Серенев Виктор

Формирование английской парламентской монархии

«Славная революция» 1688 года на пути формирования парламентской монархии в Англии

В 1685 г., в феврале, Карл II скончался. На престол вступил его брат герцог Йоркский под именем Якова II.

В 1688 году, через три года после воцарения Якова II, тори и виги, объединившись ненадолго, совершают так называемую «Славную революцию». Яков был устранен (и бежал из страны), а на его место был возведен штатгальтер Голландии Вильгельм Оранский.

Причины смещения Якова II – в его политике. Только что, сделавшись королем, он стал изгонять вигов-судей, лишать города их старинного самоуправления