным предметом торга становился депутатский мандат в палате общин. Из этого следует, что на места в парламенте от таких округов фактически распространялось право собственности, и они передавались по наследству или продавались на рынке.

Торговля карманными местечками получила широкий размах именно в конце XVIII столетия. Одной из главных причин этого явления стали успехи Ост-Индской кампании, благодаря которым значительное число лиц сколотило колоссальные состояния. Эти, так называемые набобы, составили жесткую конкуренцию английским лендлордам в борьбе за места в парламенте, а наиболее надежным средством их достижения стала скупка «карманных местечек».

Ярким примером «карманного местечка» являлся Старый Сарум. Он представлял собой «известковую скалу, на которой во времена Билля о реформе 1832 года стояло пять-шесть гнилых домиков». Еще в 1265 году Старый Сарум был резиденцией графа и епископа. При Эдуарде III он пришел в такой упадок, что камни местного собора брали для строительства других зданий, а в XVIII веке от Старого Сарума практически не осталось и следа, однако здесь числилось семь избирателей. Собственник Старого Сарума имел в своих руках эти семь голосов, приглашал для процедуры выборов семь человек, каких ему заблагорассудится, которые и «избирали» двух назначаемых собственником кандидатов.

Еще более «впечатляющую» картину представляло собой местечко под названием Деник. В результате прибрежной эрозии значительная часть этого населенного пункта оказалась под водой. В оставшихся сорока четырех домах проживало всего тридцать два человека, имевших право голоса. Эта ничтожная территория по-прежнему продолжала посылать двух депутатов в палату общин.

Любопытно, что голосование происходило на воде, избиратели на лодках добирались до бывшего центра Деника и здесь осуществляли свое волеизъявление.

В 1784 году Уинчелси, находившийся во владениях богатого набоба, имел трех избирателей. В местечке Боссиней был только один избиратель. В 1790 году в Англии было 30 местечек с 375 избирателями, которые посылали в нижнюю палату 60 депутатов, из них Тивертон имел 14 избирателей, Тавистон — 16, Сент-Митчел — 7. Таков далеко неполный перечень наиболее одиозных «карманных местечек», представительство от которых в палате общин являлось вопиющим анахронизмом в избирательном праве страны.

Более обширную группу парламентских округов составляли так называемые «гнилые местечки» (*rotten boroughs*), в которых избрание депутатов зависело не столько от влияния собственника, сколько характеризовалось крайней степенью продажности избирателей. Наиболее ярким примером «гнилого местечка» может служить Грампаунд. Степень коррупции здесь была настолько высока, что еще до реформы 1832 года он первым из других «гнилых местечек» лишился права посылать двух своих представителей в парламент. В 1821 году эти места в палате общин были переданы Йоркширу. Поррит характеризовал Грампаунд как местечко, которое «долго пользовалось дурной славой, имя которого даже сегодня по прошествии 80 лет с момента лишения его избирательных прав, всегда воскрешает дореформенную палату общин и является синонимом избирательной грязи и коррупции».

Существованием «карманных» и «гнилых» местечек можно объяснить резкое несоответствие между числом представителей и численностью населения отдельных местностей страны. Об этом красноречиво говорят статистические данные за 1790 год. Лондонский сити с 495 550 жителями был представлен в нижней палате четырьмя депутатами, Вестминстерский сити с 240 800 жителями — двумя. Между тем, графство Корнуолл с избирательными местечками, расположенными на его территории, имело в палате общин 44 представителя от 165 600 жителей. Графство Девен с 337 860 жителями — 26. Одновременно с этим, в том же году около 500 городов вовсе не были представлены в парламенте.

Парламентское представительство никак не соотносилось и с налоговыми поступлениями от отдельных местностей. Лондон, Вестминстер, Мидлсекс, платившие вместе 307 140 фунтов стерлингов поземельного налога, посылали в нижнюю палату только

8 представителей, а Корнуолл, плативший 31 976 фунтов стерлингов, посылал 44 представителя (данные за 1790 год).

От продажи парламентских округов следует отличать наем парламентских мест. В первом случае покупатель приобретал право свободного распоряжения парламентским местом навсегда, а во втором — оно продавалось только на время. Во второй половине XVIII века цена на парламентское место возросла до 5 тысяч фунтов стерлингов.

Наем парламентских мест проводился в двух формах — с условием и без условия. В первом случае собственник «гнилого» или «карманного» местечка контролировал последующую деятельность в палате общин своего депутата-нанимателя. Такой депутат терял всякую политическую самостоятельность и вынужден был голосовать так, как ему указывал фактический владелец занимаемого им временно места. Во втором случае лицо, получившее право заседать в парламенте, было независимо в своей депутатской деятельности от воли собственника.

Подводя итог вышесказанному, отметим, что избирательное право в конце XVIII — начале XIX века в Великобритании было далеко от совершенства, а парламент представлял собой олигархическое коррумпированное учреждение и не выражал интересы нации. Подкупы избирателей и депутатов, покупка и найм парламентских мест стали заурядными явлениями в политической жизни страны. Цены на голоса избирателей в той или иной местности были прекрасно известны. Для многих депутатов палаты общин продажа своего голоса стала средством постоянного дохода. А.Л. Мортон писал: «Стало считаться вполне нормальным и респектабельным, если джентльмен зарабатывал себе на хлеб голосованием в палате общин».

Объективности ради следует отметить и некоторую положительную динамику развития избирательного права, проявившуюся в рассматриваемый период. Она выражалась в том, что представительство в палате общин постепенно превращалось из права-приви-

легии в право-собственность. Как уже отмечалось, место в нижней палате зачастую становилось частью собственности, которая без него сама по себе большой ценности не представляла. Влияние собственности, вытесняющей право-привилегию на представительство в парламенте, выражало начавшийся процесс проникновения буржуазных представлений и критериев в избирательную систему страны. Значительная часть общества придерживалась справедливого мнения, что парламент является средством господства земельной аристократии и финансовых магнатов. Подобные настроения способствовали появлению проектов парламентской реформы уже во второй половине XVIII века.

Агитация за реформирование системы представительства делает свои первые шаги в стенах британского парламента в конце 60 — начале 70-х годов XVIII века. К этому времени отдельные политики-прагматики приходят к пониманию необходимости преобразований избирательного права, поскольку коррумпированная нижняя палата превратилась в наиболее уязвимое звено британской конституции, снижавшее эффективность управления страной на всех уровнях.

Впервые этот вопрос был поднят в палате лордов британского парламента в 1770 году. Бывший лидер вигов в палате общин, премьер-министр коалиционного кабинета Уильям Питт Старший, ставший после пожалования в 1766 году графского титула членом верхней палаты, выступил с инициативой весьма умеренной реформы представительства. В своей речи лорд Чатам предупреждал об угрозе деспотического правления, призывал «привести нашу политическую практику, насколько это возможно, в соответствие с нашими политическими принципами. По духу конституции должна существовать постоянная связь между представителями народа и их избирателями. Может ли кто-нибудь утверждать, чтобы теперешняя палата общин сколько-нибудь сохранила эту связь? Она не сохранила ее, милорды, она окончательно порвала ее. «Гнилые» местечки справедливо считаются слабым местом нашей конституции. Но как ни велико зло, которое они порождают, на него следует смотреть, как на органическую болезнь конституции. Ампутация больного члена может угрожать смертью. Постараемся лучше влить в конституцию новые жизненные силы, которые помогут ей бороться с самыми застарелыми ее болезнями. Представительство

графств, по моему мнению, осталось чистым, неиспорченным. Представительство многих больших городов, как и многих крупных торговых центров, сохраняющих свою независимость, также достойно сохранения. Предполагаемая мною мера оздоровления конституции состоит в том, чтобы дать каждому графству к ныне существующему представительству еще по одному члену парламента. Сила и крепость конституции лежит не в маленьких зависимых местечках, а в больших городах и графствах, и только они, в случае возникновения какого-нибудь щекотливого вопроса, будут честно и твердо отстаивать конституцию».

Предлагая подобные преобразования, «великий коммонер», признанный мастер политического компромисса Уильям Питт Старший преследовал далеко идущие цели. Во-первых, иницилируя реформирование избирательного права, он привлекал внимание общественного мнения страны, повышая его интерес, отчасти и враждебный, к своей политической линии, а следовательно и к себе самому, что не может не являться важнейшей целью действующего политика. Во-вторых, что представляется исключительно важным, отнюдь не случайным было его предложение расширить представительство от графств, которое следует рассматривать как реверанс в сторону тори, обладавших в них исключительно прочными позициями и контролировавших там значительную часть электората. Наконец, критика им «гнилых местечек» осталась лишь констатацией, за которой не последовало предложения об их упразднении или сокращении представительства от них. Такая позиция, по нашему мнению, выражала заинтересованность значительной части политической элиты Великобритании в их сохранении.

Предложения «великого коммонера», по нашему мнению, направленные не на реформирование, а на укрепление избирательного права, обеспечивавшего господство корпоративных интересов земельного и финансового капитала в нижней палате, показали лордам покушением на «священную корову» британской конституции — ее аристократический парламент, и оно было отвергнуто.

В палате общин впервые вопрос о реформе представительства был поднят в 1776 году в речи ее депутата Джона Уилкса. В свое время «Дело Уилкса», связанное с его журналистской деятельностью, преследованиями властей за публикацию в основанной им газете «North Briton» антиправительственных материалов и лишени-

ем его депутатской неприкосновенности палатой общин стало весьма примечательным событием внутривластной жизни страны. В 1769 году он был оправдан, избран олдерменом лондонского Сити, а в 1774 году — лорд-мэром Лондона. В том же году Джон Уилкс вновь становится депутатом палаты общин. «Дело Уилкса», перипетии которого привлекли внимание многих британцев, продемонстрировало то, что даже в условиях олигархического политического режима, с раболепствующей перед короной палатой общин, общественное мнение становится важным фактором внутривластного процесса.

Возвращаясь к речи, произнесенной Уилксом в стенах парламента 21 марта 1774 года, следует отметить, что он подверг резкой критике существующее представительство: «Без истинного представительства в палате общин наша конституция в сущности своей порочна, а парламент не более чем фантом». Дж. Уилкс предлагал ввести справедливое и равное представительство всего населения королевства и сократить сроки полномочий избранного парламента. Говоря о «гнилых местечках» и избирательной коррупции он призывал: «Мы должны одинаково защищаться от тех, кто продает себя и тех лордов, которые их покупают». Солидаризируясь с идеологами Просвещения, Дж. Уилкс настаивал на необходимости для лиц, облеченных властью, всегда помнить «ту важную истину, признаваемую всяким свободным государством, что все правительства созданы для блага управляемых ими людей, которые и являются подлинным источником власти».

Дж. Уилкс сформулировал несколько основных требований. Во-первых, увеличение представительства от Лондона и густонаселенных графств, во-вторых, наделение правом посылать своих депутатов такие крупные промышленные города как Манчестер, Лидс, Шеффилд и Бирмингем, в-третьих, уничтожение гнилых местечек путем поглощения их графствами.

Выступление Дж. Уилкса, в котором нашли отражение общие принципы радикальной программы реформирования системы представительства, стало попыткой перенесения умонастроений широких слоев политически бесправного населения в стены британского парламента. Естественно, что подобные предложения были отклонены аристократической нижней палатой.

Еще дальше в своих проектах пошел в 1780 году герцог Ричмонд, внесший в палату лордов билль, содержанием которого являлось введение всеобщего голосования для мужчин, достигших 21 года, создание равных по числу избирателей парламентских округов и ежегодное избрание парламента. Представляя законопроект, его автор приводил весьма неутешительную статистику. По его подсчетам из 1 625 тысяч мужчин Англии и Уэльса правом голоса обладали только около 210 тысяч. Внесенный Ричмондом билль также был отвергнут лордами, причем единогласно.

Более умеренный план преобразований принадлежал У. Питту Младшему, который 7 мая 1782 года выступил в палате общин с предложением о создании комитета обеих палат для изучения состояния системы представительства в Великобритании. В своем выступлении политик ратовал за восстановление исходного, по его мнению, принципа британской конституции, состоящего в участии народа в управлении посредством справедливого представительства. «Самым лучшим средством достижения более тесных отношений между представителями и народом, стало бы изъятие у ничтожных и коррумпированных бургов части представителей и передача их тем местностям, которые играют гораздо более существенную роль» — отмечал Питт Младший. Однако его предложение о создании упомянутого комитета было отклонено, при этом соотношение голосов (161 — против и 141 — за) свидетельствовало о заинтересованности почти половины депутатов в изучении проблемы, что давало немалые шансы сторонникам преобразований.

Ровно через год Питт Младший выступил в палате общин со своим первым Биллем о реформе. Он предложил увеличить представительство от графств и Лондона в общей сложности на сто мест. Данная мера, по его мнению, должна была снизить влияние коррумпированных «гнилых местечек» на выборах депутатов палаты общин, в то же время не предусматривалась их полная ликвидация. Подобный шаг противоречил бы присущему англичанам консерватизму политического мышления и благоговейному отношению к устоявшимся государственно-правовым институтам. Кроме того «гнилые местечки» являлись средством обретения депутатского мандата для многих видных политиков рассматриваемого перио-

да. Последнее обстоятельство представляется нам заслуживающим внимания.

Один из современных исследователей отмечает, что философ, политик и публицист Э. Бёрк попал в парламент благодаря Мальтону — «карманному» округу маркиза Рокингема. Политический деятель XVIII века Ч.Дж. Фокс был избран в палату общин от «гнилого местечка» Мидхерст в возрасте 21 года. Лорд Чатам получил свое депутатское место от печально известного Старого Сарума. У. Питт Младший, выступавший за упразднение «гнилых местечек», одно время был членом парламента от округа Эпплби, который в начале XIX века состоял из одного избирателя. Среди именитых фигур XIX века, чья политическая карьера началась благодаря «гнилым местечкам», можно назвать крупного историка Т.Б. Маколея и знаменитого политика У. Гладстона.

После своего выступления в палате общин с упомянутым выше предложением расширить представительство от графств и от Лондона, Питт зачитал три резолюции, которые сводились к следующему. Во-первых, необходимо было принять эффективные меры для предотвращения взяточничества и непредусмотренных расходов во время выборов членов парламента. Во-вторых, в случае выявления фактов коррупции среди большинства избирателей того или иного бурга, специальный комитет нижней палаты лишал его представительства, а меньшинству голосовавших, не обвиненных в неблагоприятных действиях, предоставлял возможность проголосовать на выборах в графстве, на территории которого располагался бург. В-третьих, констатировалась перспектива дальнейшего расширения представительства. Предложенный проект преобразований системы представительства был отвергнут 293 голосами против 149.

Активная деятельность Питта в парламенте, его решительные выступления в пользу реформирования избирательного права, которые, скорее всего, носили тактический характер, превратили его в одну из ключевых политических фигур. В 1783 году Георг III поставил его во главе правительства.

Выборы, проведенные в апреле 1784 года закончились победой Питта и его сторонников. Он заручился поддержкой большинства нижней палаты, общественного мнения и деловых

кругов, на долгое время ему была гарантирована явная благосклонность Георга III. Создавшаяся внутривполитическая конъюнктура была исключительно благоприятна для проведения мероприятий, направленных на оздоровление финансов и экономики, укрепление административной системы. Для сохранения имиджа поборника демократизации избирательного права необходимы были новые инициативы в этом направлении.

19 апреля 1785 года Питт выступил в нижней палате с новым Биллем о реформе избирательного права. Законопроект предусматривал лишение 50 бургов права посылать депутатов в нижнюю палату и расширение электората путем наделения избирательным правом копигольдеров и некоторые категории лизгольдеров. У. Питт Младший предлагал за 1 миллион фунтов стерлингов выкупить у 36 собственников «карманных» местечек их право посылать депутатов в парламент. Становившиеся вакантными 72 депутатских мандата предлагалось пропорционально распределить между графствами и Лондоном, чем впервые косвенно на государственном уровне было признано, что парламентские места от «карманных» местечек являются собственностью их владельцев. Законопроект Питта, который следует рассматривать как итог его теоретических изысканий и практических шагов в области реформирования избирательного права, был отклонен палатой общин в первом чтении большинством в 74 голоса.

Примечательно, что неоднократно в ранних проектах парламентской реформы звучит предложение об изъятии депутатских мест у «гнилых местечек» в пользу графств. По нашему мнению, это можно объяснить несколькими причинами. Во-первых, данная мера могла способствовать усилению позиций лендлордов, политический приоритет которых в графствах не вызывал сомнений и служил гарантом поддержания стабильности в государстве в случае проявления радикальных устремлений. Во-вторых, в этом просматривается стремление активной части политической элиты страны внести относительную стройность в избирательное право, поскольку вопиющий анахронизм «карманных» и «гнилых местечек» становился все более очевидным. При этом речь не шла об их окончательном упразднении в силу очевидной привлекательности в качестве средства наиболее гарантированного приобретения депутат-

ского мандата. В-третьих, апология графств в качестве наиболее адекватных избирательных корпораций свидетельствует о том, что даже настроенные реформаторски элементы противились нарастающим изменениям социально-экономического и социально-политического характера и тем более не желали придавать им формально-юридические очертания, не наделяя правом представительства зарождающиеся промышленные центры, в которых экономическое господство английской буржуазии дополнялось ее стремлением к участию во внутривполитическом процессе. По нашему мнению, в предложенную схему вполне вписывается стремление расширить представительство от Лондона, относительная благонадежность узкого электората которого соответствовала господствовавшим представлениям о внутривполитической стабильности.

Все эти законопроекты не получили поддержки парламента. Французская революция, разразившаяся в конце XVIII века, напугала правящие круги Великобритании и отодвинула решение вопроса о парламентской реформе на несколько десятилетий. Теперь всякое предложение изменения избирательного права в направлении увеличения числа избирателей, расширявшее социальный состав палаты общин, воспринималось правящей олигархией как угроза существующему строю. С.Б. Семенов справедливо отмечает, что в рассматриваемый период «с общеисторической точки зрения в Британии не сложились условия для проведения реформы, и английское общество было не готово принять ее».

Изложенное выше позволяет заключить, что британский парламентаризм находился в конце XVIII — начале XIX века еще на стадии становления. Развитые парламентские формы могли основываться только на капиталистическом социально-экономическом фундаменте, а в Великобритании в этот период капиталистические отношения еще не стали безраздельно господствующими. Британский парламент, отягощенный пережитками средневековья, носил компромиссный, полуфеодальный характер. Главные задачи внутривполитического развития страны — совершенствование избирательного права, расширение социального состава палаты общин посредством допущения в нее представителей буржуазии, повышение ее веса и авторитета в государстве вполне определились, и были сделаны первые осторожные попытки их разрешения.

Глава 3

ПАРЛАМЕНТСКАЯ РЕФОРМА 1832 ГОДА И ЕЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

В первые десятилетия XIX века в Великобритании завершился промышленный переворот, и она превратилась в «типично промышленную страну, страну с резко выраженным — впервые в экономической истории Европы — капиталистическим строем».

После окончания наполеоновских войн продолжается стремительное развитие английской промышленности. За двадцать лет (1811—1831) потребление хлопка возросло в три раза. Производство металла за два десятилетия (1810—1830) возросло более, чем вдвое — с 250 до 680 тысяч тонн. За десятилетие (1820—1830) добыча каменного угля возросла с 12,5 до 15 миллионов тонн. Быстрое увеличение промышленного производства способствовало концентрации населения в городах и промышленных центрах. С 1801 по 1830 год население Ливерпуля увеличилось на 138 %, Манчестера — на 151 %, Глазго — на 161 %. С поразительной быстротой растет население Ланкашира — центра хлопчатобумажного производства. К 1800 году его население составляло 672 565 человек, а тридцать лет спустя число его жителей перевалило за миллион и равнялось 1 336 854 человекам.

Бурный подъем промышленного производства стимулировал развитие внешней торговли. В 1810 году вывоз товаров осуществлялся на сумму в 40 миллионов фунтов стерлингов, а ввоз составлял свыше 20 миллионов. В 1840 году первый достигал 60 миллионов, второй — 30 миллионов фунтов стерлингов.

Утверждение капитализма как господствующего способа производства приводило к коренным изменениям в составе населения страны. В.И. Лучицкий приводил следующие данные: в 1811 году земледельческий класс составлял 34,7 % населения Англии, а торгово-промышленный достигал 45,9 %; десять лет спустя, в 1821 году земледельческий класс уменьшился до 33,4 %, а торгово-промышленный увеличился до 47,6 %.

Новые социально-экономические условия, со всей очевидностью демонстрировавшие торжество капитализма, пришли в безусловное противоречие с политической системой королевства. Воз-

никли два узла социально-политической напряженности. С одной стороны, ничтожность политической роли буржуазии никак не могла соответствовать ее экономическому могуществу и растущим претензиям на участие в управлении страной. С другой стороны, брожение трудящихся, доведенных до отчаянного положения растущей эксплуатацией, создавало атмосферу общего социального неблагополучия, грозившего подорвать основы аристократического британского государства, своего рода визитной карточкой которого оставался узкосословный, коррумпированный парламент.

Борьба буржуазии за обретение политической власти путем завоевания представительства в палате общин и борьба трудящихся за улучшение условий жизни и труда сливались в единое движение за реформирование избирательного права. Главными недостатками последнего в первой трети XIX века оставались катастрофическая узость электората, неравномерность представительства, отсутствие права посылать своих депутатов в палату общин у крупных промышленных центров, сохранявшиеся «гнилые» и «карманные» парламентские округа.

Малочисленность избирательного корпуса ставила его под контроль правящей олигархии, облегчала давление на него со стороны кандидатов на места в палате общин. Число избирателей Англии и Уэльса к 1831 году составляло 366 250 человек. При этом число взрослых мужчин равнялось 3 463 795. Таким образом, накануне парламентской реформы 1832 года лица, имевшие право голоса в этих частях королевства составляли всего 11 % взрослого мужского населения.

В первой трети XIX века 35 парламентских бургов, имевших по несколько избирателей каждый, избирали 70 депутатов нижней палаты; 46 бургов с числом избирателей не более пятидесяти — 90 депутатов; 19 бургов, электорат каждого из которых не превышал ста человек — 37 депутатов. Одновременно с этим такие крупные промышленные города, как Манчестер, Лидс и Бирмингем, не имели своих представителей в парламенте, хотя население Манчестера к 1830 году приближалось к 130 тысячам человек, а число жителей Лидса и Бирмингема равнялось примерно 80 тысячам человек в каждом.

Лидер вигов Джон Рассел в ходе своего выступления в палате общин 1 марта 1831 года, пытаясь предсказать возможную реакцию

иностранца на систему британского представительства говорил, что чужестранец был бы крайне удивлен и даже потрясен тем фактом, что такая богатая и экономически развитая страна, хвастающаяся своими политическими свободами, имеет столь архаичную систему представительства в парламенте. Большие, процветающие благодаря своей торговле и промышленности города на севере с огромным потенциальным электоратом, имеют намного меньше своих выборных представителей, чем слабо развитые в экономическом отношении и малонаселенные регионы.

Еще более неравномерным и вопиюще несправедливым парламентское представительство было в Ирландии. Например, графство Корк имело примерно такое же население как и весь Уэлс, но последний имел 28 представителей в нижней палате, а Корк только двух.

Реформа избирательного права становилась самой актуальной задачей, однако в конце XVIII века и в первые два десятилетия XIX века в политической жизни страны господствовали тенденции, противоположные веяниям времени. По определению Дж.М. Тревелльяна, с 1792 по 1822 год длился так называемый «антиякобинский период». У власти находилась партия тори, опиравшаяся на Георга III, при которой влияние королевской власти было очень сильным, и она существенно потеснила парламент, решительно подавляла все оппозиционные настроения. Оправданием для правящего класса, проводившего такую воинственно консервативную политику, служили страх перед возможным экспортом революции из Франции, а также наполеоновские войны, в условиях которых не могло идти речи о широкомасштабных преобразованиях системы представительства.

Даже в столь неблагоприятные для реформаторских настроений времена, в общественном мнении страны продолжали циркулировать радикальные идеи, наиболее яркими выразителями которых в начале XIX века были журналист В. Коббет и депутат парламента баронет сэр Ф. Бердетт. С 1800 года Коббет начал издание своего журнала «Еженедельный политический регистратор». Идеал его был не в будущем, а в прошлом. Он верил, что в «старой Англии» отсутствовали классовые противоречия и царил социальный мир. В. Коббет, по своей политической ориентации принадлежавший к тори, приписывал все беды народа росту капитализма. По его мне-

нию, необходимо было уничтожить налоги, синекуры, постоянную армию и бумажные деньги. Тогда вернется прежнее благополучие. Для того, чтобы добиться проведения этих преобразований, В. Коббет считал необходимым реформировать парламент, причиной слабости которого, по его мнению, являлись «гнилые местечки».

Ф. Бердетт попытался перевести разговоры о реформе в практическую плоскость. В 1809 году он выдвинул проект парламентской реформы, предусматривавшей наделение правом голоса в графствах всех налогоплательщиков. За его предложение проголосовало лишь 15 человек.

Весьма примечательным стало и выступление Байрона в 1815 году в палате лордов в защиту разрушителей машин. Он посвятил им два стихотворения: «Песня для луддитов» и «Ода авторам билля, направленного против разрушителей машин». В первом есть такие строки:

*Как за морем кровью свободу свою
Ребята купили дешевой ценой,
Так будем и мы: или сгинем в бою,
Иль к вольному все перейдем мы житью,
А всех королей, кроме Луда, — долой!*

Все это свидетельствует о том, что даже в условиях господства консервативных настроений в начале XIX века парламент оставался трибуной для депутатов, исповедовавших либеральные и реформаторские идеи.

После наполеоновских войн английская экономика пережила ряд кризисов, которые с развитием капитализма приобретали широкие масштабы и все более разрушительный характер. В 10—20-е годы XIX века разразились несколько кризисов: 1815, 1818—1819 и 1825 годов. Всеобъемлющий характер имел последний из них. В создавшихся условиях пролетариат все активнее стал выражать недовольство ухудшением своего положения. Примитивный луддизм сменяется более организованными выступлениями, в ходе которых чаще стали звучать требования парламентской реформы, расширения избирательного права, в чем рабочие видели залог перемен в экономической политике государства.

Первые два десятилетия XIX века изобилуют примерами жестоких расправ над трудящимися. Власти не жалели усилий для ре-

шительного пресечения любых попыток добиться реформы избирательной системы. В историю борьбы за реформу вошла так называемая «бойня при Питерлоо», когда манчестерские власти устроили кровавое побоище во время разгона мирного массового митинга, организованного сторонниками движения за всеобщее избирательное право для мужского населения. В ходе событий 16 августа 1819 года в Сент-Питерс-Филдс (г. Манчестер) погибло 11 человек, ранено более 400 человек, из них 113 женщин. Организаторы митинга, среди которых следует назвать известного оратора Ханта, сделали все возможное, чтобы избежать каких-либо беспорядков. Например, трости разрешено было иметь при себе только калекам и престарелым.

После событий в Сент-Питерс-Филдс по всей стране прокатилась волна протестов, на что консервативный парламент ответил новыми репрессивными законами. Правительство решило справиться с напряженной ситуацией в стране, приняв так называемые «шесть Актов» (19 ноября — 17 декабря 1819 года), которые довели репрессии до высшей точки. Эти постановления давали местным властям право запрещать всякие собрания, на которых присутствовало более пятидесяти человек. Они запрещали всякое проведение военного обучения, а также организацию шествий с оркестрами и знаменами. Акты давали право властям производить обыски во всех домах, где, по их мнению, могло храниться оружие, а также арестовывать всякого, кто имел при себе оружие. На практике «шесть Актов» применяли только по отношению к низшим слоям населения. Наконец, был введен новый налог в размере 4 пенсов на каждый экземпляр газеты или брошюры стоимостью меньше 6 пенсов. Это было сделано с целью помешать распространению таких негодных властям изданий, как двухпенсовый «Регистратор» В. Коббета.

Мощным фоном для борьбы за реформу избирательной системы служило нарастание активности рабочего класса. Парламентская реформа становится острейшей проблемой британской внутриполитической жизни, после Питерлоо она практически не снимается с повестки дня.

В 1820 году борьба за нее вступает в заключительную стадию. Главным ее пропагандистом становится Джон Рассел, которому удалось собрать вокруг себя целую группу сторонников из умерен-

ных вигов. Обращаясь к депутатам палаты общин, он призывал: «Для создания демократической конституции на твердой основе необходимо показать, что вы — не просто представляете какую-то небольшую классовую прослойку, отстаивающую определенные интересы, а входите в состав органа, представляющего народ, выходцев из народа, отражающего нужды этого народа. Только в этом случае народ откликнется на призыв бороться с трудностями, если увидит, что его представители, как и они сами, делают все для приумножения славы и богатства Англии».

Его план сводился к тому, чтобы лишить землевладельческую аристократию «исключительного влияния на выборы и даровать представительство новым промышленным центрам». В 1820, 1822, 1823 и 1826 годах лорд Рассел вносил Билли о реформе, но все они были отвергнуты в палате общин большинством более, чем в 100 голосов. В 1830 году он вновь предпринимает неудачную попытку провести законопроект о наделении парламентским представительством крупные промышленные города Лидс, Манчестер, Бирмингем.

В конце 20-х годов заметно активизирует свою агитацию за реформирование системы представительства радикально настроенная промышленная буржуазия. В декабре 1829 года буржуазия Бирмингема создала «Политический союз для защиты общественных прав», во главе которого встал местный банкир Томас Аттвуд. Союз объявлял борьбу за увеличение представительства буржуазии в парламенте своей главной задачей, но подчеркивал, что он стремится осуществить свои цели «на справедливом и законном пути» и с соблюдением «общественного порядка». Другим влиятельным союзом стал «Столичный политический союз», созданный в Лондоне. Фактическим руководителем его стал богатый фабрикант платья Френсис Плесс.

Стремление рабочих добиваться представительства для себя, их недоверие к буржуазии, возглавившей движение за реформу, нашли свое выражение в создании в начале 1831 года «Национального союза рабочего класса и других», которым руководили Уильям Ловетт и Гетерингтон. Название организации говорило о том, что она открыта и для представителей других классов. Союз требовал введения всеобщего избирательного права для мужчин, тайного го-

лосования, ежегодных перевыборов парламента и отмены палаты лордов.

Объективности ради следует отметить, что в конце 20-х годов XIX века под давлением массового движения через аристократический по составу парламент были проведены установления, несколько расширяющие избирательное право. В 1828 году диссидентам-христианам (кроме католиков) были предоставлены гражданские и политические права, а в 1829 г. был принят Закон об эмансипации католиков. Таким образом возможность получения права голоса была предоставлена представителям всех христианских конфессий. При этом следует помнить, что пассивное право на не христиан не распространялось. Однако радикальное расширение избирательного права, распространение его на средний класс и рабочих, оставались неприемлемыми как для парламентского большинства, так и для торийского кабинета. Премьер-министр Веллингтон, будучи представителем самого реакционного торизма, заявлял, что «если бы ему было поручено издать для Англии новые законы, то при всем своем желании он едва ли сумел бы придумать что-либо более совершенное, чем существующий порядок».

В июне 1830 года в связи со смертью короля Георга были назначены, согласно конституционному обычаю, выборы в новый парламент. В разгар избирательной компании пришло известие об Июльской революции во Франции, которая способствовала приливу новых сил в ряды сторонников парламентской реформы. События во Франции нашли широкий отклик и поддержку в либерально настроенных кругах страны. Газеты вигов выражали полное удовольствие по поводу совершившегося переворота. Многие самостоятельные люди нарочно совершали путешествие в Париж, чтобы посмотреть тамошних героев дня и выразить им свое сочувствие. Среди рабочих господствовал настоящий энтузиазм.

Выборы несколько ослабили позиции тори в палате общин, но консервативный кабинет Веллингтона сумел сохранить власть в своих руках. Правда, непреклонное стремление министерства не допустить реформы представительства, расходившееся с намерениями самих широких слоев трудящихся и буржуазии, уже в ноябре 1830 года привело к его отставке.

В сложившейся ситуации Вильгельм IV, совсем не расположенный в пользу реформы, вынужден был поручить формирование

нового кабинета одному из лидеров вигов Грею, который публично придерживался политики реформы и защищал ее тогда, когда она была наиболее непопулярна. Теперь страна ее требовала.

Партия вигов, несмотря на то, что в основном состояла, также как и партия тори, из представителей земельной аристократии и дворянства, в отличие от последней была более тесно связана с интересами буржуазии, поскольку виги активно участвовали в промышленной и торговой деятельности. Стремясь укрепиться у кормила власти, они поддерживали требование реформы для того, чтобы расширить свою социальную опору в английском обществе.

По воле короля кабинет сформировал специальный комитет для изучения состояния избирательной системы страны и выработки рекомендаций по ее реформированию. Итогом работы комитета стал доклад, представленный на рассмотрение Вильгельму IV в январе 1831 года.

В документе, одним из составителей которого являлся Джон Рассел, предлагалось внести настолько существенные изменения в избирательное право, что некоторые из них не были реализованы и в ходе реформы 1832 года. Во-первых, по замыслу авторов доклада, должны были быть лишены права посылать своих представителей те избирательные округа, население которых насчитывало менее 2 тысяч жителей. Во-вторых, округа с населением менее 4 тысяч жителей, могли иметь только одного депутата в палате общин. В-третьих, в городах и округах городского типа (бургах), предлагалось наделить правом голоса всех, плативших налог в пользу бедных и являвшихся собственниками или нанимателями домов, приносящих ежегодный доход или стоивших 20 фунтов стерлингов. В-четвертых, высказывалось предложение гарантировать представительство всем большим городам, население которых превышало 10 тысяч человек. На момент составления доклада таких городов, до сих пор не имевших своих представителей в парламенте, насчитывалось около тридцати. В отношении графств намечались следующие меры: добавить депутатские места в нижней палате графствам с населением более 150 тысяч человек, предварительно разделив их на несколько округов; оставить право голоса собственникам земли, приносящей ежегодный доход в размере 40 шиллингов, то есть так называемым фригольдерам, как это и было предусмотрено еще Законом 1430 года, и наделить этим правом лизгольдеров,

получавших ежегодный доход в размере 50 фунтов стерлингов и копигольдеров, получавших 10 фунтов стерлингов.

В докладе были определены и возможные меры, призванные улучшить саму процедуру выборов. Предлагалось обязать избирателей проживать на территории того округа, в котором они голосуют за кандидатов, ввести обязательную регистрацию избирателей, чего раньше не было, увеличить на территории каждого округа количество мест, отведенных для голосования, сократить его сроки, которые нередко доходили до нескольких недель.

Особого внимания заслуживает предложение в докладе, чтобы ввести тайную подачу голосов, что позволило бы значительно уменьшить коррупцию, шантаж и давление на немногочисленный электорат со стороны аристократии и ее кандидатов, также было высказано пожелание ограничить срок полномочий каждого парламента пятью годами. Тогда действовал закон, принятый еще при Георге I в начале XVIII века, установивший срок этих полномочий в семь лет.

Доклад Вильгельму VI комитета по реформе при правительстве Грея наметил широкую перспективу преобразований, что говорило о понимании вигами всей остроты переживаемого страной кризиса парламентаризма и их стремлении не допустить его изменения «снизу» путем революции, об угрозе которой они все настойчивее говорили.

Первый Билль о реформе, имевший в своей основе положения, выработанные в рассмотренном выше документе, был внесен в палату общин 1 марта 1831 года Дж. Расселом. Этот законопроект предусматривал полное лишение представительства 60 «гнилых местечек», а 47 округов, в которых население превышало 2 тысячи человек в каждом, могли впредь посылать по одному представителю вместо прежних двух. Согласно биллю, крупные промышленные центры получали 44 места в парламенте, в частности число представителей от Лондона увеличивалось на 8. Общее число членов палаты за счет уничтожения «гнилого» представительства должно было сократиться с 658 до 596. Срок полномочий парламента сокращался с 7 до 5 лет.

Представляя в палате общин свой законопроект, Дж. Рассел отмечал, что имевшая место в начальный период существования парламента схема представительства, согласно которой в палате об-

щин заседали по 2 рыцаря от каждого графства, по 2 горожанина от каждого крупного города и по 2 жителя от каждого парламентского бурга, имеющего право самоуправления и представительства, могла действительно обеспечить отражение интересов широких слоев общества в нижней палате парламента. В течение двух с половиной веков количество самоуправляющихся бургов сохранялось и равнялось 120, но при этом 30—40 из них периодически теряли или на некоторое время лишались своих выборных привилегий ввиду различных политических, экономических причин, роста конкуренции со стороны других городов и т.д. Это привело к тому, что принцип представительства в нижней палате перестал отражать современное состояние всей политической системы. «Если эту проблему рассматривать, как вопрос права, то право говорит в пользу реформы» — говорил Дж. Рассел.

Об архаичности и отсталости представительной системы говорил и Томас Маколей: «Мы — законодатели, а не антиквариаты. Вопрос состоит сейчас не в том, чтобы признать, что прежнее государственное устройство было лучше, а в том, — в состоянии ли мы сделать его лучше сейчас. Факт остается фактом, — никогда еще в истории государства система не была такой абсурдной, как в наш век». Далее он просто высмеивал современные ему порядки: «Мы рассуждаем о мудрости наших предков — и, по меньшей мере, в одном они были мудрее нас. Они создавали законы для своего времени. Они видели перед собой ту, свою Англию. Они не сочли нужным отдать Йорку вдвое больше мест в представительстве по сравнению с Лондоном только потому, что Йорк был столицей Британии во времена Констанция Хлора (римский император в 305—306 годы), и они были бы просто поражены, если смогли бы предвидеть, что город с населением более 100 тысяч жителей останется без представителей в XIX веке только по той причине, что в XIII веке на его месте стояло несколько домов. Они сформировали систему представительства, которая не была лишена недостатков и неточностей, однако эта система хорошо вписывалась в государственное устройство Англии того времени».

Т. Маколей определял характер предлагаемой реформы как консервативный, охранительный и именно в этом видел ее необходимость. Будучи противником поспешного ввода всеобщего избирательного права для мужчин, он полагал, что право голоса должно

находиться в непосредственной зависимости от имущественного ценза. По его мнению, ввод всеобщего избирательного права неминуемо привел бы страну к революционным потрясениям, поэтому умеренная по своему характеру реформа, оставлявшая за бортом электората трудящиеся массы города и деревни, могла несколько ослабить социальную напряженность, обозначив начало реформирования представительства и удержать власть, а значит и контроль над ситуацией в руках земельной аристократии и допущенной к избирательным урнам буржуазии. «Я поддерживаю данную реформу, но я поддерживаю ее в еще большей степени, как консервативную меру, которая позволит исключить тех, кого необходимо исключить и допустить тех, кого можно допустить без боязни. В настоящий момент мы противостоям революции в половину или даже в четверть силы. Страна должна управляться не числом, а людьми умными и состоятельными, которые наиболее заинтересованы в сохранении общественного спокойствия и которые наилучшим образом знают, как это нужно сделать. Мы же отстраняем от управления этих людей, толкая их невольно в ряды сторонников революции» — говорил Т. Маколей.

Позицию противников билля наиболее последовательно выразил в своей незаурядной, яркой речи в палате общин Роберт Пиль. Защищая существующую избирательную систему, он говорил о том, что «принципы построения палаты общин чисты и заслуживают доверия. Если их все же попытаться изменить, то мы совершим безрассудство слуги из сказки об Алладине, которого обманули криком: «Новые лампы на старые!» Наша лампа (палата общин) покрыта грязью и мусором, но в ней заложена волшебная сила. Эта сила взрастила страну, пусть не сплошь застроенную пышными дворцами, но добротными жилищами, в которых живут свободные граждане, имеющие равные привилегии и равную защиту своих земельных прав».

Будучи противником всякого расширения избирательного права, Р. Пиль саркастически критиковал сторонников реформы за те ограничения, которые они предусматривали в этом вопросе. «Но какая же будет польза в том, чтобы обрубить связующие звенья между палатой общин и всей той прослойкой общества, находящейся на грани нищеты, но ниже очень условной черты десятифунтовой арендной платы, которую установили реформаторы? Разве

при образовании новой системы представительства разумно исключать эту прослойку?» — спрашивал он в политическом задоре.

Р. Пиль обращал внимание на то, что для реформы выбрано крайне неудачное время, время «великих волнений под влиянием Французской революции, время безумства и скоропалительных решений». Так всегда было с реформами в Великобритании. Они проводились как в периоды внутренних смут и волнений, так и под влиянием «экстравагантного и временного энтузиазма других государств, который воспринимался, как дело свободы». «Долг правительства, — заключал он, — успокоить, а не стимулировать жар народных волнений». Таким образом, в ходе дебатов в палате общин высказывались полярные точки зрения на законопроект Дж. Рассела, вплоть до его полного неприятия.

Промежуточную, центристскую позицию занимали те, кто, скорее, мирился с необходимостью реформы, видя в ней средство сдерживания нарастающего массового движения в стране, первый шаг на пути вынужденной демократизации парламентского представительства.

Первое чтение билля прошло благополучно, но при втором чтении из 603 голосовавших членов палаты за билль высказались только 302 депутата, то есть билль прошел большинством всего в 1 голос. Это не предвещало ничего хорошего его сторонникам и при третьем чтении 299 голосов против 291 было подано за поправки, принятие которых было почти равносильно гибели всего законопроекта. Для министерства Грея такое голосование было равносильно поражению. По настоятельной просьбе кабинета, который надеялся при новых выборах провести в парламент сторонников реформы, Вильгельм IV распустил палату общин.

Выборы в парламент в июне 1831 году проходили под знаменем борьбы за реформу и дали ее сторонникам большинство в палате общин в 136 голосов.

21 сентября 1831 года второй билль, мало чем отличавшийся от первого, прошел в третьем чтении в палате общин 345 голосами против 236 и на другой день перешел на утверждение в палату лордов. 8 октября лорды 199 голосами против 153 отвергли предлагаемый законопроект, даже не потрудившись его обсудить.

По совету кабинета король объявил перерыв в работе парламента. В народе росло возмущение позицией лордов, которые виде-

ли свою задачу в том, чтобы любыми средствами не пропустить Билль о реформе. Еще до получения известия об отклонении билля лордами грандиозный митинг в 150 тысяч человек собрался в Бирмингеме, который в течение всего этого времени являлся одним из наиболее мощных центров движения за реформу. На этом митинге было принято решение не платить налоги до тех пор, пока не будет принят билль. В Бристоле и Глазго толпа разгромила дома наиболее ненавистных противников реформы, в Лондоне было совершено нападение на дворец Веллингтона. Участники выступлений в Бристоле и Глазго были отданы под суд, несколько зачинщиков было казнено.

Третий законопроект о реформе был представлен на новую сессию парламента 5 декабря 1831 года и в марте 1832 года был одобрен палатой общин. В палате лордов Грею удалось перетянуть на свою сторону некоторых пэров, благодаря чему первое чтение билля 14 апреля дало большинство в 9 голосов. Но 7 мая лорды приняли поправку к законопроекту, которая означала его фактическое неприятие. На следующий день кабинет решил подать в отставку, если король не примет его предложение, заключающееся в том, чтобы ввести в палату лордов достаточное число вновь созданных пэров, сторонников реформы, чем обеспечить ее принятие. Неожиданно Вильгельм IV отказался удовлетворить требование кабинета Грея, принял его отставку и поручил лидеру тори Веллингтону сформировать новое министерство. Однако противники билля, не имея большинства в нижней палате, не смогли выполнить королевское повеление. Король снова обращается к вигам. Грей согласился создать новый кабинет при условии, что король пойдет на уступку и введет в палату лордов новых пэров. Вильгельму IV не пришлось этого делать. Самой угрозой обновления верхней палаты оказалось достаточно, чтобы лорды приняли билль с незначительными поправками, не вызывавшими возражений у реформаторов и 7 июня 1832 года билль стал законом после 15 месяцев напряженной парламентской и внепарламентской борьбы.

Акт о народном представительстве 1832 года предусматривал значительное перераспределение парламентских мест. Первые две статьи закона лишали «гнилые» местечки полностью или частично права быть представленными в палате общин, что способствовало подрыву монополии аристократии на власть.

Статья 1 предусматривала, что 56 избирательных округов, население каждого из которых не превышало 2 тысяч жителей по истечению срока действия заседавшего тогда парламента переставали избирать депутатов в палату общин. До реформы 55 из них посылали по два представителя в парламента, а Хайем Феррерс был представлен одним депутатом, то есть по 1 статье вакантными в нижней палате становились 111 мест.

Статья 2 предусматривала сохранение права посылать одного представителя, вместо прежних двух, за теми округами, население каждого из которых не превышало 4 тысяч жителей. В статье упоминалось 30 таких округов.

Еще два депутатских места в палате общин освободились в результате того, что, согласно статьи 6, два округа Уэймот и Мелкомбл Реджис потеряли каждый по одному месту. Таким образом общее число мест в нижней палате, ставших вакантными, равнялось 143.

Важнейшим нововведением, предусмотренным статьей 3, являлось наделение 22 крупных городов правом быть представленными в парламенте, ранее не посылавших своих депутатов в палату общин. Среди них следует отметить такие густонаселенные, с развитым промышленным производством города, как Бирмингем, Лидс, Манчестер, Шеффилд и другие, которые в дореформенные годы являлись эпицентрами массового движения за изменение системы представительства. Помимо этих 22 крупных городов по одному месту было предоставлено еще 21 городу, также ранее не представленному в парламенте. Они заметно уступали первым как по численности, так и по уровню экономического развития.

В результате разделения 26 графств на отдельные округа 52 места было предоставлено новым территориально-избирательным единицам. 10 графств получили по одному дополнительному месту; на два депутата увеличилось представительство густонаселенного Йоркшира; остров Уайт, выделившийся из графства Гемпшир, получил право посылать одного представителя. Таким образом, новые избирательные округа в городах и графствах получили в общей сложности 130 мест.

Оставшиеся вакантными 13 мест были распределены следующим образом: 4 получила Ирландия, 8 — Шотландия, и одно место было предоставлено университету Дублина.

Следующие статьи Акта были посвящены вопросам активного избирательного права в графствах и городах. Статья 18 определяла права фригольдеров в графствах. В 1832 году, когда встал вопрос об избирательном праве этой категории населения, в обеих партиях, в большей степени это относилось к тори, преобладало мнение оставить сорокашиллинговый ценз для избирателей-фригольдеров в графствах. Тем самым и тори, и виги рассчитывали сохранить свой традиционно послушный электорат. Однако существовала и другая точка зрения, выразителями которой были король и верхушка вигов, наиболее связанных с промышленными кругами, по мнению которых, сорокашиллинговая квалификация избирателей была слишком демократична и допускала к голосованию беднейшие слои населения, что делало результаты голосования непредсказуемыми для стремящейся к политической власти буржуазии. Они требовали, чтобы право голоса фригольдеров было либо вовсе упразднено, либо заменено цензом в 10 фунтов стерлингов.

Это требование отчасти было учтено в Акте 1832 года — права фригольдеров были несколько ограничены. Часть 1 статьи 18 устанавливала, что имущество, дающее в данном случае право голоса, должно быть в наследственном владении. Если же оно находится в пожизненном владении, необходимо, чтобы это имущество было в фактическом и добросовестном пользовании.

Избирательное право фригольдеров ограничивала также статья 26, предусматривавшая необходимость личного владения землей не менее 6 месяцев до окончания составления предварительных списков избирателей. Последним днем составления таких списков считалось 31 июля. Независимо от истечения шестимесячного срока владения имуществом право голоса предоставлялось сорокашиллинговым фригольдерам, которые получили необходимый ценз в результате брака, по завещанию или в награду за исполнение духовной или какой-либо иной должности.

Часть 2 статьи 18 устанавливала, что все другие фригольдеры имеют право избирать членов парламента, если они обладают имуществом пожизненно или наследственно и это имущество приносит доход в размере 10 фунтов стерлингов. Учитывая, что 10 фунтов стерлингов составляют 200 шиллингов, можно заключить, что для части фригольдеров избирательный ценз был увеличен в 5 раз.

Статьи 19 и 20 регулировали избирательное право новых категорий населения графств, допущенных к выборам — копигольдеров, лизгольдеров и временны арендаторов. Разница между лизгольдерами и временными арендаторами заключалось в том, что первые арендовали землю на определенный срок, а последние — без срока, до тех пор пока существовало соглашение сторон. И лизгольдеры, и временные арендаторы находились в прямой экономической, а значит и политической зависимости от лендлорда, что выражалось в принуждении подавать свой голос на выборах по указке собственника земли.

Избирательное право копигольдеров определяла статья 19, согласно которой, этой категории лиц предоставлялось право голоса, если они получали и могли передать приносившую ежегодный чистый доход в размере 10 фунтов стерлингов землю по наследству. Условия предоставления избирательного права копигольдерам очень были похожи на условия, дававшие право голоса фригольдерам.

Согласно статьи 20, лизгольдеры с чистым годовым доходом в 10 фунтов стерлингов, полученным после всех полагающихся выплат, получали право голоса в том случае, если арендный договор был заключен с ними на срок не менее 60 лет. Если арендный договор заключался на срок, превышающий 20 лет, то для приобретения права голоса лизгольдер должен был иметь чистый годовой доход в размере 50 фунтов стерлингов. Временные арендаторы могли рассчитывать на получение права голоса только в том случае, если они ежегодно платили за земельный участок 50 фунтов стерлингов ренты.

Введение новых избирательных квалификаций увеличило избирательный корпус графств примерно на 49 %. Если в 1831 году в графствах насчитывалось 247 тысяч избирателей, то в 1833 году — 370 379. Расширение электората в графствах Англии и Уэльса было далеко не полным. В число избирателей не вошли временные арендаторы, платившие менее 50 фунтов стерлингов ежегодной арендной платы, лизгольдеры, договор с которыми был заключен на срок менее двадцати лет. За пределами избирательного корпуса графств оказались коттеры, то есть лица, владевшие лишь жилищем без

участка земли и лишенные всякой сколько-нибудь существенной собственности, а также сельские наемные работники.

Не следует забывать, что это был первый опыт расширения избирательного права в графствах с 1430 года, увеличение числа избирателей почти в половину может быть расценено, как серьезный шаг на пути демократизации избирательной системы в сельских округах.

Статья 27 регулировала активное избирательное право в городах. Для получения права голоса от всех собственников или съемщиков домов, складских помещений, контор, магазинов в городах требовалось получение 10 фунтов стерлингов годового дохода. Введение столь высокого ценза для избирателей в городах означало, что широкие слои рабочих, трудящегося населения оставались вне избирательного корпуса, который расширялся за счет городской буржуазии. Эта же статья устанавливала, что помещение, обеспечивающее право голоса, необходимо было занимать в течение 12 месяцев до 31 июля. С одной стороны, эта мера упорядочивала процедуру избрания депутатов палаты общин, более четко очерчивая городской электорат, поскольку делала невозможной краткосрочную аренду помещений фиктивными избирателями, с другой стороны, она же наносила серьезный удар по трудящимся, которые часто переезжали с места на место в поиске сносных условий жизни и труда.

Реформа 1832 года увеличила избирательный корпус в городах Англии и Уэльса так же, как и в графствах, примерно на 49 %. Если в 1831 году насчитывался 188 391 городской избиратель, то в 1833 году их стало 282 398.

Сильно сокращало контингент избирателей предъявляемое к ним требование личной уплаты налогов. По условиям регистрации избирателей, впервые вводимых реформой, их списки составлялись по налоговым книгам, в которые записывались лица, лично уплачивающие налоги. Однако в ряде избирательных округов, расположенных на территории графств, арендаторы платили налоги не лично, а через лендлордов и, следовательно, не включались в налоговые книги, а значит и в списки избирателей. Система уплаты налогов через домовладельцев имела широкое распространение накануне реформы и в английских городах. Лишь в 29 избирательных

округах до 1832 года налоги выплачивали сами арендаторы, в остальных — лендлорды и домовладельцы.

Ограничение электората влекла за собой и статья 36, которая устанавливала для всех городских избирателей требование не обращаться за материальной помощью к местному приходу в течение 12 месяцев до 31 июля. Применение этой статьи значительно сокращало в кризисные годы число горожан, имеющих право голоса.

Остальные статьи Закона 1832 года регулировали саму процедуру выборов, вводили новое деление на избирательные округа и содержали правила регистрации избирателей, чего раньше избирательное право не предусматривало. Таковы были основные положения реформы 1832 года.

Большинство исследователей истории британской конституции подчеркивало ограниченный характер рассмотренных преобразований, от которых выиграла исключительно английская буржуазия. «Акт о реформе 1832 года, — писал А.Ф. Поллард, — по существу являлся достижением буржуазии; он наделил избирательными правами средние классы, но не бедных, многие из которых даже потеряли право голоса, которым обладали до реформы». Это произошло из-за введения ограничений для сорокашиллинговых фригольдеров в графствах.

Продолжала существовать вопиющая непропорциональность представительства, численность избирателей в разных округах заметно колебалась. Весьма красноречивую статистику на этот счет приводит А.Л. Лоуэлл. Среднее соотношение избирателей к численности населения по Соединенному Королевству равнялось 1:30, но отличия от него в различных местностях страны были весьма существенны. В графствах Англии и Уэльса соотношение колебалось от 1:5 в Уэстморленде, до 1:60 в Мерионете. В городах Бедфорде и Эйлзбури 1:4, где практически все взрослые мужчины были избирателями, до 1:45 в крупных промышленных городах.

Половина населения городов, сосредоточенная в 16 избирательных округах, избирала только 34 депутата нижней палаты, в то время как другая половина горожан численностью менее 2,5 миллиона все еще выбирала 293 депутата. При этом графства с восьмимиллионным населением избирали 144 депутата. Таким образом, менее чем 1/5 населения Англии и Уэльса, избирали примерно половину всех представителей. Последние цифры убедительно дока-

зывают, что, несмотря на существенное ограничение представительства от «карманных» и «гнилых» местечек малонаселенные, экономически отсталые местности, традиционно имеющие право быть представленными в парламенте, сохранили свои привилегии и оказывали решающее влияние на формирование депутатского корпуса.

О крайней малочисленности избирателей говорит следующая статистика: в 1833 году при численности населения примерно в 14 миллионов человек, право голоса на парламентских выборах в Англии и Уэльсе имели только 652 777.

Парламентская реформа 1832 года носила характер компромисса между земельной аристократией и буржуазией, целью которого являлась нейтрализация политических притязаний трудящихся масс. В обмен на расширение своего представительства в палате общин, буржуазия продолжала мириться с общим политическим преобладанием земельной аристократии в стране. Сущность первой парламентской реформы была четко определена К. Марксом: «Британский парламентаризм является в действительности лишь стародавним, пережившим себя компромиссом между неофициально, но фактически господствующей во всех решающих сферах жизни буржуазного общества буржуазией и официально правящей земельной аристократией. Первоначально после «славной» революции 1688 года в компромисс была включена только одна фракция буржуазии — финансовая аристократия. Билль о реформе 1831 года включил и другую фракцию — магнатов промышленной буржуазии (*millocrasy*) — так их называют англичане. Если буржуазия — собственно только высший слой буржуазии — была в общем признана господствующим классом и в политическом отношении, то это было сделано лишь на том условии, что все действительное управление во всех его звеньях, даже исполнительные функции законодательной власти, то есть практическое законодательство в обеих палатах, оставалось в руках земельной аристократии».

Несмотря на всю свою ограниченность, реформа 1832 года оказала громадное воздействие на внутривнутриполитическое и конституционное развитие Великобритании.

Реформа сместила акценты в государственном механизме страны. Теперь палата общин, опираясь на более широкий электорат, расширив за счет представителей буржуазии свой социальный

состав, претендовала на роль выразительницы интересов всей нации, в то время как лорды, по-прежнему, представляли только свои узкосословные интересы. Д.Л. Кир отмечал, что «лорды до сих пор так тесно смешивались, соединялись с общинами, что политические конфликты были чрезвычайно редким происшествием. После реформы лорды утратили свое прежнее положение, и доминирующее влияние перешло в нижнюю палату, которая имела выборный характер и являлась теперь основой для сопротивления претензиям невыборной ассамблеи действовать как независимая сила».

Значение палаты общин возросло также ввиду создания Вильгельмом IV под давлением кабинета Грея нового важного конституционного обычая, позволявшего нижней палате преодолевать вето палаты лордов. Теперь в случае разногласий между двумя палатами в момент наивысшего противостояния лорды должны были уступить. В противном случае в конфликт между ними вмешивался король, который своим назначением достаточного для преодоления кризиса числа новых пэров, или только угрозой такого назначения, восстанавливал согласие между верхней и нижней палатами.

После 1832 года изменилось и положение короны. «У короля больше не было возможности заниматься фаворитизмом и подкупками, — писал А.Л. Мортон, — как это практиковалось в XVIII веке, в силу чего он лишился своих приверженцев в палате общин. Начиная с этого времени, король вынужден был оказывать свое влияние, хотя подчас и значительное, только секретными и косвенными путями; в ход пускались его личные связи с представителями правящего класса и с главами иностранных государств. Этим и объясняется тот факт, что влияние короля сказывалось гораздо сильнее в вопросах иностранных дел, а не внутренних». Одним из «революционных» последствий реформы Д.Л. Кир называет то обстоятельство, что в интересах поддержания нормальных отношений с палатой общин король при выборе своих министров не мог больше действовать только по своему усмотрению, не учитывая мнения большинства нижней палаты.

В своем подлинном, глубинном значении для развития британского парламентаризма последствия реформы 1832 года обнаружились не сразу, а позднее — в 1835 и 1841 годах, когда в связи с двумя министерскими кризисами, зависимость кабинета от парламента получила, наконец, формальное конституционное признание.

Учитывая важность этих событий при изучении влияния реформы 1832 года на государственный механизм Великобритании, следует, на наш взгляд, подробнее остановиться на их освещении.

В ноябре 1834 года Вильгельм IV отправил в отставку сменившее кабинет графа Грея вигское министерство виконта Мельбурна. Вновь сформированное торийское министерство сэра Роберта Пиля распустило палату общин, новые выборы дали незначительное численное большинство вигам. Первое столкновение между правительством и оппозицией произошло немедленно при открытии сессии парламента 19 февраля 1835 года во время выборов спикера, которые приняли ярко выраженный партийный характер, что не соответствовало традициям. Кандидат оппозиции мистер А. Бёркомби собрал 316 голосов против 306, полученных кандидатом от правительства спикером распущенной палаты Ситоном.

Одновременно Мельбурном в палате лордов и лордом Морпетом в палате общин 24 февраля были предложены тождественные поправки к ответному адресу королю, в котором выражалось глубокое сожаление палат по поводу того, что роспуском парламента было прервано осуществления ряда реформ. Отвергнутая палатой лордов поправка была принята в палате общин большинством (309 против 302 голосов). 2 марта был сообщен палате общин ответ монарха на адрес, в котором король высказывал сожаление по поводу несогласия палаты с его политикой и заявлял, что он никогда не пользовался и не намерен пользоваться своими прерогативами иначе, как в интересах общего блага.

Во время того же заседания лидер оппозиции лорд Рассел спросил главу правительства относительно возможного вторичного роспуска парламента и о его отношении к последним враждебным министерству голосованиям палаты общин, в которых парламентское большинство открыто выступило против кабинета Пиля. На что сэр Роберт Пиль ответил: «Я не считал себя обязанным, вследствие недавнего вотума палаты, просить короля об отставке. Я не намерен сходить с того пути, который считаю для себя обязательным по отношению к королю и по отношению к стране, и, невзирая на этот вотум, буду вносить на обсуждение палаты те мероприятия, по которым правительство его величества составило себе определенное мнение и которое оно готово высказать немедленно. Конечно я признаю, что палата общин ничтожным большинством в ис-

ключительно многолюдном собрании, большинством 309 голосов против 302, не то, чтобы выразила порицание правительству, но установила наличие разногласия у нее с правительством в вопросе о последнем роспуске парламента, высказала неосновательно, по моему мнению, опасение, что осуществление необходимых в общих интересах мероприятий может оказаться замедленным недавним обращением его величества к суду его народа. Но я не думаю, что принявшее этот вотум большинство придавало ему значение вотума, направленного к свержению министерства».

Этот ответ побудил депутата Юмма спросить Пилья усматривает ли он в адресе палаты общин вотум доверия или недоверия. «С моей стороны было бы нелепо, — ответил Пиль, — усматривать в адресе вотум доверия. Но в то же время повторяю, я не вижу в нем и вотума, выражающего мнение большинства, категорического мнение большинства, что я должен удалиться».

Конфликт тянулся в мелких стычках правительства с оппозицией до 30 марта. Между 30 марта и 7 апреля правительство потерпело три решительных поражения в палате общин по вопросу о положении англиканской церкви в Ирландии.

8 апреля 1835 года Пиль сообщил палате об отставке своего кабинета, политика которого не находит поддержки в парламенте. Он объяснил, что принимая во внимание полное доверие к нему короля, современное состояние государственных дел, взаимное положение партий и не только численную, но и моральную силу той группы, к которой они принадлежат, министры считали себя обязанными оставаться у власти до тех пор, пока это было совместимо с их достоинством. Однако незначительные успехи правительства в проведении через парламент его мероприятий, неудачи его в четырех последних заседаниях палаты и прогрессивное падение числа его сторонников убедили министров сложить свои полномочия. Роберт Пиль закончил свою речь следующими словами: «Что касается лично меня, то вся моя политическая жизнь протекала в палате общин и остаток моих дней будет также посвящен палате, потому каковы бы ни были партийные недоразумения, я, безразлично находясь в большинстве или в меньшинстве, всегда буду стремиться быть в добрых отношениях с палатой. Никогда никакие обстоятельства, никакие затруднения, никакие соблазны не заставят меня дать короне совет отречься от того великого источника мо-

ральной силы, который заключается в строгой верности практике, принципам, духу, букве конституции. Вместе с моими товарищами я убежден, что правительство не должно упорствовать в пребывании у власти вопреки мнению палаты общин, если мнение это выражено полно и определенно».

18 апреля 1835 года министерство Мельбурна было вновь призвано к власти. В 1839 году оно подавало в отставку вследствие ослабления его положения в палате и осталось у власти только потому, что королева Виктория, поручив образование нового кабинета лидеру оппозиции Пилю, не согласилась исполнить его требование о замене либеральных придворных дам.

В 1841 году кабинет Мельбурна вновь потерпел серьезное поражение в палате общин по вопросу о понижении таможенной пошлины на ввозимый сахар, но на этот раз правительство не заявило о своей отставке, что побудило Пилья 24 мая заявить о том, что в ходе заседания 27 мая он предложит палате резолюцию, в которой сообщит, что министры ее величества не пользуются доверием палаты общин в той мере, в какой это необходимо для проведения через палату мероприятий, которые они считают существенными в общих интересах и что дальнейшее их пребывание у власти, в сложившихся обстоятельствах, не согласуется с духом конституции.

Обосновывая эту резолюцию и доказывая по первой ее части, что министры действительно утратили доверие палаты, относительно второй части Пиль говорил: «Я имею здесь в виду ту систему парламентского правительства, которая установилась в этой стране со времени восшествия на престол Ганноверского дома. Я имею в виду ту систему, которая требует, чтобы министры короны пользовались доверием палаты общин». Палата общин приняла резолюцию лидера оппозиции большинством (312 голосов против 311). Королева Виктория вскоре распустила парламент, но на выборах правительство потерпело поражение.

В новом парламенте оппозиция, получившая большинство, тотчас же провела в обеих палатах поправку к ответному адресу королеве следующего содержания: «Мы почитаем своим долгом нижайше обратить внимание вашего величества, что для успешного хода наших дел существенно необходимо, чтобы министры вашего величества пользовались доверием этой палаты и страны и почти-

тельнейше довести до сведения вашего величества, что этим доверием не пользуются настоящие советники вашего величества».

Поправка эта была принята палатой общин 27 августа, а 30 августа 1841 года виконт Мельбурн и лорд Джон Рассел сообщили палатам об отставке кабинета. В тот же день в палате общин было оглашено ответное послание королевы: «Будучи всегда готова внимать советам моего парламента, я немедленно приму меры к формированию нового правительства».

Таким образом, события связанные с кризисами кабинетов Р. Пиля в 1835 году и Мельбурна в 1841 году показали, что окрепшая, увеличившая свой политический вес в результате реформы 1832 года палата общин британского парламента стала оказывать огромное влияние на действия исполнительной власти.

На дальнейшую модернизацию избирательного права и системы представительства были направлены Билли 1852, 1854 и 1860 годов, предложенные Дж. Расселом, а также Билль Дизраэли 1859 года. Однако все они не стали законами, что свидетельствовало о временной консолидации противников политических реформ.

В 1852 году премьер-министр либерал Дж. Рассел предложил провести новую реформу избирательного права в целях усиления политической власти промышленной буржуазии. Еще сохранявшиеся после реформы 1832 года «гнилые» местечки должны были быть полностью упразднены. Предлагалось новое перераспределение мест в палате общин в пользу крупных городов, население которых значительно выросло к тому времени. Следовало, не отменяя имущественного ценза, придать ему такую форму, чтобы средние слои городского населения также могли принимать участие в выборах. Дж. Рассел не настаивал на своем проекте и не передал его на рассмотрение парламента. Через два года он предложил парламенту Законопроект о реформе избирательного права, предусматривавший уравнивание городских и сельских избирательных округов и новый избирательный ценз. В соответствии с ним должны были получить избирательное право лица мужского пола, располагавшие ежегодным доходом в 100 фунтов стерлингов, либо получавшие дивиденды с ценных бумаг не менее 10 фунтов стерлингов, или владевшие вкладом в сберегательной кассе в размере не менее 50 фунтов стерлингов. Кроме того, проект предлагал ввести образовательный

ценз, который предоставил избирательное право обладателям университетского диплома.

Законопроект Дизраэли был направлен, во-первых, на то, чтобы лишить городских буржуа, имевших земельную собственность, возможности оказывать влияние на выборах в сельских местностях. Городская буржуазия, даже если она владела земельной собственностью, могла голосовать только по месту жительства — в городах. Во-вторых, проект предусматривал в качестве своего рода компенсации за потерю городской буржуазией возможности голосования в сельской местности распространение избирательного права на средние слои населения. Из законопроектов лорда Рассела были заимствованы положения о том, что избирательное право предоставлялось лицам с высшим образованием, а также домовладельцам с ежегодным доходом от арендной платы в 20 фунтов стерлингов, владельцам ценных бумаг с ежегодным доходом от них не менее 20 фунтов стерлингов или денежных вкладов в сберегательных кассах в размере не менее 60 фунтов стерлингов.

Отмечаемая в середине XIX века законотворческая активность в сфере совершенствования избирательного права свидетельствует о том, что данная проблема использовалась политическими группировками и их лидерами не только в стратегических, но и в тактических целях. Это повышало к ним интерес публики, а значит, содействовало увеличению потенциального электората либералов и консерваторов на парламентских и муниципальных выборах.

Последние стали важным компонентом внутривнутриполитического процесса после того, как через два года после парламентской реформы 1832 года, в 1835 году была проведена реформа городского самоуправления. Теперь и на местный уровень был перенесен ее основополагающий принцип — взаимосвязь права голоса с обладанием определенным имуществом. Вместо узких корпораций так называемых фрименов, сосредоточивавших власть в городах в своих руках, были созданы избираемые муниципалитеты, которые состояли из советников, переизбиравшихся каждые три года и олдерменов (членов правления), которые избирались советниками из своей среды на 6 лет. Из числа олдерменов ежегодно избирался мэр.

До Закона о реформе муниципального управления правившие городские корпорации, состоявшие в основном из представителей верхушки торговой олигархии, оставались крайне малочисленны-

ми. Так, в Плимуте с населением в 75 тысяч человек, фрименов было всего 437, при этом только 145 из них проживали в самом городе. В Ипсвиче менее 2 % жителей обладали корпоративными правами. После принятия Закона 1835 года правом голоса при выборах городского муниципалитета обладал всякий житель данного города, занимавший дом, товарный склад, магазин и тому подобное, уплачивавшие лично налоги в пользу бедных. Естественно, что перечисленным требованиям, в первую очередь, соответствовала городская буржуазия.

Закон 1835 года не охватывал вопросы управления сельскими административно-территориальными единицами. Управление как и прежде находилось в руках земельной аристократии.

Как на общегосударственном, так и на местном городском уровнях буржуазия одержала победу в борьбе за участие в делах управления и законодательства, что повышало ее политический вес и подкрепляло достигнутое ей в первой трети XIX века экономическое лидерство.

Реформа 1832 года создала прецедент, благодаря которому британское общество, в котором преобладающими всегда оставались консервативные настроения, убедилось, что казавшиеся ему вечными и незыблемыми политические институты и отношения могут быть успешно реформированы и приведены в относительное соответствие к меняющимся социальным и экономическим реалиям. Этим первая парламентская реформа дала толчок последующим преобразованиям британского парламентаризма в XIX — начале XX века.

Развитие британского парламентаризма в первой половине XIX века привело к становлению его качественно новой модели, принципиально отличающейся от предшествующей. Если раньше палата общин в силу своего аристократически-кланового характера являлась послушным инструментом, практически безропотно санкционировавшим все действия короны и кабинета, то теперь, избираемая более широким электоратом, она получила мощный импульс для превращения в эпицентр парламентского механизма. Дальнейшее развитие указанной тенденции требовало новых шагов на пути демократизации избирательного права и системы представительства.

Глава 4

ПАРЛАМЕНТСКАЯ РЕФОРМА 1867 ГОДА И ЕЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Реформа 1832 года, допустив к избирательным урнам буржуазию, расширив за счет ее представителей социальный состав палаты общин, представляла собой только первый шаг на пути демократизации британского парламентаризма, в рамках которого по-прежнему оставались непредставленными интересы широких трудящихся масс страны. Эта мера не устраняла полностью недостатков избирательной системы: избирательное право зависело от имущественного ценза; из числа избирателей исключались все, кто получил хотя бы один раз в течение года пособие по бедности; для получения права голоса необходимо было платить налог в пользу бедных, причем обязательным условием являлось внесение его лично; избиратель должен был прожить в данной местности не менее 12 месяцев. Эти ограничения обусловили то, что подавляющая часть рабочего класса, примерно $\frac{15}{16}$, и после реформы 1832 года была лишена права голоса на выборах.

Первая парламентская реформа, представляя собой результат компромисса между земельной аристократией и крупной буржуазией, лишь потеснила позиции первой в палате общин. Аристократические интересы оставались представленными весьма широко. После общих выборов 1865 года в нижней палате парламента заседало 37 пэров или старших сыновей пэров, 64 младших сына и 15 внуков — всего 116 человек, депутатские места занимали 71 баронет, 11 старших сыновей, 19 младших и 8 внуков баронетов — всего 109. Все вместе они составляли уже 225 человек. К ним следует добавить еще 100 депутатов нижней палаты, которые были связаны с аристократическими фамилиями браком или происхождением. Всего же аристократы занимали не менее половины всех мест в палате общин. Шестью годами раньше, в 1859 году, 31 аристократическое семейство имело 100 мест в палате общин, что равнялось представительству от Ирландии, вдвое превосходило представительство от Шотландии и в 5 раз — от Лондона.

Столь прочным позициям аристократии в нижней палате способствовало лишь частичное сокращение по реформе 1832 года

«гнилых» и «карманных» местечек. Порочная практика подкупа избирателей и после реформы оставалась обыденной чертой внутриполитической жизни страны.

Обновленный британский парламентаризм, получивший мощную подпитку в лице буржуазии, добившейся «места под солнцем» в палате общин, не соответствовал уровню социально-экономического развития страны, который характеризовался дальнейшим углублением и расширением капиталистических отношений.

Во вторую треть XIX века продолжается экономическое процветание Великобритании. Менее чем за десятилетие (1855—1864) промышленное производство в стране увеличилось в среднем на $\frac{1}{3}$. Если в 1855 году добывался 61 миллион тонн угля и выплавлялось 3 218 тысяч тонн чугуна, то в 1864 году добывалось уже 92 миллиона тонн угля и выплавлялось 4 767 тысяч тонн чугуна. За это же время длина железных дорог увеличилась с 8 054 до 12 789 миль.

В 60—70-е годы XIX века Великобритания достигла вершины экономического могущества. В 60-е годы она осуществляет 50 % мирового производства угля, чугуна и обрабатывает 50 % произведенного в мире хлопка.

В эти десятилетия продолжает расти население страны. В 1851 году оно составляло 27 миллионов человек, а в 1871 году — 31,5 миллиона человек. Правда этот рост был крайне неравномерным: особенно быстро росли промышленные города и, прежде всего, Лондон, население которого в 1861 году достигло 2 800 человек. Росли и другие крупные города — порты и промышленные центры — Бирмингем, Ливерпуль, Глазго.

Естественно, что впечатляющие экономические успехи влекли за собой и серьезные социально-политические последствия. С одной стороны, буржуазия, достигнув господства в экономической сфере, стремилась к тому же и в политической, для чего ей нужно было окончательно сломить сопротивление аристократии и взять палату общин под свой полный контроль. С другой стороны, численно выросший и окрепший рабочий класс все активнее заявлял о себе как о самостоятельной политической силе и выступал за реформирование избирательной системы, отмену тех ее недостатков, которые отстраняли его от участия в выборах.

Мощным стимулом для роста рабочего движения после первой парламентской реформы стало глубокое разочарование рабочих в ее результатах. В первой национальной петиции, представленной в парламент 14 мая 1839 года, говорилось: «Народ был горько и низко обманут. Акт о реформе передал власть от одной господствующей партии другой, оставив народ столь же беспомощным, как и прежде. Наше рабство сменилось на ученичество в свободе, что еще более усилило мучительное чувство нашего социального унижения, прибавив к нему горесть от вновь несбывшейся надежды».

Первым крупным самостоятельным выступлением рабочих за расширение избирательного права стало чартистское движение, оказавшее значительное влияние на последующую внутривнутриполитическую историю. Программный документ чартизма «Народная хартия» формулировал основные принципы реформирования парламентского представительства. В этой программе содержались следующие шесть пунктов: всеобщее избирательное право для мужчин, тайная подача голосов, равные избирательные округа, отмена имущественного ценза для кандидатов в депутаты парламента, ежегодное переизбрание парламента и установление жалованья депутатам. Однако добиться изменения избирательной системы чартистам не удалось. В 40-е годы XIX века чартистское движение идет на убыль и постепенно затухает. «Благодаря улучшению материальных условий быта, — писал Н.И. Кареев, — революционное настроение некоторой части английской нации, выразившееся в воинственном чартизме, улеглось и уступило место более спокойному движению так называемых тред-юнионов».

Широкое движение за реформу возрождается в 1865—1866 годах. Борьбу «снизу» возглавляли профессиональные союзы. «Ставя себе исключительно профессиональные цели, — отмечал Н.И. Кареев, — эти ассоциации захватывали все большее и большее количество рабочих и все более улучшали и расширяли свою организацию, но принципиально удерживались от всякого вмешательства в политику. Однако существование законов, которыми ограничивалось право стачек, было немалой помехой для развития самих союзов, и рабочие не могли не прийти к той мысли, что добиться отмены всяких стеснений можно лишь путем влияния на выборах. Это заставило их мало-помалу сблизиться с радикалами и с их помощью добиваться новой парламентской реформы. Эта перемена в об-

разе действий рабочих относится к середине шестидесятых годов, когда после смерти Пальмерстона на очередь был снова поставлен вопрос об избирательной реформе».

В 1866 году лидеры профсоюзов при активном участии I Интернационала и лично Карла Маркса создали свою организацию для борьбы за новую избирательную реформу — «Лигу реформы». На формирование политической платформы «Лиги реформы» известное влияние оказали идеи чартизма. Она не ставила задачи перехода к революционным формам борьбы. Предполагалось, что рабочий класс будет вести борьбу за получение избирательного права при помощи таких тактических средств, как устройство многолюдных митингов и демонстраций, посылка петиций в парламент.

Радикальная буржуазия пыталась захватить руководство движением за новую парламентскую реформу в свои руки. 15—16 мая 1865 года в Манчестере состоялась национальная конференция радикалов, посвященная вопросу о реформе парламента. На конференции был создан «Национальный союз реформы», который, выдвинув лозунг расширения числа избирателей, отказался принять идею всеобщего избирательного права для мужчин, достигших 21 года, на чем настаивала «Лига реформы». Позже руководители «Лиги реформы» вступили в блок с «Национальным союзом реформы» и в качестве минимума требовали избирательного права домохозяйствам и квартиронанимателям.

Осенью 1865 года «Лига реформы» начала созыв массовых митингов. Политическая борьба разворачивалась в условиях ухудшения экономического положения страны — появились первые признаки экономического кризиса, увеличилась безработица, возросла нужда рабочих.

В ноябре 1865 года умер лидер вигов Пальмерстон, бывший последовательным противником проведения любых внутренних преобразований, касающихся системы представительства. Смерть Пальмерстона дала возможность сторонникам расширения избирательного права действовать более активно.

Под влиянием растущей агитации в пользу реформы либеральное правительство Дж. Рассела вносит свой проект расширения избирательного права. Автор проекта У.Ю. Гладстон предлагал следующие меры, направленные на увеличение числа избирателей.

Во-первых, в графствах право голоса получали все арендаторы, сумма арендной платы которых составляла от 14 до 50 фунтов стерлингов в год, вне зависимости от того арендовали они дом с землей или без. Во-вторых, в городах предлагалось уравнивать арендаторов домов, которые уплачивали налоги через домохозяев, с теми, кто делал это лично. При этом плата за жилье для арендатора или сумма дохода от него для собственника в год снижалась с 10 фунтов стерлингов до 7 фунтов стерлингов. Такой имущественный ценз должен был гарантировать получение избирательного права в городах.

Эти меры, по расчетам У. Гладстона, увеличили бы число избирателей в стране примерно на 400 тысяч человек, и при общей численности взрослого мужского населения в 5 300 тысяч человек довели его примерно до 1 300 тысяч человек. Таким образом, соотношение мужчин, имеющих право голоса на парламентских выборах к тем, кто такого права не имел, выражалось бы как 1:4.

Представляя свой законопроект в палате общин 12 марта 1866 года, У. Гладстон указывал на его компромиссный, умеренный характер: «Мы надеемся, что наш план расширения электората по сравнению с реформой 1832 года, как либерален по своей сути, так же и является умеренным и безопасным планом. Он, с одной стороны, в большой степени изменяет соотношение между представителями рабочего класса в городах и вышестоящими слоями и, в то же время, не дает абсолютного большинства представителям городских рабочих». В заключение своей речи он призывал парламентариев признать настоятельную необходимость наделения правом голоса рабочих и заверял, что умеренные подвижки в этом вопросе не несут угрозы государству: «Мы не можем позволить себе рассматривать такое расширение политических прав рабочего класса нашей страны, как нечто опасное и бедственное, как что-то наподобие троянского коня, приближающегося к стенам священного города, наполненного войсками и готового нести беды и разрушения».

Во время второго чтения Билля о реформе 27 апреля 1866 года У. Гладстон предупреждал противников расширения избирательного права: «Нельзя бороться с будущим. Время пока на нашей стороне. Огромные, могущественные социальные силы, движущиеся вперед мощно и величественно, на которые наши шумные дебаты

не оказывают не малейшего влияния, они их просто не тревожат, — эти могучие социальные силы против вас; они построились на нашей стороне, и знамя, которое мы ныне несем в этой борьбе, хотя порою склоняется вместе с нашими головами, все же очень скоро будет реять в твердой руке трех объединенных народов и приведет, возможно не с легкостью, но наверняка, к победе, которая не за горами».

Наиболее определенно точку зрения противников проекта реформы выразил в тот же день Бенджамин Дизраэли: «Я полагаю, что эта палата парламента должна по сути оставаться Палатой Общин, а не стать подобием Палаты Народа, Палатой обезличенной массы, лишенной определенных черт и не несущей ответственности перед обществом, палатой без обязательств и привилегий».

Несмотря на пламенную агитацию У. Гладстона, от либералов откололась значительная фракция, члены которой были против расширения избирательного права за счет рабочих, и вместе с консерваторами провели в палате общин поправку к биллю, делавшую предлагаемую меру совершенно призрачной. Согласно этой поправке, наниматели квартир в городах в сущности оставались ни с чем, и значительная часть рабочих вновь оставалась без права голоса.

Итогом борьбы вокруг либерального проекта парламентской реформы стало то, что в 1866 году консерваторам во главе с Б. Дизраэли с помощью перебежчиков из либеральной партии удалось провалить Билль Гладстона несмотря на его весьма умеренный характер. Правительство Дж. Рассела, потерпев поражение в схватке за билль, вышло в отставку.

В июне 1866 года к власти пришел консервативный кабинет Дерби, в котором «первой скрипкой» был Б. Дизраэли, занявший пост министра финансов. Приход к власти консерваторов, открыто выступавших против всякой реформы парламента, вызвал усиление борьбы за нее. «Масла в огонь» подлило заявление яростного противника преобразований Роберта Лоу, заявившего, что «с принципиальной точки зрения рабочие, именно как рабочие, не способны пользоваться избирательным правом». А.Л. Мортон замечал, что «наглость этого заявления внезапно превратила реформу в классовый вопрос и почти в вопрос чести».

Народ вышел на улицы, требуя расширения своих политических прав. 23 июля 1866 года начались события, которые вошли в историю борьбы за вторую парламентскую реформу как «бунт в Гайд-парке». Власти запретили митинг, но многочисленная толпа собралась на площади Трафальгар и в Гайд-парке. Демонстрация превратилась в серьезное столкновение, во время которого была сломана на протяжении полумили решетка, огораживающая парк. Демонстранты, заставив полицию убраться, занимали Гайд-Парк еще в течение двух дней, 24 и 25 июля 1866 года.

Королева Виктория была не на шутку напугана этими событиями. По поводу требований новой реформы избирательного права она заявила Дерби, что «очень хочет, чтобы этот вопрос, наконец, был решен». В свою очередь, тот обратился к Дизраэли: «Я неохотно прихожу к заключению о том, что мы должны заняться вопросом о реформе».

Осенью 1866 года движение за реформу стало приобретать гигантский, угрожающий размах. В крупнейших промышленных центрах страны прошли многотысячные митинги: в Манчестере в них участвовало до 100 тысяч человек, в Лидсе — 300 тысяч, в Бирмингеме — 250 тысяч, в Глазго — 200 тысяч и т.д.

В условиях нарастания внутривластного кризиса правительство Дерби-Дизраэли вынуждено было пойти на уступки. 18 марта 1867 года Б. Дизраэли вносит в палату общин свой проект реформы.

Историк второй парламентской реформы в Англии Ф.Б. Смит так писал о причинах появления и последующего принятия в качестве закона консервативного билля: «Билль о реформе 1867 года уцелел потому, что большинство членов обеих палат парламента не осмелились его отвергнуть. Они не хотели его принимать, он не нравился им, они боялись его последствий, но они приняли его. В ситуации, которая решительно изменила соотношение сил в палате общин появилось три новых элемента. Первым являлись волнения народных масс, которые возникли после поражения либерального билля. Вторым стала решимость Дизраэли принять такой Билль о реформе, который укреплял бы его руководство и унижал Гладстона. Его решимость остаться верным биллю нейтрализовала традиционную оппозицию консерваторов любой значимой реформе». Третий элемент состоял в том, что «депутаты палаты общин посте-

пенно пришли к пониманию того, что стремление ограничиться наделением избирательным правом только верхушки рабочих есть фантазия, соответствующая только тем дорогим, но уже умершим дням, когда реформа не была столь срочной и настоящей».

Представляя свой законопроект 18 марта 1867 года в палате общин, Б. Дизраэли говорил: «Оглядываясь на то, что произошло после реформы 1832 года — увеличение населения, рост промышленного производства, распространение научных знаний, достижения в искусстве, можно с уверенностью утверждать, что необходимо вовлечение новых слоев населения в управление страной. Нам бы хотелось, чтобы этот процесс, однако, проходил в духе существующих законов и при соблюдении традиций древнего государства. Наше единственное желание состоит в том, чтобы дать возможность каждому достойному гражданину участвовать в управлении страной, но одновременно мы в равной степени заинтересованы в сохранении отличительных черт настоящей палаты: выдвижении взвешенных предложений в соответствии с внутренним положением в стране, недопущении любого классового превосходства, предоставлении достойного представительства для всей нации».

Что касается последнего высказывания Б. Дизраэли, то, будучи представителем правящей, консервативной фракции политической элиты, он явно выдавал желаемое за действительное, пытаясь нарисовать радужную картину единодушия и согласия в нижней палате, ее полного соответствия духу «древнего государства».

Первое выступление Б. Дизраэли по проекту реформы показало, что главной задачей для консервативного кабинета, который он представлял, являлась не действительная демократизация избирательной системы страны, а стремление путем полумер расширить социальную базу своей партии, допустив зажиточные слои рабочих к избирательным урнам и страстное желание успокоить народ, снизить остроту и радикализм массового движения за парламентскую реформу, главным лозунгом которого, как и во времена чартизма, было введение избирательного права для всех мужчин, достигших 21 года.

Будучи вынужденными сотрудничать с либералами, возглавляемыми в парламенте У. Гладстоном, консерваторы внесли в первоначальный проект многочисленные изменения и попытались представить инициированную ими реформу как результат законо-

творческой деятельности всего парламента. 15 июля, в ходе третьего чтения билля, лорд Крэнборн говорил: «Я с огромным удивлением узнаю, что о проекте говорят как о триумфе консерваторов. Я набросал ряд требований, предъявляемых уважаемым Гладстоном к проекту во втором чтении. Их всего десять. Во-первых: предоставление избирательного права съемщикам жилья. Такое право было предоставлено. Во-вторых, принятие мер по предотвращению торговли голосами на выборах. По моему мнению, это должно стать одним из результатов билля. В-третьих, устранение всех различий между съемщиками и не съемщиками домов. Были устранены не только эти различия, но и многие другие. В четвертых, требование пренебречь способом уплаты налогов, что также было сделано. В-пятых, устранение возможности двойной подачи голосов. И это требование было учтено. В-шестых, проведение значительного перераспределения парламентских мест. Было перераспределено около 50 % мест. В-седьмых, сокращение представительства от графств. В этом вопросе установлены цифры, предложенные в прошлом году. В-восьмых, требование пренебречь документами для голосования. К моему величайшему сожалению и это было сделано. Два последних требования касались отмены образовательного ценза для избирателей и учета величины их денежных вкладов. Эти ограничения также были отменены». Таким образом билль, рассматривавшийся в третьем чтении, был весьма далек от первоначального проекта консерваторов, что свидетельствовало о гибкости определяемой Б. Дизраэли тактики во время работы над законопроектом.

Акт о народном представительстве 1867 года был подписан королевой и стал законом 15 августа 1867 года. Этот важнейший в истории британского парламентаризма XIX века закон не создавал качественно новой избирательной системы, а лишь изменял и совершенствовал отдельные институты избирательного права страны.

Наиболее важным в Акте являются статьи, регулирующие избирательное право городских жителей, что в связи с растущими политическими амбициями буржуазии и требованиями рабочих о предоставлении им правом голоса, являлось одной из острейших внутривнутриполитических проблем. Центральное место среди них занимает статья 3, которая устанавливала избирательное право для арендаторов домов (householders). Эта статья узаконила предостав-

ление права голоса совершеннолетним и правоспособным мужчинам, владеющим в качестве собственников или арендаторов отдельным жилым домом в городах, имевших право посылать своих представителей в палату общин. При этом правом голоса пользовались лишь главы семейств, в то время как совершеннолетние дети, если они жили в доме отца, не получали избирательного права. Вторая часть этой статьи устанавливала для арендаторов домов обязанность занимать жилое помещение в течение 12 месяцев.

Одним из наиболее острых вопросов был вопрос о способе уплаты налогов избирателями. Для того, чтобы раз и навсегда решить эту проблему, депутат Хоткинсон предложил уничтожить порядок уплаты арендаторами домов своих налогов через хозяев и, обязав их лично платить налоги, всем им дать право голоса. Дизраэли согласился с этим предложением, и поправка Хоткинсона была принята.

Решения, принятые по вопросу об уплате избирателями налогов, были включены в статьи 3 и 7 Акта о реформе. Третья часть статьи 3 устанавливала, что арендаторы домов для получения права голоса должны быть обложены налогом в пользу бедных, а четвертая часть этой статьи определяла срок уплаты этого налога к 20 июля.

Статья 7 Акта повторяла основное содержание поправки Хоткинсона. В ней устанавливается для арендаторов домов обязанность лично уплачивать налог в пользу бедных. Однако эта статья, а вместе с ней и требование обязательной личной уплаты налогов избирателем, просуществовали недолго. Уже в 1869 году парламентский акт «Об обложении налогом в пользу бедных и об его сборе» установил, что при уплате налога для бедных через лендлордов даже в тех случаях, когда попечитель для бедных не вносил имя арендатора в книгу налогов, арендаторы домов не теряли принадлежащего им права голоса.

Статья 4 Акта 1867 года устанавливала квалификацию квартиронанимателей (lodgers). Как и квалификация для арендаторов домов, квалификация квартиронанимателей предоставляла избирательное право совершеннолетним и правоспособным мужчинам, занимавшим жилое помещение в течение 12 месяцев. Плата в год за квартиру без мебели не должна была быть меньше 10 фунтов

стерлингов. Право голоса при этом получал только глава семьи. Сын, проживающий со своим отцом, не имел избирательного права.

Статьи 9 и 10 Акта о реформе 1867 года устанавливали принципиально новый институт британской избирательной системы. Согласно этим статьям в избирательных округах, посылающих в парламент трех членов, ни одно лицо не должно было голосовать более, чем за двух кандидатов, а в Лондоне, избирающем четырех депутатов, не более, чем за трех. Считалось, что два депутата (или три в Лондоне) будут избраны большинством избирателей, а третий (или четвертый) депутат будет избран партией, потерпевшей поражение на выборах, то есть меньшинством избирателей.

В установлении этой нормы нашли выражение определенные демократические устремления буржуазии. «Защищая представительство меньшинства, ряд депутатов в парламенте указывали, что оно направлено против природного порока всякого представительного образа правления, заключающегося в том, что потерпевшее поражение меньшинство остается без представительства».

С другой стороны, явно недемократическими соображениями руководствовался Роберт Лоу, когда вносил поправку в Билль о представительстве меньшинства: «Все наши стрелы выпущены. Ни одной не осталось в колчане, так что если и эта стрела не попадет в цель, то не останется ничего, кроме простого и общего избирательного права, оставленного в руках низшего класса».

Предложение Р. Лоу не прошло сначала нижнюю палату, однако когда билль рассматривался в верхней палате, то, по предложению лорда Кэрнса, в него снова была внесена поправка, направленная на обеспечение представительства меньшинства, и несмотря на многочисленные и разнообразные возражения, выдвинутые против представительства меньшинства, поправка Кэрнса была принята.

Меры, направленные на расширение избирательного корпуса в городах, дали весьма ощутимый результат. Если в 1866 году право голоса на выборах имели 514 026 горожан, то в 1869 году им обладали уже 1 203 170 человек. Количество городских избирателей увеличилось на 689 144 человека, что составило 134 %.

Изменения в избирательном праве графств были отражены, главным образом в статьях 5 и 6. Борьба вокруг этих статей носила весьма острый характер.

В своем окончательном варианте статья 5 предоставляла избирательные права правоспособным мужчинам, которые владели земельными участками как фригольдеры, копигольдеры или лизгольдеры со сроком аренды земли не менее, чем 60 лет и при получении дохода от этой земли в размере 5 фунтов стерлингов в год. По сравнению с прежним имущественным цензом в 10 фунтов стерлингов для этих категорий жителей графств, новый был меньше ровно на половину. Другим важным последствием этой статьи стало устранение различий между категориями арендаторов, что существенно упрощало получение ими права голоса на выборах.

Другой квалификацией для графств, обсуждавшийся в парламенте, была квалификация землевладельцев (*осцириэрс*), получающих определенный доход с земли. Статья 6 в своем окончательном варианте предоставляла избирательное право взрослым и правоспособным мужчинам, владеющим в качестве собственников или арендаторов земельным участком с чистым годовым доходом в 12 фунтов стерлингов.

Статьи 5 и 6 определяли, что недвижимостью, дававшей право голоса следовало владеть в течение 12 месяцев.

Изменения в избирательном праве графств оказались менее значительными по сравнению с 1832 годом, соответственно и сельский электорат существенно не увеличился. Если в 1866 году число избирателей в графствах равнялось 542 633, то в 1869 году оно увеличилось до 791 916 человек. Таким образом сельских избирателей стало больше на 249 283 человека (45 %).

Общее увеличение электората в результате проведенной реформы составило к 1869 году 938 427 человек (88 %), с 1 056 659 человек в 1866 году до 1 995 086.

Следующий раздел Акта 1867 года был посвящен перераспределению парламентского представительства, аномалии которого к моменту реформы оставались весьма существенными, что не давало возможность обеспечить пропорциональное, с учетом численности населения, представительство от отдельных местностей страны в нижней палате. Один из наиболее ярких примеров такого рода приводил Ч. Сеймор. 40 аграрных местностей с 200 тысячами жителей имели накануне реформы 64 депутата, в то время как Бирмингем с 300 тысячами жителей посылал в парламент лишь двух своих представителей.

К вопросу перераспределения парламентских мест тори и виги имели разное отношение. И те, и другие, понимая необходимость совершенствования этой стороны избирательной системы, желали получить от него как можно больше выгод для себя. Если виги выступали за расширение представительства от крупных промышленных центров, в которых они имели весьма прочную опору в средних слоях городских жителей, то тори упорствовали на передаче освобождавшихся мест графствам — традиционной цитадели консервативных землевладельческих интересов.

Перераспределению парламентского представительства были посвящены статьи 17—24. В статье 17 устанавливалось, что ни одно местечко с населением менее 10 тысяч человек, не будет избирать в парламент более одного депутата. Таких насчитывалось 35. Кроме того, 7 мест освободилось в результате полного лишения парламентского представительства четырех избирательных округов, в которых злоупотребления при выборах перешли всякие возможные границы; три из них до этого посылали в парламент по два представителя, одно было представлено единственным депутатом. Всего 42 места подлежали передаче другим округам. В 1868 году еще 7 небольших бургов с населением менее 5 тысяч человек были лишены представительства, в результате чего освободились еще 10 мест. В 1867—1868 годах было перераспределено 52 парламентских места.

Благодаря настойчивости вигов во главе с Гладстоном, было достигнуто важное соглашение, нашедшее отражение в акте о том, что города с населением, превышающим 250 тысяч человек, получали третье место в парламенте.

Освободившиеся 52 места были распределены следующим образом. Во-первых, в 10 графствах, имевших ранее по два избирательных округа, в силу их обширности учреждался третий дополнительный, получавший право посылать двух депутатов, что поглотило 20 мест из 52, 3 места получил Ланкашир, 2 места — Йоркшир Уэст Райдинг. Таким образом, графства получили 25 дополнительных мест.

Ливерпуль, Манчестер, Бирмингем, Лидс, Солфорд, Мертур-Тедвил получили по 1 месту; Челси и Хакни — по 2, впервые по 1 месту получили еще 9 городов; было добавлено 1 место Лондонскому университету, в 1968 году 7 новых мест получила Шотландия.

В перераспределении парламентского представительства нашла подтверждение одна из важнейших тенденций социально-экономического развития середины XIX века, выражавшаяся в переносе центра тяжести экономической жизни страны из аграрных южных графств в промышленно развитые центральные и западные районы. Большая часть бургов, потерявших полностью или частично свое представительство в парламенте, располагалась именно на юге страны.

Вместе с тем отсутствие пропорционального к численности населения отдельных районов страны представительства предопределило то, что большие города и после реформы 1867 года были хуже представлены в парламенте, чем мелкие, что наглядно иллюстрируется в таблице.

Таблица

*Парламентское представительство от различных городов
после реформы 1867 года*

Количество бургов	Население, тыс.	Население городов по переписи 1861 года, тыс.	Число посылаемых депутатов
19	100	4669	46
19	50—100	1385	36
51	20—50	1567	77
49	10—20	692	81
69	до 10	420	68

Таким образом, первые три группы городов (89 городов) с населением в 7 641 тысячу жителей посылали в парламент 159 депутатов, а 118 мелких городских бургов с общим населением в 1 112 тысяч человек посылали 149.

Избирательное право после 1867 года сохранило и ряд других антидемократических институтов, таких, как: сложная процедура регистрации избирателей, высокий ценз оседлости, лишение права голоса женщин, отсутствие какого-либо вознаграждения для членов палаты общин, что, естественно, закрывало ее двери перед людьми небогатыми, чрезвычайная дороговизна выборов, которой во многом способствовала по-прежнему процветающая порочная

практика подкупа избирателей. Важнейшим инструментом давления на них оставалось открытое голосование.

После второй парламентской реформы многочисленные группы мужского населения оказались лишенными избирательного права, в то время как в США, Франции, Германии к этому времени право голоса имели все взрослые мужчины.

В сельских местностях не имела избирательного права некоторая часть мелких арендаторов, не обладающих необходимым имущественным цензом, а также этого права были лишены сельскохозяйственные рабочие.

В городах в наиболее сложном положении оказались квартиронаниматели, формально получившие возможность голосовать, но на деле не всегда ее реализовывавшие ввиду установленных для этой категории избирателей ограничений. Квартиронаниматель терял право быть занесенным в избирательные списки, если он в течение 12 месяцев до регистрации менял место жительства. Кроме того, он ежегодно обязан был подавать заявку о регистрации и в связи с этим обращаться в специальные суды, работавшие только в дневные часы, что было крайне неудобно.

Трудности регистрации, связанные с ней материальные издержки приводили к тому, что многие квартиронаниматели просто отказывались от получения права голоса. Указанные ограничения обусловили то, что при регистрации в 1868 году в избирательные списки было внесено лишь 14 тысяч квартиронанимателей, а в 1872 году эта цифра понизилась до 4 тысяч.

Избирательного права были лишены рабочие тех городов, которые входили в состав графств и не имели особого представительства в парламенте, а также рабочие, жившие в сельской местности, например, шахтеры.

Несмотря на перечисленные недостатки, сохранявшиеся и после второй парламентской реформы, она продолжила процесс демократизации британского парламентского строя, начатый в 1832 году. «Я думаю, что реформа 1867 года бесповоротно завершила то, — писал У. Бейджгот, — что было начато, но не окончено Законом 1832 года. От этой вторичной перемены много выиграл средний класс и много потерял аристократический элемент. Дух нашей современной палаты общин не аристократический, а плутократический: ее самые выдающиеся государственные люди не принадлежат

к людям древнего происхождения, или к людям, обладающими большими наследственными поместьями; это по большей части люди с солидными средствами, но по большей части также более или менее тесно связанные с новым промышленным капиталом. По духу обе палаты стали гораздо противоположнее, чем когда-либо». У. Бейджгот указывал на то, что соотношение сил в британском парламенте еще в большей степени изменилось в пользу палаты общин, в которой буржуазные интересы после парламентской реформы 1867 года явно преобладали над аристократическими.

Что касается рабочего класса, то он получил новые возможности для участия в управлении страной, так как избиратели-рабочие и мелкие ремесленники стали составлять большую часть избирательного корпуса в городах. Правда и после реформы число депутатов-рабочих было невелико, поскольку «народ, которому она (1867) дала права, еще не сознает своей собственной власти».

В связи со столь существенными изменениями на политической арене закономерно возникает вопрос: почему именно консерватор Дизраэли выступил инициатором второй парламентской реформы? «Итак, консерваторы провели закон, давший избирательные права рабочему классу. Парадокс, политическая аномалия? Может быть, в этих парадоксах и аномалиях и лежит объяснение того факта, что и в конце XX века консервативная партия в Англии собирает на выборах в парламент большое число голосов рабочих избирателей и чувствует себя прочно у власти» — писал В.Г. Трухановский.

Сложившаяся после поражения Билля о реформе Гладстона в 1866 году ситуация, заставила Дизраэли предпринять шаги в направлении новой реформы, сама идея которой была столь не популярна в среде его партии. При этом он предстает не как прозорливый государственный деятель, понимающий необходимость расширения избирательного права, а как прагматик, трезво оценивающий всю взрывоопасность внутривнутриполитической обстановки, тающей угрозу стабильности в стране. Р. Блейк писал о роли Дизраэли в 1867 году: «За то, что он сделал, он заслужил то, чтобы войти в историю как гениальный политик, великолепный импровизатор, не имеющий конкурентов мастер парламентской борьбы, но не как прозорливый государственный деятель, торийский демократ или просветитель своей партии». Реформаторская активность Дизраэли

была вполне объяснима и оправдана именно в обстановке 1866—1867 годов.

Учитывая ограниченный характер реформы 1867 года, следует отдать должное политическому гению Дизраэли, который сумел «выпустить пар» из народных масс, требующих радикальных преобразований парламентского представительства, и при этом сохранил верность консервативным, охранительным интересам, инициировав реформу, допустившую к избирательным урнам состоятельный, а потому не стремящийся к коренным преобразованиям городской и сельский электорат.

Вторая парламентская реформа сыграла очень важную роль в конституционной истории Великобритании. «После 1867 года, — отмечает А.И. Косарев, — было еще далеко до всеобщего избирательного права, однако избирательный корпус стал уже довольно значительным; в выборах палаты общин, хотя и на неравных основаниях, участвуют все классы страны. Это ставило нижнюю палату над лордами, представлявшими не более, как только себя. Палата общин перестает рассматриваться наряду с палатой лордов как «представительство отдельных интересов страны». Отныне палата общин претендует называться «представительством всего народа Англии» и стремится быть единственным носителем власти».

Вторая парламентская реформа, выйдя за рамки конституционного преобразования, повлекла за собой прогрессивные изменения и в других областях жизни общества. После расширения избирательного права обе партии обречены были «домогаться поддержки рабочего класса, и по существу почти не было разницы во внутренней политике, находились ли у власти либералы, как, например, в 1868—1874 годы, или тори — в 1874—1880 годы». Такая «поддержка рабочего класса» могла быть достигнута только с помощью продолжению демократических преобразований.

Одним из наиболее важных мероприятий во время пребывания у власти либерального кабинета Гладстона (1868—1874) стало введение Актом 1870 года всеобщего начального обучения, необходимость которого в условиях бурного экономического развития стала очевидной. Принятие этой меры связано с именем У.И. Форстера.

В 1870 году была проведена реформа государственной службы. В прошлом во всех отраслях этой службы монополистами были

аристократы, теперь было объявлено, что для занятия должностей требуется выдержать публичный экзамен. В результате этого широкий доступ к ним получили представители буржуазии, но в некоторых ведомствах, например, в министерстве иностранных дел и в дипломатическом корпусе, продолжало играть большую роль аристократическое происхождение.

В 1871 году была уничтожена порочная практика покупки чинов в армии, что укрепило офицерский корпус и повысило боеготовность вооруженных сил в целом.

Консерваторы, сменившие в 1874 году у власти либералов, сконцентрировали свою деятельность на законодательстве, касающемся фабрик, жилищ и санитарии. Во время промышленной революции города разрастались безудержно и без всякого плана. Условия жизни городских масс не выдерживали никакой критики. Только сильнейшие эпидемии холеры в 1831 году заставили власти обратить внимание на эту проблему и начать сооружение надлежащих стоков для нечистот, обеспечивая тем самым население незагрязненной водой. В дальнейшем некоторые меры по улучшению санитарного состояния английских городов были предприняты после волнений 1849 и 1854 годов, а Акт о народном здравоохранении 1875 года закрепил и расширил то, что было уже достигнуто в этой области.

Таким образом реформа 1867 года, помимо своего государственно-правового значения, оказала воздействие на процесс либерализации внутренней политики в целом, проводимой кабинетами Гладстона и, что особенно примечательно, Дизраэли в конце 60-х и в 70-е годы XIX века. Это наглядно подтверждало, что широкие слои населения, добившись права голоса на выборах в парламент, стали серьезным фактором внутривластной жизни, учет которого стал обязательным для правящих кругов страны.

Глава 5

БРИТАНСКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В ПОСЛЕДНЕЙ ТРЕТИ XIX ВЕКА

Благодаря парламентским реформам 1832 и 1867 годов в Великобритании были заложены основы буржуазно-демократического порядка, но многие устаревшие институты избирательного права не давали возможности стране встать в один ряд с такими признанными буржуазными демократиями, как, например, США.

Свойственный британцам консерватизм, трепетное отношение к традиционным политическим институтам, преобладание у рабочего класса активности, направленной на улучшение своего экономического положения, нашедшей воплощение в тред-юнионизме, замедлили процесс буржуазной эволюции политического строя страны.

После реформы 1867 года актуальными проблемами в области совершенствования представительства стали введение всеобщего избирательного права как для мужчин, так и для женщин, создание равных по числу избирателей округов с целью соблюдения пропорциональности депутатского корпуса палаты общин к численности электората, борьба с коррупцией в ходе избирательных компаний, введение тайного голосования (баллотировки). Первым был решен вопрос о тайном голосовании.

После распространения права голоса на трудящихся в 1867 году либералы пришли к выводу о необходимости защитить их от возможных нарушений этого права при сохранявшейся системе открытой подачи голосов.

По вопросу тайного голосования специально созданный комитет провел опрос среди министров и в 1870 году представил отчет с рекомендациями по некоторым изменениям в процедуре выборов и в части принятия процедуры тайного голосования. Правительство Гладстона представило законопроект, разработанный на основе этого отчета, но в связи с рассмотрением в палате общин законодательства о всеобщем начальном образовании и другими мероприятиями, вопрос о тайном голосовании не нашел своего решения. Тем не менее и министры, и либеральная партия твердо стояли за введение этой меры.

В 1871 году был внесен на рассмотрение и принят палатой общин новый законопроект о тайном голосовании на парламентских и муниципальных выборах. Примечательность этого законопроекта состояла в том, что помимо процедуры тайного голосования он предусматривал меры, направленные на борьбу с финансовыми махинациями и злоупотреблениями при выборах. В нем содержался пункт об освобождении кандидатов от несения финансовых расходов в ходе выборов, в котором утверждалось, что вся существующая система порочна в принципе, поскольку общественные мероприятия должны оплачиваться из общественных фондов, а несоблюдение этого принципа резко ограничивает круг кандидатов. Однако, сославшись на то, что законопроект поступил слишком поздно, лорды его отклонили.

В начале 1872 года Форстер от имени правительства внес на рассмотрение палаты общин третий вариант Закона о процедуре голосования. Новый проект не включал в себя пункта об изменении схемы финансирования выборов, но предусматривал перенос части расходов на местные округа, где они происходили. И снова нововведения были отклонены.

В мае билль с важными поправками все-таки был принят палатой лордов. Предложение лордов сделать тайное голосование процедурой необязательной, свело бы к нулю весь смысл билля, поэтому оно было отвергнуто палатой общин, хотя и без особых возражений со стороны лордов. В то же время весьма разумная поправка лордов, касающаяся механизма регистрации избирателей, вызвала полную поддержку и с некоторыми изменениями была принята нижней палатой. Было решено, что корешок бюллетеня с регистрационным номером избирателя должен оставаться у председателя избирательной комиссии. С помощью этой меры в случае необходимости можно было легко выявить несанкционированные голоса.

После серьезных возражений палата общин согласилась с решением лордов ограничить действие данного акта восьмью годами. Соответственно, начиная с 1880 года действие акта пришлось продлевать ежегодно.

Бесспорно, введение баллотировки стало еще одним шагом вперед в деле совершенствования британской избирательной системы. Ее выдающийся исследователь Т.Е. Мей так писал об этом:

«Нет сомнения в том, что бюллетень на самом деле ограждает зависимого избирателя от давления со стороны, особенно давления не напрямую. Все это вместе с упразднением назначений кандидатов сверху, сделало процедуру выборов спокойной и организованной».

Предполагалось, что введение системы тайного голосования навсегда покончит с коррупцией путем устранения самого соблазна давать и брать взятки, но, как оказалось, деньги за голоса продолжали платить даже тогда, когда была введена баллотировка, и не осталось гарантии со стороны избирателя в выполнении своего обязательства в сделке с кандидатом. В докладе королевской следственной комиссии говорилось о вопиющих злоупотреблениях во время выборов в Сандиче в мае 1880 года, где борьбу за место в палате общин вели некие мистер Робертс и сэр Гоулдсмит. Такие факты отнюдь не были исключением.

Важным мероприятием, получившим высочайшее одобрение королевы, призванным положить конец избирательной коррупции, стал «Акт о коррупции и незаконной деятельности», принятый в 1883 году.

Закон о коррупции имел целью прекратить подкупы во время выборов, строго наказывая за такого рода преступления, облегчить раскрытие их, ограничить число правительственных агентов, организующих выборы и получающих за это жалованье, а также ограничить расходы кандидатов. Закон соизмерял эти расходы с величиной избирательного округа. В городском округе помимо личных трат кандидата и суммы, выделяемой правительственному агенту на организацию выборов, они не должны были превышать 350 фунтов стерлингов в том случае, если число зарегистрированных избирателей не превышало 2 тысячи человек. Если же их было больше, то кандидат получал право потратить 380 фунтов стерлингов и еще по 30 фунтов стерлингов на каждую дополнительную тысячу избирателей.

В округах, расположенных в сельской местности, на территории графств закон, учитывая их обширность, допускал значительно более крупные расходы. Кандидат получал право потратить 650 фунтов стерлингов, если округ насчитывал до двух тысяч избирателей, в случае большей численности электората, сумма расходов возрастала до 710 фунтов стерлингов и еще по 60 фунтов стерлингов на каждую дополнительную тысячу избирателей.

Закон запрещал траты на доставку избирателей к месту или от места выборов. Ни один избиратель не мог брать платы за расклейку афиш или воззваний на его доме или строениях. Не разрешалось нанимать дополнительные помещения для проведения агитационных митингов, кроме одного на каждые 5 тысяч избирателей, а также платить за оркестры, факелы, флаги, знамена, кокарды, ленты или отличительные знаки. Такого рода «наглядная агитация» должна была исходить от сторонников того или иного кандидата добровольно и, главное, безвозмездно.

Одним словом кандидат, ведущий избирательную борьбу, мог тратить деньги только, во-первых, на покрытие расходов правительственного агента по выборам, во-вторых, на свои личные расходы, в-третьих, на печатание и распространение воззваний и заметок, в-четвертых, на канцелярские расходы, посыльных, почту и телеграммы и, в-пятых, на устройство митингов.

Согласно требованиям этого закона, виновным в подкупе считался всякий, кто «посредственно или непосредственно, лично или через кого-нибудь другого дарит, дает взаймы, предлагает, обещает или обещает достать какие-нибудь деньги или ценные вещи или какое-нибудь место, должность или занятие какому-нибудь избирателю или лицу, о котором последний просит, или кому-нибудь, кто может какого-нибудь избирателя убедить воздержаться от подачи голоса, а также того, кто подобным же образом пытается убедить какое-нибудь лицо провести или попытаться провести кого-нибудь в парламент или приобрести голоса какого-нибудь избирателя».

Этот образчик законотворчества парламентариев свидетельствует об исключительном разнообразии форм подкупов, применявшихся кандидатами, а также о столь высокой нетерпимости к подобным «средствам» достижения победы на выборах, что депутаты попытались пресечь всякую сколько-нибудь реальную возможность для таких преступлений. Так же детально закон определяет и взяточника. Закон строго карал кандидатов, устраивающих бесплатные угощения в период выборов.

Представляет несомненный интерес статья, посвященная незаконному влиянию на избирателей. Виновным в этом преступлении считался всякий, кто «прямо или косвенно, лично или через кого-нибудь другого употребляет или грозит употребить силу, насилие или давление; или причиняет или грозит причинить лично или че-

рез какое-нибудь другое лицо материальный или нравственный ущерб, вред или потерю какому-нибудь лицу с целью убедить или принудить его подать свой голос или воздержаться от голосования; или за то, что он сделал то или другое; а также тот, который обманом, насилием или какой-нибудь хитростью препятствует каким-нибудь избирателям свободно пользоваться своим правом». Эта статья была особенно актуальна для сельских избирательных округов, где власть и влияние крупных землевладельцев оставались нераздельными, что до принятия Закона 1883 года делало в них выборы в палату общин простой формальностью.

Лица, уличенные в подкупах, угощениях, незаконном влиянии на избирателей, наказывались штрафом до 200 фунтов стерлингов, а в особо тяжких случаях тюремным заключением и каторжными работами. Замеченный в коррупции или злоупотреблениях кандидат исключался из списков избирателей в данном округе и терял право участвовать как в парламентских, так и в местных выборах, не мог занимать какую-нибудь должность в органах местного самоуправления или в суде, в течение 7 лет выставлять свою кандидатуру на выборах в палату общин.

Положительные результаты принятого закона не заставили себя долго ждать. Если выборы 1880 года стоили казне примерно 3 миллиона фунтов стерлингов при 3 миллионах избирателей, то в 1883 году на них было затрачено только 780 тысяч фунтов стерлингов, тогда как число избирателей возросло до 5 670 тысяч человек.

В 1883 году вновь набирает силу движение за реформу избирательного права. На прошедших в ряде крупных городов дискуссиях, их участники, представлявшие около 500 либеральных ассоциаций со всего королевства, предложили правительству следующую программу действий на период очередной сессии парламента: во-первых, создание равных избирательных округов; во-вторых, проведение перераспределения парламентских мест; в-третьих, рассмотрение проблемы совершенствования представительства от Ирландии.

28 февраля 1884 года Гладстон внес билль, направленный на новое изменение избирательной системы, в палату общин. Представляя законопроект, он убеждал депутатов, что расширение избирательного права послужит делу укрепления государства. «Сейчас, — говорил Гладстон, — вопрос избирательного права не сводится лишь, как

пятьдесят лет назад, к вопросу большего или меньшего участия дееспособных граждан в выборах. Конечно, чем больше избирателей, тем лучше, однако, теперь я придерживаюсь более широкого понимания всеобщего избирательного права, как средства дополнительного укрепления государственности». Проводя параллель с США, Гладстон отмечал, что «сила современного государства состоит в системе представительства». Примером тому могут служить Соединенные Штаты, государство, в котором «каждый гражданин обременен избирательным правом и напрямую, живо заинтересован в благополучии и единстве своего государства».

Важнейшим вопросом законопроекта стал вопрос расширения избирательного права в графствах и наделения им крестьян. «Помимо торговцев, ремесленников в сельских избирательных округах есть еще и крестьянство, — говорил Гладстон. — Можно ли сомневаться в дееспособности и способности исполнения избирательного права со стороны крестьян? Я готов с достаточной аргументированностью бороться за представительство от крестьянства, поскольку считаю крестьянина в высшем смысле квалифицированным работником. Он не связан с однообразным монотонным трудом, а обязан выполнять разнообразную работу, которая требует зачастую от него активного применения умственных способностей. Если же говорить о его недостатках, то таковыми можно считать готовность воспринимать влияние вышестоящего окружения. Но это его единственный недостаток и мы готовы принять его в лоно Конституции таким, каково оно есть». В заключение своей речи Гладстон с пафосом обращался к депутатам палаты общин: «Вам предстоит сделать эту сильную страну еще сильнее, сильнее в борьбе с врагами, сильнее своим межклассовым единением путем равномерного распределения всех слоев общества вокруг древнего трона и государства, как никогда до того мощного и свободного».

Билль без труда получил одобрение палаты общин, но лорды встретили его враждебно. Для того, чтобы отклонить законопроект, ими был избран предлог, что проект закона не предусматривал перераспределения парламентских мест, с помощью которого лорды намеревались несколько смягчить негативные для землевладельческих, консервативных интересов последствия столь значительного расширения избирательного корпуса за счет наделения правом голоса широких трудящихся слоев графств. Лидер консервативной

оппозиции в палате лордов Солсбери, критикуя законопроект, предложенный Гладстоном, говорил: «Никогда ни одно правительство не пыталось и не достигало успехов в деле расширения избирательных прав, не решая одновременно с этим вопроса перераспределения».

Лорды приняли поправки к проекту и вновь отправили его в палату общин. Таким путем, затягивая процедуру принятия билля, они стремились навязать либералам обращение к избирателям, то есть досрочные парламентские выборы.

Будучи противником наделения правом голоса крестьян и сельскохозяйственных рабочих, Солсбери убеждал лордов в невозможности унификации избирательного права в городах, где реформа 1867 года заложила достаточно прочные демократические начала, и графствах: «С самого момента создания нашей парламентской системы всегда существовало четкое и мощное различие между графствами и бургами, между сельскими и городскими регионами страны. Не всегда можно провести четко линию их разграничения и не всегда можно с точностью сказать, где начинается один регион и кончается другой, но разделения эти реальны и связаны с повседневной жизнью в городах и сельской местности, и они существуют в нашем государстве с самого начала».

Гладстон объявил перерыв в работе парламента, намереваясь на ближайшей сессии вновь направить Билль о реформе в палату лордов. Благодаря посредничеству королевы Виктории, Гладстон и Солсбери все-таки смогли найти компромиссное решение — палата лордов брала на себя обязательство одобрить предложенную правительством реформу, которая на следующий год должна была быть дополнена Законом о перераспределении парламентских мест.

Акт о народном представительстве 1884 года был подписан королевой и стал законом 6 декабря. Наибольшего внимания заслуживают статьи 2 и 5 этого документа. Они переносили принципы, установленные в 1867 году для городов, на графства, что предоставляло голоса значительному числу рабочих, проживающих в сельской местности и, самое главное, сельскохозяйственным рабочим. От этого выиграли фермеры-арендаторы, право голоса получило некоторое число батраков.

Реформа дала существенное увеличение электората, главным образом, в графствах. Если в 1883 году в графствах было 966 721

избиратель, а в городах — 1 651 732, то в 1886 году эти цифры соответственно составили 2 538 349 и 1 842 191. Общее увеличение числа избирателей составило 1 762 087 человек (67 %), причем избирательный корпус графств увеличился на 1 571 628 (162 %).

Несмотря на столь впечатляющие результаты «Акта о народном представительстве 1884 года» до всеобщего избирательного права для мужчин было еще далеко. Примерно 1 800 тысяч взрослых мужчин, в число которых входили сыновья, живущие при родителях, съемщики меблированных комнат, а не квартир, домашние слуги и часть сельскохозяйственных рабочих, не имеющих необходимого имущественного ценза, по-прежнему оставались за бортом электората.

Существенными недостатками избирательного права оставались 12-месячный ценз оседлости, мешавший получить право голоса многим рабочим, часто переезжающим с места на место, а также множественный вотум, благодаря которому состоятельные избиратели, владевшие собственностью в разных округах, могли голосовать в каждом из них. Последнее нарушало один из важнейших демократических принципов избирательного права: «один человек — один голос».

Особо следует сказать о расширении избирательного корпуса в Ирландии, самой взрывоопасной части королевства, боровшейся за самоуправление. В результате проведенной реформы электорат там увеличился с 200 тысяч до 700 тысяч человек. Однако, по мнению Т.Е. Мея, эффект от этого был незначительным, поскольку «новые избиратели принадлежали к классу, представители которого на 40 % были неграмотными, вне всякого сомнения, это явилось новым мощным орудием в руках обеих партий для возможных манипуляций с голосами, соблазн чего был слишком велик».

Многие сохранявшиеся пережитки в избирательном праве, незавершенность в решении вопроса о наделении правом голоса всего мужского населения страны, придавали третьей парламентской реформе умеренный, незаконченный характер, объясняющийся тем, что она, также как и две предшествующие, стала следствием достигнутого между сторонниками и противниками преобразований компромисса. Сравнивая реформу 1884 года со второй парламентской реформой, Т.Е. Мей отмечал, что в свое время, чтобы ублажить мощную либеральную оппозицию Акт 1867 года, принятый

по инициативе консервативного кабинета, пошел дальше, чем ожидало того большинство либералов. То же, только с точностью до наоборот, произошло и с Актом 1884 года, принятым уже по инициативе либерального правительства, желавшего ублажить консерваторов. В результате реформа оказалась насквозь консервативна.

В 1885 году, в соответствии с достигнутым ранее соглашением между Гладстоном и Солсбери было проведено перераспределение парламентских округов по стране. Акт об этом был подписан королевой 25 июня 1885 года. Принятый закон был основан на принципе равных избирательных округов, посылающих каждый по одному депутату в парламент.

В основу представительства была положена приблизительная пропорция: один депутат от 54 тысяч жителей. Города, насчитывающие менее 15 тысяч жителей, были совершенно лишены особого представительства и поглощались графствами, на территории которых они располагались. Города с населением более 15 тысяч жителей и менее 50 тысяч, сохранили или, если они до сих пор совсем не имели представителей, получили по одному депутату. Наконец, города с населением более 50 тысяч и менее 165 тысяч должны были избирать по два депутата, а имеющие свыше 165 тысяч жителей — по три, при этом на каждые 50 тысяч человек сверх этого числа добавляли по одному представителю. Тот же общий принцип был проведен и в графствах.

В результате проведенных преобразований 142 места, ставшие вакантными в палате общин, были распределены следующим образом: 39 мест было передано муниципальным районам Лондона, 29 мест — уже существовавшим бургам, 9 — новым провинциальным бургам, одно место получил округ Суоннси, 64 — английский графства, и 4 было передано графствам Уэльса.

Число мест в палате общин в результате принятия Закона 1885 года возросло с 652 до 670 мест. Это произошло из-за дополнительного выделения 6 мест Англии и 12 — Шотландии. Ирландии были оказаны некоторые льготы в части представительства. В то время как по количеству населения ей положено было иметь 91, максимум 93 представителя, этой части королевства было позволено сохранить 105 мест.

Закон 1885 года заметно расширил представительство от крупнейших промышленных центров в нижней палате. Лондон по-

лучил право избирать 62 депутата, Ливерпуль — 9, Глазго и Бирмингем — по 7 депутатов.

Перераспределение парламентских округов, произведенное в 1885 году, внеся относительное единообразие в систему представительства, сыграло важную роль в развитии британского парламентаризма в конце XIX века. Акт 1885 года окончательно покончил со средневековой системой наделения правом голоса корпораций, а не населения и стал важным шагом на пути установления принципа равного представительства.

В конце XIX века достаточно громко заявляет о себе движение за предоставление избирательного права женщинам. Впервые аргументированное требование об этом отчетливо прозвучало еще в 1825 году в книге мыслителя-социалиста Уильяма Томсона, опубликованной под громоздким названием «Обращение к одной половине человеческого рода, женщинам, против притязаний другой половины — мужчин», но тогда эта тема не получила должного развития. Предметом парламентских дебатов она стала в августе 1832 года после проведения первой парламентской реформы. Депутат Хант передал спикеру палаты общин петицию с просьбой предоставить право голоса всем незамужним женщинам, обладающим необходимым имущественным цензом. Автором петиции была зажиточная старая дева, обосновывавшая свою просьбу тем, что право собственности обязательно должно влечь за собой право голоса. При этом рассуждения ее были вполне логичны, поскольку важнейшим аргументом против предоставления женщине избирательного права являлся тот факт, что ее голос был представлен в голосе мужа, поскольку именно он считался формальным владельцем собственности. Несмотря на очевидную справедливость поставленной проблемы, петиция была отвергнута подавляющим числом депутатов палаты общин.

Новое оживление вопроса избирательного права для женщин связано с именем философа Джона Стюарта Милля. В 1865 году он без особого энтузиазма согласился выставить свою кандидатуру на парламентских выборах от либеральной партии. Одним из пунктов его предвыборной платформы было требование о предоставлении права голоса женщинам. В июне 1866 года выигравший выборы Милль вынес на обсуждение палаты общин петицию, составленную лидерами суфражисток, и предложил внести в Билль о реформе по-

правку, заключающуюся в замене слова «мужчина» словом «лицо», принятие которой означало бы распространение избирательного права и на часть женского населения страны. После долгих дебатов предложение о поправке было отвергнуто, хотя на этот раз за него проголосовало уже 74 депутата палаты общин.

Окончательно вопрос о наделении женщин правом голоса и правом выставлять свою кандидатуру на выборах был решен только в 1918 году, но уже в XIX веке, особенно в его второй половине, он фактически завоевал признание в качестве серьезного конституционного вопроса.

Необходимо остановиться на характеристике и пассивного избирательного права, точнее, той его части, которая была связана с вероисповеданием кандидата. Остро эта проблема прозвучала также в конце XIX века.

Касаясь истории вопроса, следует отметить, что вплоть до 1829 года, когда был издан Акт об эмансипации католиков, последние были лишены возможности заседать в палате общин в силу так называемого Parliamentary Test Act'a. С этого года депутаты стали приносить присягу, устанавливавшую лишь принадлежность присягающего к христианской религии. Однако всем нехристианам доступ в парламент был закрыт.

В 1847 году в палату общин был избран впервые еврей. Это был депутат от Лондонского сити барон Ротшильд. При проверке полномочий депутаты должны были принести установленную присягу. Когда же Ротшильд отказался сделать это, спикер предложил ему покинуть палату. В 1849 и 1857 годах Ротшильд избирался снова. Нижняя палата не желала проводить в законодательном порядке изменение текста присяги, поэтому в 1858 году по инициативе палаты лордов было установлено, что каждый новый состав палаты общин имеет право сам определять содержание приносимой его членами присяги. Пользуясь этим, нижняя палата освободила Ротшильда от принесения «христианской» присяги и впервые в ее состав был принят еврей.

В 1866 году вопрос был решен принципиально: прежняя форма присяги была заменена новой, в которой имелось только упоминание о вере в Бога. Присяга гласила: «Клянусь в верности и в сохранении подданства королю, его наследникам и преемникам согласно закону. Да поможет мне в том Бог!».

При всей своей широте новая формула не давала возможности стать депутатами парламента атеистам. Вопрос перешел в практическую плоскость когда в 1880 году в палату общин был избран в качестве представителя города Бирмингема известный радикальный общественный деятель, атеист Ф. Брэдло, заявивший, что он установленной присяги принести не может и просит палату удовлетвориться простым его заявлением: «Клянусь своей честью». Палата общин отказалась принять предложение Брэдло и он был лишен депутатского мандата.

Избранный вновь на следующих выборах, он принес присягу, но предварительно опубликовал заявление о том, что не придает ей никакого значения. Палата общин постановила признать его своим членом, предоставив при этом право каждому гражданину обжаловать перед судом действия как Брэдло, так и ее самой. Тотчас же ряд лиц предъявили в суд иски против действий палаты, которые были удовлетворены. Брэдло был исключен из числа депутатов, но затем вновь избран. Желание быть депутатом взяло у него верх над стремлением сохранить свободу совести, и он принес требуемую присягу без всяких оговорок, после чего был признан законным членом палаты общин.

«Дело Брэдло» способствовало тому, что вскоре всем лицам, не желающим приносить религиозной присяги, было разрешено делать только заявление, что они являются атеистами, не имеют религии или, что всякая клятва противоречит их убеждениям.

После отмены в 1858 году повышенного имущественного ценза в 500 фунтов стерлингов для жителей графств и в 300 фунтов стерлингов для горожан, пожелавших выдвинуть свою кандидатуру на парламентских выборах, к концу XIX века пробил себе дорогу и принцип свободы совести для кандидата.

После этого не могли «быть избираемы в палату общин лица: 1) занимающие публичные или частные должности, не оставляющие им необходимого досуга; 2) объявленные злостными банкротами; 3) виновные в государственной измене, каком-нибудь позорящем преступлении или подкупе; 4) получающие правительственные пособия или казенные заказы».

После парламентской реформы 1884—85 годов в деле дальнейшего совершенствования избирательного права наступила пауза, которая продолжалась вплоть до 1891 года. В марте этого года

Стэнфилд выдвинул в нижней палате резолюцию за упразднение множественного вотума, то есть права подачи голоса одним избирателем в нескольких округах, но она была отвергнута большинством в 102 голоса.

В начале сессии 1893 года, на которой не был принят Билль о ирландском гомруле, рассматривались и конституционные вопросы, связанные с функционированием самого парламента. На рассмотрение палаты общин были вынесены Билли о пятилетних парламентах, поправках в системе регистрации избирателей и вновь о запрещении множественного вотума. Ни по одному из этих вопросов положительного решения принято не было.

Одной из наиболее острых проблем в британском парламенте в конце XIX века стала проблема реформирования верхней палаты — палаты лордов, которая, являясь оплотом аристократии, тормозила процесс демократизации государственного механизма.

С особой остротой этот вопрос был поставлен в ходе дискуссий 1888 года. 9 марта Лабушер вновь выдвинул в палате общин ранее отвергнутую резолюцию, осуждавшую принцип передачи должностей по наследству, а значит и наследственного права заседать в верхней палате. 19 марта того же года лорд Розбери предложил свой план реформирования палаты лордов. Не желая отказываться от принципа наследования должностей, он высказал мнение, что ни один пэр, не являющийся членом королевской семьи, не должен быть членом парламента только по праву рождения. Наряду с представителями, выбранными пэрами, он предложил выдвигать в палату лордов и других людей, достигших высоких результатов на общественном поприще. Рассматривавшая проект Розбери верхняя палата отклонила его.

18 июня лорд Солсбери, глава консервативного кабинета, представил билль, согласно которому устанавливалось ограниченное число пожизненных наследователей должностей и предусматривалась возможность исключения из палаты лордов недостойных ее членов. Допускалось создавать ежегодно максимум пять пожизненно наследуемых постов, но общее их число не должно было превышать пятидесяти. В отношении трех кандидатур из пяти выбор оставался за королевой и ограничивался должностями судей, генералов, адмиралов, послов, советников и экс-губернаторов колоний. Два других кандидата могли быть назначены в соответствии с

их особыми качествами, которые должны были быть указаны в послании к королеве для последующего их назначения. Палата лордов также получала возможность исключать своих членов на весь текущий парламентский период с обращением к королеве о снятии полномочий с данного члена парламента. Билль во втором чтении был встречен холодно и отложен для последующего рассмотрения. В конце XIX века ветры перемен коснулись и «святая святых» британской аристократии — палаты лордов, но промчались мимо.

Последним крупным событием в конституционной истории Великобритании конца XIX века, стал билль, предложенный в апреле 1894 года консервативным кабинетом Розбери. Этот законопроект снижал необходимый для получения избирательного права квалификационный срок до трех месяцев и вводил регистрацию избирателей каждые полгода. Билль также предусматривал проведение парламентских выборов в округах в течение только одного дня и устанавливал, что ни один избиратель не может в этот день проголосовать более, чем в одном округе. Был отменен также налоговый ценз. Этот билль прошел в палате общин большинством всего в 14 голосов, и правительство, занятое в тот момент бюджетом, учитывая столь небольшой перевес у сторонников законопроекта, положила его под сукно.

Усиление демократических тенденций в развитии британского парламентского механизма, содействовало модернизации местного управления и судопроизводства.

Разделение местного управления после принятия Закона 1835 года между промышленной буржуазией в городах и земельной аристократией в сельской местности обеспечивало последней в течение целого ряда десятилетий после реформы сильную политическую власть и влияние. Сохранение двойственности в местном управлении почти до конца XIX века свидетельствует о том, что земельная аристократия продолжала оставаться достаточно сильной. Только в 1888 году правительство консерваторов во главе с Солсбери ввело на основании упомянутого Закона о местном управлении выборные представительные органы для графств, а также для городов графств, ставших новыми административно-территориальными единицами. Либеральные правительства Гладстона и Розбери завершили прогрессивную буржуазную реформу местного управления принятием Закона 1894 года, учредившего единые представи-

тельные органы для городов и сельских местностей, а также приходские советы.

Реформа суда, проведенная в 1873—1876 годы, служила в основном интересам промышленной буржуазии. Быстрый рост капиталистической промышленности и торговли все настоятельнее требовал единого судоустройства, которое обеспечило бы быстрое и выгодное для промышленников судопроизводство. До реформы сохранялась сложившаяся еще в средние века система судоустройства, отличавшаяся необозримым числом инстанций и невероятной запутанностью. Судебная реформа 70-х годов XIX века отменила некоторые особенно стеснительные структуры и формы процесса, но не ставила при этом цели общей и последовательной реорганизации. Оба Закона о Верховном суде 1873 и 1875 годов, а также Закон об апелляционной юрисдикции 1876 года унифицировал судопроизводство в высших судах и ликвидировал процессуальные различия между общим правом и правом справедливости, вытекающие из судоустройства. Последнее означало, что все суды должны были применять оба вида права. Но и после этой реформы, по сути лишь частичной, все еще продолжали возникать спорные вопросы, в частности, касающиеся разграничения компетенции местных и центральных судов.

Несмотря на многочисленность и важность проведенных в последней трети XIX века преобразований британского парламентаризма, многие пережитки и традиции, унаследованные от дореформенного периода, не давали ему приблизиться к классическим образцам буржуазной демократии.

В стране отсутствовало всеобщее избирательное право, поэтому значительная часть мужчин и все женское население не имело права голоса. Были сделаны только первые робкие шаги, направленные на ограничение полномочий палаты лордов. Крупные собственники, чьи владения были разбросаны по разным избирательным округам и при этом удовлетворяли предъявляемым законом требованиям необходимого имущественного ценза, продолжали пользоваться множественным вотумом. После перераспределения парламентского представительства, проведенного в 1885 году, равенство избирательных округов оставалось лишь приблизительным, более того, в этом вопросе сохранялись серьезные диспропорции. Так, А.Л. Лоуэлл, приводя данные на 1901 год, отмечал, что

«самой маленькой избирательной коллегией будет местечко Дэрхэм, с населением в 14 935 человек. Самым же крупным избирательным округом является южная часть графства Эссекс, насчитывающая 217 030 жителей. Таким образом, самый большой избирательный округ в настоящее время приблизительно в 15 раз больше самого маленького».

Эти вопиющие противоречия избирательного права и механизма функционирования британского парламента ждали своего устранения.

Подводя итог изложенному выше, необходимо подчеркнуть, что XIX веке стал важнейшей эпохой в истории британского парламентаризма. Проведение трех парламентских реформ (1832, 1867 и 1884—1885) коренным образом трансформировало британскую политическую систему из аристократической в буржуазно-демократическую. А.В. Дайси писал: «В 1800 году государственный строй Англии представляется аристократическим. Господствующее положение занимал класс землевладельцев и крупных промышленников; общественные условия, чувства и взгляды англичан 1800 года были еще более аристократическими, чем сами политические учреждения. С другой стороны, нет сомнения, что в 1900 году, и даже значительно раньше, английская конституция превратилась в демократию. Преобладающее положение землевладельцев исчезло. В конце концов, в Англии установилась система, при которой она управляется демократией домохозяев. Эти перемены в политических учреждениях сопровождались еще более замечательными переменами, в демократическом направлении, общественных чувств».

Глава 6

БРИТАНСКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В НАЧАЛЕ XX ВЕКА

В начале XX века Великобритания оставалась одной из самых могущественных в экономическом отношении и одной из самых богатых стран в мире. В 1900 году она произвела 9,1 миллиона тонн чугуна и 6 миллионов тонн железа и стали, добыла 228 миллионов тонн каменного угля. Накануне войны, в 1913 году, производство по этим трем показателям выросло: страна к этому году произвела 10,4 миллиона тонн чугуна (больше на 14 %), 7,79 миллиона тонн железа и стали (больше почти на 30 %) и добыла 292 миллиона тонн каменного угля (больше чем на 22 %). В области судостроения она оставила далеко за собой все другие державы: в 1913 году на ее верфях было построено судов общим водоизмещением 1 932 тысяч тонн, в семь раз больше, чем в США — другой крупнейшей морской державе. Под флагом Британской империи накануне мировой войны плавала почти половина мирового тоннажа (если принять во внимание лишь крупные океанские суда).

По-прежнему прочными были позиции Великобритании в международной торговле и в банковском деле. В стране находились крупнейшие товарные биржи, заключались сделки на покупку и продажу почти всех товаров и видов сырья, через нее шел огромный товарный поток во все страны. Лондон был также и международным финансовым центром, английский фунт служил мировой расчетной единицей. Британский капитал кредитовал перевозки товаров между всеми странами, извлекая из этих операций огромную прибыль. Фирма «Ллойд» являлась крупнейшей в мире компанией по страховке морского судоходства. Британские банки разбросали свои филиалы и отделения по всему миру.

Однако к началу XX века в экономике страны более явно стала вырисовываться ее слабость: отставание по темпам развития промышленности от Германии и США, которое было особенно заметным в старых отраслях промышленности, на которых зиждилось безусловное преобладание Великобритании в течение многих десятилетий (в мировой добыче угля, в производстве чугуна и хлопчатобумажных изделий ее доля, составлявшая на протяжении

1850—1870 годов примерно половину, резко упала к концу XIX века: в 1900 году на долю Великобритании приходилось лишь 29,7 % мировой добычи угля, 22,1 % мирового производства чугуна и 28,5 % мирового потребления хлопка).

Со смертью королевы Виктории в 1901 году ушел в прошлое и «викторианский век», ставший временем преуспевания и самодовольства господствующих классов страны на фоне колоссального роста британской империи. Либеральная «Русская жизнь» так откликнулась на это событие: «Много чрезвычайной важности событий произошло со вступления на престол королевы Виктории до ее смерти. На глазах королевы глубоко преобразовался экономический и общественный строй Великобритании. Старые аристократические устои сменялись демократическими, капитализм приобретал все большую и большую силу».

Ганноверская династия уступила свое место королям Саксен-Кобург-Готской, переименованной в 1917 году в Виндзорскую. Ее представители Эдуард VII (1901—1910) и Георг V (1910—1936) в силу исторически сложившейся королевской прерогативы активного влияния на внутривластный процесс не оказывали. При этом их участие во внешнеполитических делах было несравнимо более активным. Эдуард VII принял деятельное участие в формировании Антанты.

С 1895 по 1905 год у власти находились консервативные кабинеты Солсбери (1895—1902) и Бальфура (1902—1905). Последнего у власти сменил Кэмпбелл-Баннерман, образовавший либеральный кабинет и стоявший во главе его до апреля 1908 года. Когда тяжелая болезнь заставила его покинуть свой пост, его место до 1916 года занял Асквит, один из лидеров либеральной партии. В конце 1916 года путем интриг и сговора с консерваторами, Ллойд Джордж добился падения либерального кабинета Асквита и возглавил коалиционное правительство.

Главными направлениями конституционного развития Великобритании в начале XX века являлись дальнейшая демократизация избирательного права и определение нового государственно-правового статуса палаты лордов, архаическая природа которой представляла серьезное препятствие на пути формирования буржуазно-демократического по своей сути государственного механизма.

Важнейшим событием конституционной истории Великобритании начала XX века стала реформа палаты лордов, проведенная в 1911 году. Демократизация избирательного права, значительное расширение электората, достигнутые в ходе реформ XIX века, содействовали переносу центра тяжести политической жизни страны в нижнюю палату. Несмотря на перемены, палата лордов осталась по своему составу практически тем же, чем она была в дореформенное время. В 1902 году ее составляли 590 пэров, из которых только 4 лорда-судьи (Law Lords, Lords of Appel in Ordinary) вошли в состав палаты в силу судебной реформы в 1876 году. В 1887 году им было дано звание пожизненных членов. 26 духовных лордов (Lords Spiritual), в том числе 2 архиепископа и 24 епископа англиканской церкви, входили в палату потому, что при самом ее возникновении в XIII веке в ней участвовало духовное сословие. Остальные 560 светских лордов (Lords Temporal) являлись наследственными членами законодательного собрания. Из этого общего числа 16 шотландских пэров попадали в палату не по личному праву, а как избранные представители от всех остальных шотландских пэров. 28 ирландских пэров пожизненно представляли по избранию всех прочих пэров Ирландии. Из числа 560 следует исключить несколько несовершеннолетних лиц и женщин, которые носили пэрское звание, но в палате не заседали. Не были определены ни число пэров, которых корона могла вновь назначить, ни круг лиц, из которого они могли быть рекрутированы. Все действовавшие и потенциальные члены палаты лордов были более или менее крупными землевладельцами. В 1893 году из 67,5 миллиона акров земли Соединенного Королевства пэры владели 14 250 тысяч и получали ежегодную ренту в 12 миллионов фунтов стерлингов.

Корона была ограничена только в праве увеличения числа шотландских и ирландских пэров. В 1719 году лорды попытались раз и навсегда определить число пэров королевства в 178, но сделать этого не удалось. Если бы эта мера прошла, корона лишилась бы возможности возводить депутатов палаты общин, других влиятельных лиц в пэрское звание, следовательно, оказывать прямое давление на расстановку сил в верхних эшелонах власти. При фиксированном числе пэров они превратились бы в замкнутую касту, которая была бы достаточно сильна для проведения самостоятельной политической линии, реализация которой неминуемо бы приве-

ла к усилению олигархического компонента в системе власти. Реформу 1832 года оказалось бы невозможным обеспечить, в том числе и угрозой назначения новых пэров. С другой стороны, данная прерогатива короны за единственным исключением всегда оставалась «спящей». Лишь однажды, в 1712 году, с целью получения большинства в палате лордов, необходимого для одобрения Утрехтского мира, королевой Анной было назначено 12 новых пэров.

Участие в законотворчестве пэров носило наследственный характер, как и королевское право на престол, но участие короны в законодательстве к началу XX века уже почти 200 лет сводилось к одной формальности. В силу сложившегося конституционного обычая корона не применяла свое вето к закону, принятому обеими палатами. Между тем наследственная палата лордов сохраняла такое же прямое участие в издании законов, как и 200 лет назад. Без ее согласия ни один билль не мог стать законом.

«Девятнадцатый век, — отмечал один из исследователей начала XX века, — дал много новых данных для суждения о преимуществах двух- или однопалатной системы. Палату лордов не обходит ни одно рассуждение об этом вопросе. Сперва она служила для творцов писаных конституций образцом. Когда в первую половину XIX века во Франции и Бельгии создавали верхние палаты, то в подражание палате лордов считали необходимым дать во французской палате пэров или в бельгийском сенате представительство богатым классам. Вместе с тем ссылка на палату лордов служила обычным аргументом в пользу верхних палат по соображениям законодательной техники. Позже палату лордов стали сопоставлять с новыми верхними палатами, пожизненными и выборными; ее стали оценивать, поскольку она удовлетворительно исполняет функции верхней палаты. Но в то время, как все кругом менялось, палата лордов осталась по своему составу чем была: уцелевшую от средних веков организацией сословия пэров с участием в законодательной власти».

До 1911 года полномочия общин и лордов в законодательной сфере были теоретически равными, за исключением существенного конституционного обычая, который препятствовал верхней палате инициировать или вносить поправки в законопроекты финансового характера, в том числе связанные с налогообложением. Совокуп-

ность этих вопросов составляли так называемую финансовую привилегию общин. Современный отечественный исследователь подчеркивает, что «общины с ранних времен отстаивали свои особые права в этой сфере, поскольку они являлись представителями народа. Ко времени правления Генриха IV в результате конституционной борьбы того времени утвердился принцип, согласно которому налоги должны были санкционироваться общинами с согласия лордов. Другими словами, общины успешно закрепили за собой уже в XV веке право на инициирование всех финансовых законодательных актов. Следующий шаг был сделан во времена царствования Карла II из династии Стюартов, когда уже к имевшемуся праву общины добавили исключительное право внесения поправок в законодательство такого рода. Одним словом, лорды к XII веку потеряли все полномочия по инициированию или внесению поправок в финансовое законодательство, хотя в теории они сохранили право полностью отвергнуть финансовый законопроект».

Палата лордов поддерживала свой высокий статус широкими полномочиями в судебной сфере, являясь высшим апелляционным судом в королевстве. Корпорация лордов символизировала устойчивость государственного механизма королевства, приверженность традиции, которая остается важнейшим элементом ментальности англичан.

Избирательные реформы 1832, 1867 и 1884—1885 годов повысили легитимность нижней палаты. Если общины теперь претендовали на роль выразителя интересов нации, хотя до этого в силу отсутствия всеобщего избирательного права было еще далеко, то лорды оставались по сути средневековой кланово-корпоративной частью парламента. «По мере роста демократии, — писал в 1906 году один из авторов русского либерального журнала «Вестник Европы», — лорды становились все более изолированными в своей палате. Если начале XIX века еще можно было не считаться с общественным мнением и открыто защищать свои классовые интересы, то теперь такая защита становится все менее возможной; становится прямо неловко противопоставлять интересам масс выгоды кучки людей, власть которых может быть только объяснена исторически, но не оправдывается ничем мистическим. Доколе была возможность внушать массам, что интересы землевладения суть интересы нации, палата лордов могла считать свое положение проч-

ным; но по мере того, как стали выступать сперва интересы торгового класса, потом интересы рабочих, все труднее становилась защита организации узких классовых интересов, все менее терпеливою и послушною становилась демократия».

Реформа палаты лордов к началу XX века стала насущной потребностью внутривластной жизни Великобритании. Эффективность британского парламентского механизма, который в результате трех избирательных реформ XIX века обрел новый буржуазно-демократический облик, зависела от того, в какой степени аристократическая верхняя палата отступится от своей исключительности. Организация взаимодействия палат парламента, переход от конфронтации к сотрудничеству стали важнейшими задачами ответственной политической элиты королевства, включая корону и кабинет.

В первую половину царствования Эдуарда VII страной управляли консерваторы, во вторую — либералы, которые удерживались у власти и в царствование его преемника Георга V вплоть до начала Первой мировой войны.

Внутренняя политика консерваторов носила в целом реакционный характер. В борьбе с оппозиционным меньшинством они дважды изменяли регламент, принятый в парламенте, предоставив тем самым спикеру право на целую сессию удалять непокорных членов палаты общин. Министерство провело через парламент очень не популярный школьный билль (Education act) в интересах англиканского духовенства. Последнее было весьма недоволено Законом 1870 года, давшим толчок развитию светского образования. Биллем 1902 года, принятым 286 голосами против 134, школы англиканского духовенства ставились в особо привилегированное положение. Они отдавались под контроль не муниципальных школьных комиссий, а особых комитетов, в которых четыре члена назначались духовенством, и только два — муниципальным самоуправлением. Закон усиливал влияние католического духовенства в Ирландии.

Недовольна была правительством и Ирландия вследствие объявленной здесь усиленной охраны, что позволяло ужесточить репрессии против сторонников самоуправления. Оппозиционные настроения были так велики, что в палату общин был избран некто Линч, который в чине полковника сражался за буров. Когда он приехал, его арестовали, и суд за государственную измену приговорил

его к смертной казни, замененной Эдуардом VII пожизненной каторгой. При таком настроении в Ирландии новый король, большой любитель путешествий, не смог там побывать. Министерство, нуждаясь в ирландских голосах, делало Ирландии и уступки, самой важной из которых был Билль 1903 года, предусматривавший ссуды фермерам для выкупа арендуемых участков в полную собственность.

На дополнительных выборах в парламент консерваторы стали терять места, и в самом парламенте их большинство начинало таять. В самом кабинете произошли разногласия. Бальфур, как и часть консерваторов вообще, не отрекся совершенно от фритрэдерской доктрины и придумал нечто среднее между фритрэдом и протекционизмом. Им была обнародована брошюра «Экономические замечания об островном фритрэде» (1903), которая имела громадный успех, где он высказался против любимой мысли Чемберлена о таможенном союзе. В ноябре 1905 года Чемберлен покинул министерство, а Бальфур с товарищами вышел в отставку в декабре 1905 года. Новое министерство Кэмпбелла-Баннермана распустило парламент и назначило новые выборы.

Выборы 1906 года принесли блестящую победу либералам. Забаллотированными оказались большинство министров, в том числе и Бальфур, который прошел только на дополнительных выборах, да и то потому, что отказался от избрания один член консервативной партии. Либералы были избраны в количестве 376, консерваторов прошло 158 (130 «чистых» и 28 юнионистов). Кроме того, избрано было 83 ирландца. В палату общин вступила новая трудовая партия в количестве 29 членов (Labour party). Важно было и то, что Лондон, бывший всегда консервативным, в те выборы пошел, как никогда: если в 1900 году он послал 51 консерватора и 8 радикалов, в 1906 году последних было 40, а первых только 18. Этому поражению консерваторов, около двадцати лет распоряжавшихся судьбами страны, дали даже название «революция 1906 года».

Важным событием стало начало парламентского представительства от лейбористской партии. Уже в 80—90-е годы XIX века стало ясно, что британский рабочий класс не получил должного представительства в парламенте. Рабочие выбирали то консерваторов, то либералов для представительства своих интересов. Сами ли-

бералы на местах выдвигали кандидатов среди рабочих, однако их число было крайне невелико: в 1889 году в палате общин насчитывалось только 8 либерал-лейбористов, к 1900 году их число выросло до 11. Большинство из них представляли угольные регионы, где было легче найти средства для не получавших жалованья коммюнеров.

Ни одна из правящих партий не ставила вопрос о реформах, отвечавших чаяниям рабочих. Речь идет о проблемах безработицы и 8-часовом рабочем дне. Таким образом, с укреплением тред-юнионов союз либералов и рабочих стал все больше и больше ставиться под сомнение. Рабочие и мелкобуржуазная интеллигенция уже не удовлетворялись сложившейся двухпартийной системой.

Движение за независимое представительство рабочих зародилось на севере Англии. Уже в 1891 году была образована Манчестерская трудовая партия. Спустя два года во многих северных текстильных городах стали образовываться лейбористские союзы, главной целью которых являлось осуществление рабочего представительства на местах и в парламенте.

Плимутский конгресс тред-юнионов, состоявшийся в 1899 году, решил созвать специальную конференцию с целью «изыскать пути и средства для создания в ближайшем парламенте более значительной группы рабочих депутатов». Эта конференция состоялась в 1900 году в Лондоне. В ней приняли участие 129 делегатов от тред-юнионов, профессиональных советов и Независимой рабочей партии. В 1905 году Комитет был переименован в Лейбористскую партию. Новая партия была организована на основе коллективного членства и на федеративных началах. Ее исполнительный комитет состоял из 12 представителей входивших в нее организаций. Материальная база партии была создана в 1903 году решением специальной конференции в Ньюкасле, которая обязала все организации, входившие в партию, платить взносы по одному пенсу с каждого человека в неделю.

Новая парламентская сессия открылась 12 февраля 1906 года и одним из пунктов тронной речи официально была поставлена на очередь реформа палата лордов. «Серьезные вопросы, касающиеся деятельности нашей парламентской системы, — говорилось ей, — возникли вследствие печальных несогласий между обеими палатами. Министры заняты рассмотрением этого важного предмета, с це-

люю найти выход из затруднения». Главным поводом к конфликту было изменение палатой лордов двух законопроектов, одобренных нижней палатой. Из них наибольший интерес представлял Билль о народном образовании, долго и старательно обсуждавшийся в палате общин только для того, чтобы быть бесцеремонно отвергнутым лордами. Лидер консервативного большинства в верхней палате лорд Ленсдоун напомнил, что при последних парламентских выборах правительство не предлагало стране высказаться о реформе палаты лордов, и оно не могло получить полномочий для возбуждения этого вопроса. Об отвергнутых правительственных биллях названный лорд отозвался крайне пренебрежительно. По его мнению, правительство должно быть благодарно лордам за то, что они их отвергли. Оратор либеральной партии в палате лорд Рипон отметил явную несправедливость и даже опасность такого положения вещей, при котором законодательная деятельность либеральной нижней палаты задерживается и контролируется односторонним консервативным большинством палаты лордов. Правительство и парламент ставятся тогда в зависимость от консервативной оппозиции, потерявшей доверие избирателей, но сохраняющей всегда большинство в наследственной верхней палате. Последняя фактически находится в распоряжении одной и той же партии при всяком вообще правительстве и при всяком составе палаты общин.

По мнению бывшего премьер-министра Бальфура, нелепо было бы предполагать, что при наличии второй палаты возможно избежать конфликтов. Отвечая Бальфуру, глава кабинета сэра Кэмпбелл-Банерман подробно объяснил парламенту свой взгляд на значение поднятой проблемы. Палата лордов уничтожила два крупных законопроекта только потому, что они внесены либеральным правительством. В течение предшествовавших двадцати лет лорды были вполне спокойны и пассивно принимали все, что им предлагалось. «Это показывает, — говорил премьер, — какой-то фатальный недостаток в действии Конституции. Когда королевское правительство имело определенный политический состав, палата лордов отрекалась от своих полномочий и от своего назначения в качестве контролирующей палаты; но она становилась грубо агрессивной, когда власть переходила к либералам. Лидер оппозиции всегда может рассчитывать на содействие людей, никем не избранных, но рожденных для оказания ему поддержки. Существенная основа бри-

танской конституции заключается в представительной системе. Но она перестала бы быть представительной, если бы предводитель партии, потерпевшей полное поражение на выборах, имел возможность прямо или косвенно сохранять верховный контроль над всем законодательством».

Сложнейший вопрос о преобразовании палаты лордов, составлявший один из существенных пунктов либеральной программы, попытались решить сами консерваторы, взяв инициативу в свои руки. Лорд Ньютон внес в палату лордов выработанный им проект частичного преобразования этой палаты и изложил его главные черты на заседании 6 мая 1907 году. Суть предложений сводилась к следующему. Во-первых, наследственный элемент в палате должен быть ограничен привлечением только тех пэров, которые удовлетворяют известным специальным условиям или же будут избраны для этого в качестве представителей на срок парламентских полномочий. Во-вторых, короне предоставляется право назначать пожизненных пэров числом не более ста, а число епископов в палате должно быть сокращено соответственно уменьшению числа наследственных пэров. В-третьих способ избрания ирландских и шотландских представительных пэров будет такой же, как и при выборах английских пэров. В-четвертых, наследственные пэры, не желающие становиться представителями в верхней палате или заседать в ней, могут выступать кандидатами на выборах в палату общин.

Выступивший лорд Каудор находил нужным повысить законодательную работу верхней палаты, но при этом советовал действовать с большой осторожностью. Лорд Кру высказал мнение, что прежде всего, следовало бы выяснить пределы полномочий палаты и характер ее отношений с нижней палатой. Другие лорды критиковали Билль Ньютона как слишком неясный и поверхностный.

По поводу приведенной выше полемики, обозреватель «Вестника Европы» отмечал: «В сущности, палата лордов — такое дряхлое учреждение, что преобразовать ее на разумных началах представляется почти невозможным: это наследие далекой старины распадется при первом прикосновении к нему реформаторской руки, а так как англичане не любят колебать или переделывать свои старинные национальные институты без крайней необходимости, то они, вероятно, ограничатся более точным определением функ-

ций верхней палаты относительно поступающих из нижней палаты законопроектов».

Законопроект Ньютона был в конечном итоге отозван и был учрежден специальный комитет под председательством графа Розбери для рассмотрения предложений о реформе. Комитет представил свой отчет в 1908 году, который во многом отражал принципы, сформулированные Ньютоном. В частности комитет рекомендовал верхнюю палату, численность которой должна была составить около четырехсот депутатов, большинство из которых являлись наследственными пэрами, избираемыми на срок полномочий одного парламента всеми наследственными пэрами. Комитет предполагал, что в новую верхнюю палату войдут также наследственные пэры в силу своей квалификации (министры кабинета) и ограниченное число пожизненных пэров.

Лорды были озабочены проблемой формирования своей палаты, но не полномочиями, объем которых представлялся им данным раз и навсегда. Речь идет в первую очередь о праве лордов отклонить любой законопроект, одобренный общинами, в том числе и финансовый. Данное обстоятельство свидетельствует о том, что члены верхней палаты британского парламента позиционировали себя в качестве носителей исконных традиций британской государственности и не желали признавать того, что центр политической жизни давно переместился в палату общин, которая взаимодействовала с кабинетом, опирающимся на ее большинство. Следует отметить, что часть лордов понимала необходимость косметических перемен, которые в то же время позволили сохранить палату как оплот аристократии и непреодолимую преграду для всякого рода радикальных проектов и устремлений.

Новое обострение вопроса о реформе палаты лордов было связано с парламентской борьбой вокруг бюджета 1909—1910 годов (1 апреля 1909 — 1 апреля 1910). Поскольку этот финансовый проект затрагивал важные аспекты социально-экономической системы страны, на его особенностях следует остановиться подробнее.

В апреле 1908 года тяжело больной Кэмпбелл-Баннерман вышел в отставку и вскоре скончался. Новое правительство сформировал Асквит. Наряду с ним крупнейшей политической фигурой реорганизованного кабинета являлся Ллойд Джордж, который стал канцлером казначейства. Этот пост считается вторым по значению

в британском кабинете. Обычно министр финансов играет видную роль в руководстве всей экономической политикой и внутренними делами.

В апреле 1909 года в парламент был внесен бюджет Ллойда Джорджа, который впоследствии окрестили «народным бюджетом». «Бюджет 1909—1910 годов, — писал на страницах либеральной «Русской мысли» С.И. Раппопорт, — потребовал большой жертвы, но не деньгами, а тем, что дает и деньги, и власть, и силу; он потребовал поземельной реформы, перемены именно той системы землевладения, на которой в Англии покоится все здание нынешней английской аристократии и правительственной олигархии. Нынешняя система землевладения в Англии это — не только известный способ извлечения доходов из земли, но и источник высокого общественного положения, это — привилегия власти и рамка определенного сельского быта. Английский лендлордизм, со всеми его дурными и хорошими сторонами, это живая ткань национальной жизни, это крепкая канва, на которой вышито много бытовых картин, много исторических узоров. В последние годы, однако, эта канва стала тесна, и в клетках ее стали трудно укладываться те чудесные рисунки, которые вечно творит тайный дух бытия. Наступило, наконец, время, когда ее нужно заменить новой, более подходящей к новым условиям жизни. Народ подошел к перекрестку и для дальнейшего пути потребовал жертвы от лендлордов».

Приступив к составлению бюджета на 1909—1910 годы, Ллойд Джордж должен был изыскивать средства для покрытия огромного дефицита, в 15,7 миллиона (для удобства приводятся округленные цифры) фунтов стерлингов. Он должен был покрыть расходов на 164 миллиона фунтов стерлингов при ожидаемых доходах в 148 миллионов фунтов стерлингов.

Чтобы покрыть этот дефицит бюджет предложил два способа. Во-первых, было предусмотрено уменьшение фонда погашения национального долга, во-вторых, новое обложение и прибавка к некоторым из прежних налогов. «Первый принцип, на котором я строю свои финансовые предложения, — сказал Ллойд Джордж в палате общин 29 апреля 1909 года, — это то, чтобы предлагаемое обложение, достаточное для покрытия расходов текущего года, было такое, которое могло бы удовлетворить и рост потребностей в будущем году. Оно должно расти само, без помощи нового обложения,

с ростом новых нужд. Вторым принципом является то, что обложение не должно в чем-либо мешать торговле и промышленности, этому источнику нашего богатства. В-третьих, все классы общества в данном случае должны участвовать в платежах. Я никогда не мог признать той теории, которая требует установления определенного уровня дохода и освобождения лица с доходом ниже этого уровня от всякого участия в платежах на пользу хорошего управления страны. По-моему, все должны нести свою долю тяжести. Ни одного частного общества, религиозного, филантропического или взаимной помощи не могли существовать на принципе исключения известного класса своих членов из платежной обязанности». Заявив этот третий принцип об обязательном участии всех граждан в податном бремени, канцлер казначейства подчеркнул, что трудящиеся классы платят сравнительно со своими доходами гораздо больше, чем богатые.

Ллойд Джордж ограничил косвенное обложение, в котором участвует самый бедный потребитель, алкоголем и табаком. По первоначальным предложениям канцлера казначейства повышенное положение с табака и спиртных напитков должно было дать излишек в 6 миллионов, но в конечном итоге излишек был определен приблизительно в 4,5 миллиона фунтов стерлингов. Из этой суммы не более 3 миллионов приходилось на трудящиеся классы. Таким образом, их участие в покрытии дефицита выражалось приблизительно в 20 %, в то время как в населении страны они занимали, считая всех живущих вознаграждением за труд, а не рентой и дивидендами, не менее 85 %. Вся же остальная часть дефицита, составляющая 80 % от него, покрывалась налогом с самых крупных доходов и с самых огромных состояний посредством прямого и косвенного обложения, при этом последнее составляло лишь незначительную часть первого.

Обращаясь к отдельным статьям обложения богатых следует отметить повышение подоходного налога и вновь устанавливаемую прибавку к нему (*super-tax*) на очень высокие доходы. Принципиально важным является то, что уже в бюджете 1907 года, когда канцлером казначейства был Асквит, была установлена разница между доходами от личной предпринимательской деятельности, труда и знаний и доходами с капитала, в получении которых личный труд и знания не играют никакой роли. Первый доход был на-

зван «earned» (заработанный), а второй «unearned». Если второй вид дохода превышает определенную сумму, то его получатель должен был платить на два пенса больше с фунта, чем платил по-прежнему бюджету. В общей сложности это увеличение должно было дать казначейству лишние 3 миллиона фунтов стерлингов. Кроме этого, повышение подоходного налога на 2 пенса, предполагало, что все доходы, превышающие 5 тысяч фунтов стерлингов в год, будут облагаться еще сверх-налогом в 6 пенсов с фунта, при этом с первых 5 тысяч делалась скидка в 2 тысячи, то есть налог уплачивался только за 3 тысячи фунтов стерлингов. По расчетам, проведенным в казначействе, этот сверх-налог должен был принести в казну еще 500 тысяч фунтов стерлингов. Для человека с большими доходами, подлежащими обложению, разница между прежними и предполагаемыми платежами должна была составить 50 %.

Следующим предметом повышенного обложения в бюджете Ллойд-Джорджа являлись наследственные пошлины. Размеры пошлины были оставлены прежними, но суммы, с которых они взимаются, снижались. Существовавшая раньше градация пошлин от 1 до 15 % на капиталы со 100 фунтов стерлингов до 3 миллионов фунтов стерлингов, согласно новому бюджету должна была применяться к наследствам от 100 фунтов стерлингов до 1 миллиона фунтов стерлингов. Благодаря этому и некоторым другим мелким прибавкам увеличение государственного дохода ожидалось в 2 850 тысяч фунтов стерлингов.

Следующей статьей нового прямого обложения земельное имущество. Ллойд Джордж установил три новых поземельных налога.

Первый налог (increment duty) представлял собой пошлину на прирост ценности в 20 % прироста, происходящего не вследствие улучшения самой земли, как-то проведение новой дороги, увеличение народонаселения, развитие промышленности и т.п.

Второй налог на землю — это пошлина на «обратный переход» имущества от арендатора к собственнику (reversion duty). Такого рода обратные переходы со значительным приростом ценности имущества имели место в основном в Лондоне, где в начале XX века дома строились, как правило, на земле, арендованной на 99 лет. По истечении срока аренды земля вместе со всеми находя-

щимися на ней постройками возвращается в полную собственность лендлорда. Ллойд Джордж предложил установить платеж в пользу государства в 10 % прироста ценности при каждом таком переходе имущества по окончании аренды.

Третий поземельный налог касался земель, выведенных из хозяйственного оборота в ожидании повышения цен. К этому же налогу следует присовокупить и пошлину в 5 % с доходов, получаемых лендлордами от разработки в их владениях минеральных богатств. В первоначальной редакции бюджета эта пошлина была включена в ту, которая устанавливалась для пустующих участков, но потом была выделена и предложена как самостоятельный налог на доходы с ископаемых богатств.

Все эти поземельные налоги, вместе взятые даже по первоначальной редакции бюджета дали бы в первый год лишь около 500 тысяч фунтов стерлингов. В окончательной же редакции бюджета, предполагавшей различные уступки мелким и крупным землевладельцам, вся сумма для первого года не давала и 200 тысяч фунтов стерлингов.

Было установлено два новых косвенных налога, которые затрагивали интересы богатых британцев — на автомобили и употребляемое ими горючее. Из налога на автомобили совершенно исключались омнибусы (общественный автотранспорт), кареты для перевозки пассажиров и всякие другие повозки промышленного характера, а налог на горючее для них сократился на половину. В первый год от этих новых косвенных налогов ожидалось около 600 тысяч фунтов стерлингов поступлений в казну.

Бюджет Ллойда Джорджа стал проводником в жизнь британского общества начал и принципов, которые несли в себе прямую угрозу лендлордизму. «Начала эти несут в себе угрозу настолько серьезную, — подчеркивал И.С. Раппопорт, — что для предотвращения ее лендлорды готовы идти на самый большой риск. Они ставят на карту само существование палаты потому, что принятие бюджета означало бы для них начало конца и самого лендлордизма. Что им палата лордов, если она не может оградить их интересы? Да и сама палата лордов с развитием начал бюджета совершенно захирела бы и потеряла бы всякое не только политическое, но и социальное значение. Последнее поддерживается деньгами, властью или личными талантами, но при отсутствии того и дру-

гого, и третьего место в палате лордов имело бы такое же значение, как и место на публичном собрании».

Консервативная оппозиция во главе с бывшим премьер-министром Бальфуром и лордом Ленсдоуном самым активным образом выступила против проекта бюджета, который наносил сокрушительный удар по монополии богатства, проводил границы между доходами по источнику их происхождения.

«Не против подоходного налога и не против наследственных пошлин, этих налогов на богатых, сосредоточены все силы нашей оппозиции, — сказал Бальфур 4 ноября на заседании нижней палаты, поддерживая поправку об отношении третьего чтения финансового билля. — В чем же заключаются причины нашего выступления против бюджета? Отчего же я возражаю против него, говоря, как надеюсь, от имени моей партии? Они заключаются в том, что налоги выбраны по произволу канцлера казначейства, который из двух граждан говорит одному: «У вас, мистер А, имеется 5 тысяч фунтов стерлингов доход. Хорошо, вы будете платить столько-то». А другому он говорит: «У вас, мистер Б, также 5 тысяч фунтов стерлингов, но вы их получаете из другого рода собственности, и поэтому, пожалуйста, платите особую подать в пользу великих национальных целей». Бюджет подкапывается под частную собственность. Вы подкапываете ее сейчас же, раз министр может сказать: «Мне нет дела до величины ее, а мне важно знать, откуда она взялась». Система, основанная на частной собственности, не может продолжать существование, если вы признаете такого рода податные принципы».

Столь же прямолинеен был и лорд Ленсдоун, который 22 ноября внес на заседании верхней палаты свою резолюцию о невозможности голосовать за бюджет «не предложив его предварительно на суждение страны». Дав развернутую критику всем предложениям Ллойд Джорджа, он остановился на поземельном обложении, как «на самой экономически слабой части бюджета». «Мы спрашиваем, — говорил он, — чем владения земель так согрешило, что вы выделили нас в особую категорию? Кто, по-вашему, из двух капиталистов, из которых один поместил капитал в землю, другой — в бумаги, более полезен или менее вреден?».

Принципиально важным, по нашему мнению, является то, что оба вождя консервативной партии, один в палате общин, а другой в

палате лордов, выразили свою оппозицию бюджету не из-за размеров обложения и не из-за налога на доходы, а из-за того принципа, который делает различие между источниками доходов и, особенно, из-за обложения земельных «незаработанных» доходов. Вожди оппозиции совершенно точно указали на «болевы точки» нового бюджета. Сами члены правительства не переставали обращать на них внимание общественности. Заканчивая свою речь на собрании национально-либеральной федерации в Соутпорте 3 июля, премьер-министр сказал: «Поддержите его потому, что он первый бюджет, который заставляет наиболее богатых монополистов платить государству их долю расходов; и поддержите его особенно потому, что он раскрывает ворота и прокладывает путь к социальным реформам».

Сам канцлер казначейства в своей замечательной речи в Лаймгаузе (восточный район Лондона), произнесенной 1 августа, не делал секрета из того, что главная цель поземельного обложения в предложенной им форме заключается в уничтожении земельной монополии. Ллойд Джордж нарисовал картину полного безделья лендлорда в противопоставлении с деятельностью доктора, доходы которого могут расти с увеличением окружающего населения и его финансовой состоятельности. «Сравнивать вознаграждение, получаемое доктором за свой труд, — говорил он, — с богатством, которое льется в карманы лендлорда только потому, что он владеет монополией, составляет такую наглость, которой ни одно мыслящее общество не может терпеть».

Одно из самых откровенных и ясно сформулированных заявлений о характере и сути бюджета было сделано третьим членом кабинета Уинстоном Черчиллем. Выступая в Лейстере 5 сентября, он сказал: «Значение бюджета заключается еще и в новом положении, которое отныне государство заняло по отношению к богатству. Раньше сборщик податей спрашивал: сколько у вас? Этот вопрос мы продолжаем задавать, но помимо этого еще спрашиваем: как вы обрели это богатство? Сами ли заработали или получили по наследству? Заработано ли оно было путем полезным для общества или бесполезным, а может быть и вредным?».

Бюджет встретил серьезное сопротивление со стороны тори в палате общин. Консерваторы характеризовали его как социалистический и демократический. Правая печать называла финансовый

билль «революционным» или «грабительским». Законопроект обсуждали на 72 заседаниях нижней палаты. Оппозиция, возглавляемая Бальфуром, добивалась голосования по отдельным статьям и поправкам к ним. Всего было проведено 550 голосований, что стало беспрецедентным результатом в истории британского парламента.

Кабинет рекомендовал министру финансов проявить уступчивость, но тот согласился лишь на минимальные поправки. При окончательном голосовании бюджета 4 ноября 1909 года правительство сумело собрать значительное большинство. В конце ноября финансовый билль поступил на рассмотрение верхней палаты.

Осенью 1909 года, в канун обсуждения бюджета лордами, распространились слухи, что кабинет собирается добиться назначения 300 новых «левых» членов верхней палаты, а возможно пойдет и на ее ликвидацию. Однако не только Асквит, но и Ллойд Джордж не считали столь крайние меры целесообразными. Последний видел главный смысл своей деятельности в рассматриваемый период в нагнетании напряжения вокруг конфликта между палатами парламента по поводу бюджета. В октябре 1909 года Ллойд Джордж в очередной раз выступил с колкостями в адрес герцогов. «Теперь вопрос стоит так, — говорил он в Ньюкасле, — могут ли пятьсот заурядных персон, избранных наугад среди тунеядцев, навязать свою прихоть миллионам лиц, занятых в отраслях, создающих богатства страны».

Лорды, проявив небывалую активность, 30 ноября отклонили бюджет большинством в 350 голосов против 75. Мотивировка гласила: верхняя палата не согласилась с финансовым биллем, «поскольку он не был представлен на рассмотрение страны». Через два дня правительство провело через палату общин специальный билль, в котором позиция, занятая лордами объявлялась неконституционной. 3 декабря 1909 года парламента был распущен.

После январских выборов 1910 года прежний перевес либералов исчез и в нижней палате восстановился «баланс сил» обеих главных партий. либералы провели 275 депутатов, тори — 273, а также 82 ирландца и 40 лейбористов. Теперь любой законопроект зависел от голосов лейбористов и ирландцев.

Правые либералы, ссылаясь на недостаточно прочное положение партии в парламенте, рекомендовали приостановить всякие реформы и пойти на уступки лордам. Колебания премьера Асквита

отразила и тронная речь, произнесенная перед началом сессии нового парламента 21 февраля 1910 года. Она была составлена на редкость туманно и не определяла приоритеты внутренней политики. Ллойд Джордж и его политические единомышленники занимали весной 1910 года иную позицию. Они предполагали продолжить борьбу с лордами.

В апреле 1910 года Асквит представил в палату общин законопроект о парламенте, в соответствии с которым право вето палаты лордов на финансовые законопроекты упразднилось, в то же время в отношении других вопросов оно приобретало приостанавливающий характер. Билль предусматривал, что нефинансовый законопроект будет становиться законом, если он был принят в трех последовательных сессиях, даже если палата лордов его отклонила. Срок полномочий парламента сокращался с семи до пяти лет. При внесении законопроекта 14 апреля 1910 года Асквит выступил с речью, в которой он говорил: «Если лорды отвергнут нашу политику или откажутся ее рассматривать, когда она будет официально представлена в их палату, мы будем считать нашей обязанностью немедленно дать совет короне относительно шагов, которые необходимо будет предпринять, чтобы эта политика получила статус закона в настоящем парламенте. С моей стороны было бы не правильным говорить сейчас о том, какими будут точные параметры данного совета, но если мы не сможем обеспечить облечение нашей политики статусом закона в настоящем парламенте, мы будем вынуждены либо уйти в отставку, либо рекомендовать роспуск парламента, а кроме того, я добавлю, что ни в каком случае мы не будем рекомендовать роспуск, кроме как при таких условиях, которые обеспечат, что в новом парламенте мнение народа, выраженное в ходе всеобщих выборов, будет облечено в закон».

Параллельно продолжилась и «бюджетная борьба». Чтобы не допустить хаоса в делах министерства финансов, еще в 1909 году были предприняты необходимые меры временного характера, а в марте 1910 года палата приняла специальный закон о займе, но Ллойд Джордж намеревался довести начатое дело до конца и принять разработанный им бюджет. Палата общин еще раз проголосовала за него, причем Асквит произнес хвалебную речь в честь канцлера казначейства. 28 апреля бюджет в присутствии министра финансов рассматривался пэрами. Лорды на этот раз пропустили

билль. На следующий день король Эдуард VII подписал финансовый закон. В «Книгу законов Великобритании» он попал после дальнейших проволочек в августе 1911 года.

Через несколько дней после подписания бюджета Эдуард VII скончался. Его приемником стал Георг V. В создавшейся ситуации политики договорились приостановить свое конституционное сражение и провести конференцию, которая продолжалась с 17 июня по 10 ноября 1910 года. Целью конференции было достижение соглашения по проблеме реформирования палаты лордов без вовлечения неопытного монарха в острейший парламентский кризис. Участниками конференции стали по четыре ведущих представителя от либералов и консерваторов. Либералы предложили так называемый «план Райпона», который уже с 1907 года обсуждался в качестве альтернативы предложению об ограничении права вето. В соответствии с этим планом в случае возникновения разногласий между палатами, спорные меры должны были окончательно разрешаться совместным голосованием, в ходе которого общины были бы представлены своим полным составом, а палата лордов делегацией из 100 членов. Однако взаимоприемлемым «план Райпона» не оказался, и к началу ноября 1910 года конституционная конференция зашла в тупик.

В данной ситуации назревал роспуск парламента и проведение вторых всеобщих выборов в 1910 году. 15 ноября Асквит, в целях получения серьезных политических гарантий, представил королю меморандум, в котором говорилось о необходимости со стороны короля дать согласие на пожалование новых пэрских титулов, если либералы снова выиграют всеобщие выборы.

На следующий день король, во многом под давлением своего секретаря Ноллиса, согласился пожаловать пэрские титулы в случае, если лорды откажутся принять законопроект о парламенте после победы правительства в ходе вторых всеобщих выборов 1910 года. Однако Георг V настоял, чтобы законопроект был представлен в палату лордов до выборов. Такая позиция Георга V объясняется его стремлением гарантировать себя от возможных неожиданностей, которые могли выразиться в изменении существа законопроекта кабинета.

В декабре 1910 года состоялись всеобщие выборы, результаты которых оказались очень схожими с январскими. Либералы полу-

чили 272 места, консерваторы — 271, лейбористы — 42. В целом по стране либералы снова проиграли. Если в начале года разрыв составил 3,3 % в пользу консерваторов, то в конце года он сократился до 2,4 % голосов. Последнее обстоятельство не могло повлиять на формирование либерального правительства, опиравшегося на поддержку лейбористов и ирландцев.

Король открыл парламент 6 февраля 1911 года. Законопроект о парламенте был внесен в новую палату общин 22 февраля, на рассмотрение лордов он предстал 23 мая, а был принят во втором чтении лордами без голосования, но на стадии комитета они внесли в него целый ряд разрушительных поправок. 20 июля 1911 года Асквит уведомил лидеров консерваторов о намерении короля пожаловать необходимое для преодоления сопротивления лордов число пэрских титулов. На следующий день это письмо премьера было зачитано в ходе встречи консервативных членов верхней палаты. Однако отдельные консерваторы по-прежнему считали идею пожалования пэрских титулов блефом, предлагали и в дальнейшем отклонять законопроект. 10 августа 1911 г. законопроект был принят палатой лордов 131 голосом против 114. 18 августа билль получил королевскую санкцию и стал Законом или Актом о парламенте 1911 года.

В соответствии с Актом о парламенте 1911 года полномочия палаты лордов можно разделить на три основные категории: полномочия-вето, полномочия в сфере финансовых законопроектов и отлагательные полномочия.

Статья 2 (1) акта предусматривала, что согласие лордов остается необходимым условием, прежде чем может быть дана королевская санкция законопроекту, расширяющему максимальный срок полномочий парламента за пределы пяти лет. В соответствии со статьей 7 акта «максимальный срок полномочий парламента составляет пять лет, а не семь, как это было определено Актом о семилетней легислатуре 1715 года»

Статьи 2 и 5 Акта 1911 года распространяют его действие на публичные законопроекты, в связи с чем лорды сохраняют право абсолютного вето на частные законопроекты и акты делегированного или вторичного законодательства, но действие Акта 1911 года не распространялось на законопроекты, внесенные непосредственно в палату лордов.

Ко второй категории полномочий, закрепленных в Акте 1911 года, относятся полномочия по финансовым законопроектам. Принятый закон упразднил право палаты лордов отклонять финансовые законопроекты, поступающие из палаты общин. В соответствии со статьей 1 (1) палата лордов может отложить финансовый законопроект на срок до одного месяца при условии, что он поступил в верхнюю палату, по меньшей мере, за месяц до окончания парламентской сессии. В течение этого месяца лорды вправе рассматривать этот законопроект и предлагать свои поправки к нему. Если по прошествии месяца лорды не приняли законопроект без поправок, то он может получить королевскую санкцию, несмотря на отсутствие одобрения палаты лордов.

Финансовым законопроектом называется законопроект, который, по мнению спикера, содержит положения, касающиеся только налогообложения, расходов или займов центрального правительства. Полный перечень оснований признания законопроекта таковым содержится в статье 1 (2) акта.

Если законопроект содержит положения, затрагивающие другие вопросы, он не будет считаться финансовым. Чтобы иметь силу финансового законопроекта до того, как он покинет палату общин, он должен получить свидетельство за подписью спикера, которое является окончательным во всех отношениях и не может быть обжаловано в судебном порядке. Целью положений Акта 1911 года в отношении финансовых законопроектов является предотвращение внесения лордами поправок или задержки подобных законопроектов. Однако нередко случалось, что поправки, предложенные лордами в отведенный законом месячный период, принимались нижней палатой.

К третьей и последней категории полномочий палаты лордов, закрепленных в Акте 1911 года, относятся отлагательные полномочия, которые на практике являются самыми важными. В соответствии со статьей 2 (1) Акта 1911 года в отношении нефинансовых публичных законопроектов полномочия палаты лордов были существенным образом сокращены. Право отклонять законопроекты было заменено правом откладывать законопроекты на двухлетний период, распространяющийся на три последовательные парламентские сессии.

Данное полномочие дало возможность лордам задерживать принятие публичных законопроектов любого содержания, кроме финансовых, на срок до двух лет, после истечения которых, воля общин начинает превалировать.

Исследователь реформы Р. Брэzier выделил пять основных правил, основанных на статье 2 Акта 1911 года. Во-первых, если палата общин принимает публичный законопроект в трех последовательных сессиях (будь-то в одном парламенте или нет), а лорды его отклонят в каждой из этих трех сессий, то после третьего отклонения законопроект может получить королевскую санкцию. Во-вторых, законопроект должен быть отослан в палату лордов, по меньшей мере, за один месяц до окончания каждой из трех сессий. В-третьих, должно пройти два года между первоначальным принятием законопроекта во втором чтении в палате общин и датой его принятия этой же палатой в третьей из этих сессий. В-четвертых, трижды отклоненные законопроекты должны быть одинаковыми; они должны быть либо идентичными, либо содержать такие изменения, которые удостоверены спикером, как являющиеся необходимыми ввиду прошествия времени. Однако, никакие поправки лордов, с которыми согласилась палата общин, не нарушают это правило. В-пятых, спикер должен удостоверить любой законопроект, принимаемый в соответствии с Актом о парламенте, как подвергнутый выполнению всех этих правил; его свидетельство является окончательным во всех отношениях и не подлежит судебному обжалованию.

Следует обобщить основные положения Акта о парламенте 1911 года, который определил, что нефинансовый билль, прошедший палату общин в трех последовательных сессиях и всякий раз отвергавшийся палатой лордов, после третьего раза направлялся на королевское утверждение, минуя палату лордов. При этом должно быть соблюдено условие, что между вторым чтением в первой сессии и последним чтением в третьей сессии прошло не менее двух лет. Проведение финансовых биллей вовсе не требовало согласия палаты лордов. Характер билля определял спикер палаты общин. Этим же актом устанавливалась продолжительность парламентской легислатуры в пять лет.

Акт о парламенте 1911 года, более четко определивший полномочия верхней палаты британского парламента стал логическим продолжением преобразований, начатых в XIX веке. Без ограниче-

ния всеобъемлющих в теории полномочий лордов, которыми они в принципе могли воспользоваться, демократизация нижней палаты не могла коренным образом изменить государственный механизм, придать ему буржуазно-демократический вектор развития.

Либеральный кабинет Асквита сумел провести через парламент в 1911 году еще одно важное изменение, демократизирующее на практике пассивное избирательное право. Установленный в начале XVIII века в правление королевы Анны имущественный ценз для депутатов, требовавший от них владения недвижимостью с доходностью 600 фунтов стерлингов в год в графствах и 300 фунтов стерлингов в городах, был отменен в 1858 году. Фактически же он остался в виду того, что члены нижней палаты не получали никакого вознаграждения за свою деятельность в качестве таковых. Кроме того, они должны были еще нести официальные расходы в период выборных кампаний. В таких условиях только богатые люди или получавшие субсидии из партийных касс могли выступать в качестве кандидатов в парламент. Депутатские мандаты оставались преимущественно принадлежностью лиц благородного происхождения. Закон 1911 года назначил депутатам содержание из государственного казначейства в размере 400 фунтов стерлингов в год. Данная мера была призвана расширить социальный состав депутатского корпуса палаты общин.

В начале XX века делает новые шаги движение за предоставление избирательных прав женщинам. В 1902 и 1906 годах англичанки, имеющие ученые степени, подавали об этом петиции в парламент. В 1904 году большинством в 114 голосов был принят палатой общин во втором чтении законопроект об избирательных правах женщин, внесенный Мак Лареном. В 1907 году парламент допустил женщин к участию в местных выборах с правом не только заседать в муниципалитетах и советах графств, но и избираться на должность мэра. В следующем году большинством депутатов нижней палаты, теперь уже в 179 голосов, было принято новое предложение Свенджера о распространении на женщин права голоса на парламентских выборах. В этом большинстве были представители всех партий, что свидетельствует о том, что право голоса для женщин стало не лозунгом политической программы, а нравственно-этическим вопросом.

Новая вспышка активности движения относится к последним предвоенным годам. В январе 1910 года депутат палаты общин лейборист Шекльтон внес в парламент билль, в разработке которого принимали участие представители всех политических партий. По этой причине он получил название «Conciliation bill». По этому законопроекту избирательные права должен был получить примерно один миллион женщин-домохозяек (women householders). Законопроект прошел во втором чтении при большинстве в 110 голосов в июле того же года. После этого в разных городах королевства до времени роспуска парламента состоялось до четырех тысяч митингов в пользу равноправия женщин в политической сфере. После объявления о роспуске премьер Асквит обещал свое содействие прохождению Билля о предоставлении избирательного права женщинам, если только либеральный кабинет останется у власти.

В мае 1911 года депутатом, членом консервативной партии, был также внесен билль, аналогичный предыдущему, и прошел во втором чтении большинством в 157 голосов. Только недостаток времени, как впоследствии объясняло правительство, не позволил довести дело до третьего чтения.

Осенью 1911 года было объявлено, что кабинет намерен в следующем году предоставить собственный Билль об общей избирательной реформе, уравнивающей права мужчин и женщин в этой сфере, но эти заявления не получили должной реализации на практике. Отношение в нижней палате к проблеме наделения избирательным правом женщин вскоре изменилось, в чем, в определенной степени, были виноваты наиболее рьяные представительницы движения, и в 1912 году Билль о женском политическом равноправии во втором чтении был отвергнут.

Сторонницы женского избирательного права образовали несколько ассоциаций. Две из них — «Национальный союз обществ женского избирательного права» и «Женскую либеральную федерацию» — составили состоятельные женщины, часто с учеными степенями или с видным общественным положением. Указанные политические объединения выступали за предоставления избирательного права только тем женщинам, которые самостоятельно уплачивали налоги. «Национальный союз обществ женского избирательного права» и «Женская либеральная федерация» условно состави-

ли правое, конституционное или легальное направление феминистского движения.

Рядом с ним образовалось еще и левое крыло, которое условно можно определить как революционное или воинствующее, которое также было представлено двумя организациями: «Национальным женским социальным и политическим союзом» и «Женской лигой свободы». Их участницы называли себя воительницами (милитантками). Однако широкой публике они больше были известны как суффражистки или суффражетки, как их часто называли в России в начале XX века.

В годы Первой мировой войны развитие британского парламентаризма замедлилось, но государственно-правовой механизм страны продемонстрировал свою способность к изменениям даже в этих чрезвычайных условиях. Заканчивая обзор парламентских реформ, проведенных в XIX — начале XX века в Великобритании, следует остановиться на расширении избирательного права, инициированным в 1918 году коалиционным правительством Ллойда Джорджа.

Затянувшаяся война породила явное настроение пессимизма, которое к 1916 году захватило некоторых членов кабинета: министра иностранных дел Грея, министра финансов Мак Кенну, министра торговли Рексимена, министра сельского хозяйства Кроуфорда и ряд других лиц. Выразителем этих настроений стал один из лидеров консервативной партии Ленсдоун, занимавший в кабинете пост лорда-председателя совета. В меморандуме, который был разослан членам правительства в середине 1916 года, Ленсдоун, подробно проанализировав военное и экономическое положение Великобритании и ее союзников, пришел к выводу, что победа над врагом в ближайшее время исключена, а опасность ее поражения вполне реальна. Он утверждал, что выходом из создавшегося положения может стать немедленное начало переговоров с Германией с целью заключить мир на основе возвращения к довоенному положению.

27 ноября 1916 года меморандум Ленсдоуна после обсуждения на заседании кабинета был отвергнут. Большинство членов кабинета пришло к заключению, что начать переговоры при настоящем положении дел означает признать свое поражение. Это означало, что Ленсдоун и его единомышленники должны уйти из правительства. Этот кризис кабинета использовал Ллойд Джордж. При

поддержки агрессивных кругов буржуазии и части консерваторов, в частности газетного короля лорда Нортклиффа, Ллойд Джордж направил Асквиту письмо, в котором требовал в ультимативной форме реорганизации кабинета с удалением из него «пессимистов» и создания узкого «военного кабинета». После отставки Асквита Ллойд Джордж начал действовать. Заручившись поддержкой консерваторов, он составил свой коалиционный кабинет, в котором консерваторам принадлежало 15 из 34 министерских постов. Во главе министерства была поставлена наибольшая группа из четырех человек — «военный кабинет»: сам Ллойд Джордж, консерваторы Милкер и Керзон и лейборист Гендерсон. Действительное руководство всеми делами сосредоточил в своих руках премьер-министр.

Борясь с распространением радикальных настроений, подогреваемых продолжавшейся войной, Ллойд Джордж провел в феврале 1918 года новый закон об избирательной реформе. Впервые избирательные права предоставлялись женщинам, хотя они были поставлены в худшее положение по сравнению с мужчинами: последние имели право голоса по достижении 21 года, а женщины только с 30 лет. Тем не менее избирательная реформа 1918 года имела большое значение; она увеличила число избирателей с 8 до 21 миллионов человек.

В конечном итоге Акт 1918 года должен рассматриваться в контексте всей продолжительной истории парламентских реформ в Великобритании. Тот факт, что дискуссий по избирательной реформе почти не было, не может быть полностью объяснен сплочением всех политических сил перед лицом внешней угрозы, просто к тому моменту страсти, бушевавшие по этому вопросу, уже стихли. Именно поэтому конференция спикера стала постоянным средством при проведении реформ в XX веке, а 1918 году знаменовал собой конец великих реформ. Еще в марте 1918 года Акт о реформе был назван величайшим в своем роде. Это утверждение может быть принято в том смысле, что количество людей, получивших право голоса, превысило подобные показатели всех предыдущих подобных законов. Однако реформу 1918 года нельзя назвать радикальной: появление новых избирателей, упрощение процесса регистрации и уравнивание избирательных округов были результатом достигнутого в предшествующий период. Если говорить коротко, то с

1918 года начался период, когда избирательные реформы проводились без споров, посредством проведения конференций спикера. Все это являлось отражением изменившейся роли конституционных и выборных вопросов в жизни английского общества в XX веке. Эти вопросы в 1918 году имели гораздо меньшее значение для избирателей, чем, например, в 1832 году. Причиной тому был тот факт, что становилось не так важно заседать в парламенте, члены которого являлись преимущественно зрителями политической жизни.

Снижение в глазах общества значения и парламента, и парламентской реформы было подчеркнуто провалом в 1917 году пропорционального представительства, то есть того проекта, который мог бы что-то изменить по сути и потому вызывал жаркие дискуссии во время войны.

Размах движения за пропорциональное представительство отражал долгий период заметного падения влияния парламента и членов парламента в отличие от влияния кабинета министров и партийных организаций. Как верно было подмечено в газете «Манчестер Гардиан» в 1917 году: «Палата общин потеряла не свою основную власть, а свое желание контролировать дела, а если члены палаты общин не контролируют дела, то уже не столь важно, кто избирает их. Отрицая PR, палата общин, согласившись со своей слабостью, отказалась от средства, которое могло бы усилить ее». Вместе с формальным достижением демократии британский парламент и его члены получили упадок их влияния.

Начало XX века в истории британского парламентаризма стало временем, в течение которого нашли продолжение важнейшие тенденции внутривнутриполитической жизни Великобритании XIX века. Акт о парламенте 1911 года и расширение избирательного права в 1918 году способствовали укреплению буржуазно-демократических принципов, однако рост численности электората и первая мировая война, потребовавшая централизации и консолидации власти, привели к тому, что политическая элита последовательно стала превращать парламент в инструмент своей политики. Если на протяжении XIX века нижняя палата являлась эпицентром политической борьбы и во многом определяла деятельность кабинета, то теперь исполнительная власть, укрепив свои позиции, прочно взяла управление страной в свои руки. Перенос центра тяжести государственного

механизма в сегмент исполнительной власти нейтрализовал потенциальный радикализм массового избирателя.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Таблица 1

Избирательный корпус и реформы избирательного права, проведенные в XIX веке в Англии и Уэльсе

Годы	Численность избирателей в графствах	Численность избирателей в бургах	Общая численность	Увеличение	Увеличение, в %
1831	247 000	188 391	435 391		
1833	370 379	282 398	652 777	217 386	49
1866	542 633	514 026	1 056 659		
1869	791 916	1 203 170	1 995 086	938 427	88
1883	966 721	1 651 732	2 618 453		
1886	2 538 349	1 842 191	4 380 540	1 762 087	67

Таблица 2

Влияние реформ избирательного права на численность избирательного корпуса графств и бургов Англии и Уэльса в XIX веке

Годы	Населенные пункты	Увеличение	Увеличение, в %	Общее увеличение
1832	Графства	123 379	49	217 386
	Бурги	94 007	49	
1867—1868	Графства	249 283	45	938 427
	Бурги	689 144	134	
1884—885	Графства	1 571 628	162	1 762 087
	Бурги	190 459	11	

Таблица 3

*Анализ перераспределения депутатских мест в палате общин,
проведенный в ходе реформы 1832 года*

<i>Упразднение представительства</i>	<i>Места</i>
1. 55 бургов, избиравших до реформы по два депутата, лишены представительства	110
2. Бург Хайем Феррерс, избиравший ранее одного депутата, лишен представительства	1
3. 30 бургов потеряли по 1 месту каждый	30
4. Бурги Уэймот и Мелкомбл Реджис потеряли 2 места	2
Итого	143
<i>Создание представительства</i>	
1. 26 графств было поделено (появились новые места)	52
2. 10 графств получили по 1 месту каждое	10
3. Графство Йоркшир получило 2 места	2
4. Остров Уайт выделился из графства Гемпшир и получил 1 место	1
5. 22 крупных города получили по 2 места каждый	44
6. 21 город получил по 1 месту каждый	21
Итого	130
1. Ирландия	4
2. Шотландия	8
3. Университет Дублина	1
Итого	13

Таблица 4

*Анализ перераспределения депутатских мест в палате общин,
проведенный в ходе второй парламентской реформы
1867—1868 годов*

<i>Упразднение представительства</i>	<i>Места</i>
<i>1</i>	<i>2</i>
1. 3 бурга, избиравших до реформы по два депутата, полностью были лишены представительства за избирательную коррупцию	6
2. 1 бург, избиравший до реформы 1 депутата, был лишен представительства за избирательную коррупцию	1
3. 3 бурга, избиравших до реформы по 2 депутата, с населением менее 5 тысяч человек полностью лишены были представительства	6

<i>I</i>	<i>2</i>
4. 4 бурга, избиравших до реформы по 1 депутату, с населением менее 5 тысяч человек полностью лишены были представительства	4
5. 35 бургов потеряли по 1 месту каждый	35
Итого	52
<i>Создание представительства</i>	
1. 10 графств, каждое из которых состояло из двух избирательных округов, получило по дополнительному округу, избирающему двух депутатов	20
2. Графство Ланкашир получило 3 места	3
3. Йоркшир Уэст Райдинг получил 2 места	2
4. Челси и Хакни получили по 2 места каждый	4
5. Ливерпуль, Бирмингем, Манчестер, Лидс, Солфорд получили по 1 месту каждый	6
6. 9 городов получили по 1 месту каждый	9
7. Университет Лондона получил 1 место	1
Итого	45
1. Шотландия	7

Таблица 5

*Анализ перераспределения депутатских мест в палате общин,
проведенный в ходе третьей парламентской реформы
1884—1885 годов*

<i>Упразднение представительства</i>	<i>Места</i>
<i>I</i>	<i>2</i>
1. 7 бургов, избиравших до реформы по два депутата каждый, с населением менее 15 тысяч человек полностью лишены представительства	6
2. 65 бургов, избиравших до реформы по 1 депутату каждый, с населением менее 15 тысяч человек полностью лишены представительства	1
3. 6 бургов, избиравших до реформы по 2 депутата, вошли в состав более крупных округов	6
4. 2 бурга, избиравших до реформы по 2 депутата каждый, полностью лишены представительства за избирательную коррупцию	4

Окончание таблицы

<i>1</i>	<i>2</i>
5. 36 бургов, избиравших до реформы по 1 депутату, потеряли по 1 месту каждый	35
6. Лондонский Сити потерял 2 места	2
7. Хаверфордуэст, избиравший до реформы 1 депутата, был объединен с Пембруком	1
8. Ратленд и Херефордшир потеряли по 1 месту каждый	2
Итого в результате упразднения представительства	136
Итого в результате увеличения числа депутатов палаты общин	2
Итого в результате лишения представительства в 1870 году Беверли и Бриджуотера	4
Итого	142
<i>Создание представительства</i>	
1. 39 мест получили муниципальные округа	39
2. 25 мест получили английские бурги	25
3. 9 мест получили вновь созданные провинциальные английские бурги	9
4. 1 место получило Суоннси	1
5. 64 места получили английские графства	64
6. 4 места получили графства Уэльса	4
Итого	142

ВОПРОСЫ ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ

1. Социально-экономические предпосылки модернизации британского парламентаризма.
2. Идеологические предпосылки модернизации британского парламентаризма.
3. Избирательное право в городах к концу XVIII века.
4. Избирательное право в графствах к концу XVIII века.
5. Избирательная коррупция.
6. Первые попытки реформирования избирательного права в конце XVIII века.
7. Борьба за реформу избирательного права в период посленаполеоновских войн.
8. Парламентская реформа 1832 года: сущность и историческое значение.
9. Борьба за дальнейшую демократизацию избирательного права в середине XIX века.
10. Парламентская реформа 1867 года: сущность и историческое значение.
11. Парламентская реформа 1884—1885 годов.
12. Акт о парламенте 1911 года.
13. Реформа избирательного права в 1918 году.
14. Влияние демократизации избирательного права на сущность британского парламентаризма.
15. Изменения в системе местного управления.
16. Итоги эволюции британского парламентаризма в XIX — начале XX века.

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Айзенштат, М.П. Британский кабинет и общество в 30—40-е годы XIX века. — М., 1997.
2. Айзенштат, М.П. Западноевропейский парламентаризм XVIII—XIX веков: этапы становления и развития. — М., 2001.
3. Айзенштат, М.П. Английские партии и колониальная империя Великобритании в XIX веке / М.П. Айзенштат, Т.Н. Гелла. — М., 1999.
4. Английский парламент, его конституционные законы и обычаи. — СПб., 1908.
5. Барг, М.А. Великая английская революция в портретах ее деятелей. — М., 1991.
6. Бромхед, П. Эволюция британского конституционализма. — М., 1978.
7. Бугашев, С.И. Уильям Питт Старший: политическая биография. — СПб., 1998.
8. Буржуазная общественная мысль Англии XVII—XIX веков. — М., 1989.
9. Бутми, Э. Политическая психология английского народа в XIX веке. — СПб., 1914.
10. Быков, Г. Очерки по истории социальных движений в Англии (1763—1836). — М. ; Л., 1934.
11. Быкова, А.Ф. История Англии с XI века до начала мировой войны. — СПб., 1918,
12. Викторянцы. Столпы британской политики XIX века. — Ростов н/Д, 1996.
13. Галеви, Э. История Англии в эпоху империализма. — М., 1937. — Т. 1.
14. Гелла, Т.Н. Либеральная партия Великобритании и империя в конце XIX — начале XX века. — Орел, 1992.
15. Гиббинс. Английские реформаторы. — М., 1896.
16. Дерюжинский, В.Ф. Habeas Corpus Акт и его приостановка по английскому праву. — Юрьев, 1895.
17. Дерюжинский, В.Ф. Новые явления в развитии английской демократии. — СПб., 1906.

18. Дерюжинский, В.Ф. Из истории политической свободы в Англии и Франции. — СПб., 1906.
19. Дерюжинский, В.Ф. Очерки политического развития современной Англии. — СПб., 1911.
20. Джефсон, Г. Платформа, ее возникновение и развитие : в 2 т. — СПб., 1901.
21. Европейский либерализм в новое время. Теория и практика. — М., 1995.
22. Ерофеев, Н.А. Очерки по истории Англии 1815—1917 годов. — М., 1959.
23. Из истории европейского парламентаризма. Великобритания. — М., 1995.
24. История Европы. — М., 2000. — Т. 5.
25. История буржуазного конституционализма XIX века. — М., 1986.
26. Калинин, А.А. Парламентская реформа 1832 года в освещении современной буржуазной историографии // Проблемы британской истории. — М., 1987.
27. Кареев, Н.И. История Западной Европы в новое время. — СПб., 1908. — Т. 5.
28. Кареев, Н.И. Происхождение современного народно-правового государства : исторический очерк конституционных учреждений и учений до середины XIX века. — СПб., 1908.
29. Кареев, Н.И. Общий курс истории XIX века. — СПб., 1910.
30. Кертман, Л.Е. География, история и культура Англии. — М., 1979.
31. Ковалевский, М.М. К истории всеобщего избирательного права // Пифферун, О. Европейские избирательные системы. — СПб., 1905.
32. Ковалевский, М.М. От прямого народовластия к представительному и от патриархальной монархии к парламентаризму : в 3 т. — М., 1906.
33. Ковалевский, М.М. Что такое парламент? — СПб., 1906. — (Серия «Библиотека самообразования»).
34. Ковалевский, М.М. Английская конституция и ее историк. — М., 1880.
35. Ковалевский, М.М. История Великобритании. — СПб., 1911.

36. Ковалевский, М.М. Государственное право Англии. — СПб., 1906.
37. Колмаков, С.А. Идеология и политика либеральной партии Великобритании в 80-х годах XIX века. — М., 1986.
38. Корсаков, К.Н. История Великобритании. — М., 1997.
39. Косарев, А.И. Избирательная реформа 1867 года в Англии // Вестник МГУ. — 1858. — № 2. — С. 143—160.
40. Косарев, А.И. Социально-политическое значение избирательного закона 1832 года в Англии // Научные доклады высшей школы. Исторические науки. — М. : Изд-во МГУ, 1959. — № 2. — С. 159—174.
41. Косарев, А.И. Избирательная коррупция в Англии XVIII века // Известия высших учебных заведений. Правоведение. — Л. : Изд-во ЛГУ, 1961. — № 4. — С. 111—122.
42. Крылова, Н.С. Центральные государственные органы Великобритании. — М., 1965.
43. Крылова, Н.С. Английское государство. — М., 1981.
44. Лабутина, Т.Л. У истоков современной демократии. — М., 1994.
45. Лавровский, Я.А. Английская буржуазная революция / Я.А. Лавровский, М.А. Барг. — М., 1958.
46. Левин, Г.Р. Рабочий класс Англии в борьбе за парламентскую реформу в 1830—1832 годы // Проблемы истории классовой борьбы в странах Западной Европы и Америки и международных отношений в XIX—XX веках. — Л., 1977. — С. 121—134.
47. Левина, М.И. История становления и развития парламентских процедур в Англии. XVII — начало XIX века. — М., 1999.
48. Лисневский, Э.В. История государства и права Великобритании (1870—1917). — Ростов н/Д, 1975.
49. Лоу, С. Государственный строй Англии. — СПб., 1908.
50. Мижухев, П.Г. Глава государства. Организация высшей исполнительной власти в главных странах современного мира. — СПб., 1906.
51. Мижухев, П.Г. Парламентаризм и представительная форма правления в главных странах современной Европы. — СПб., 1906.
52. Мижухев, П.Г. О формах и сущности государственного строя. — СПб., 1906.

53. Мирошников, А.В. Великобритания от Георга I до королевы Виктории (1714—1901) : справочное пособие по истории нового времени. — Воронеж, 1998.
54. Монархи Европы: судьбы династий. — М., 1996.
55. Мортон, А.Л. История Англии. — М., 1950.
56. Мортон, А.Л. История английского рабочего движения 1770—1920 / А.Л. Мортон, Дж. Тэйт. — М., 1959.
57. Науменков, О.А. Борьба партий и вторая парламентская реформа 1867 года. — Уфа, 1988.
58. Науменков, О.А. Из истории внутренней политики консервативной партии Великобритании. — Саратов, 1989.
59. Очерки политической истории Великобритании. — Ростов н/Д, 1992.
60. Острогорский, М.Я. Демократия и политические партии. — М., 1997.
61. Политическая система Великобритании. — М., 1984.
62. Савельев, В.А. Возникновение и формирование кабинета министров в Англии. — М., 1974.
63. Семенов, С.Б. Политические взгляды английских радикалов XVIII века. — Самара, 1995.
64. Соколов, А.Б. Правь, Британия, морями? : политические дискуссии в Англии по вопросам внешней и колониальной политики в XVIII веке. — Ярославль, 1996.
65. Татаринова, К.Н. Очерки по истории Англии. 1640—1815. — М., 1958.
66. Торопова, С.Ю. Становление и эволюция двухпартийной системы викторианской Англии. — Ярославль, 1998.
67. Тревельяи, Д.М. Социальная история Англии. — М., 1959.
68. Трухановский, В.Г. Бенджамин Дизраэли или история одной невероятной карьеры. — М., 1993.
69. Трухановский, В.Г. Бенджамин Дизраэли и королева Виктория // Новая и новейшая история. — 1990. — № 4. — С. 138—153 ; № 5. — С. 145—155.
70. Узнародов, И.М. Политические партии Великобритании и рабочие избиратели (50-е — начало 80-х годов XIX века). — Ростов н/Д, 1992.
71. Фадеева, Л.А. Очерки истории британской интеллигенции. — Пермь, 1995.

72. Черняк, Е.Б. Революционное движение в Англии в 1820 году // Из истории социально-политических идей : сборник статей к 75-летию академика В.П. Волгина. — М., 1955. — С. 413—431.
73. Черняк, Е.Б. Демократическое движение в Англии 1816—1920. — М., 1957.
74. Черняк, Е.Б. Массовое движение в Англии и Ирландии в конце XVIII — начале XIX века. — М., 1962.
75. Шкловский, И.В. Очерк современной Англии. — СПб., 1903.
76. Яковлев, Н.Н. Британия и Европа. — М., 2000.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	3
Глава 1 Предпосылки модернизации британского парламентаризма	4
Глава 2 Избирательное право и представительство в Великобритании в конце XVIII века. Первые попытки их реформирования	29
Глава 3 Парламентская реформа 1832 года и ее последствия	47
Глава 4 Парламентская реформа 1867 года и ее результаты	73
Глава 5 Британский парламентаризм в последней трети XIX века	91
Глава 6 Британский парламентаризм в начале XX века	107
Приложения	135
Вопросы для обсуждения	139
Список рекомендуемой литературы	140

Для заметок

Для заметок

Учебное издание

Минаев Андрей Иванович

Британский парламентаризм
в конце XVIII — начале XX века:
основные тенденции развития

Учебное пособие

Редактор *О.С. Верещагина*
Технический редактор *О.С. Верещагина*

Подписано в печать 23.05.08. Поз. № 51. Бумага офсетная. Формат 60x84^{1/16}.
Гарнитура Times New Roman. Печать трафаретная.
Усл. печ. л. 8,6. Уч.-изд. л. 8,6. Тираж 500 экз. Заказ №

Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования
«Рязанский государственный университет имени С.А. Есенина»
390000, г. Рязань, ул. Свободы, 46

Редакционно-издательский центр РГУ
390023, г. Рязань, ул. Урицкого, 22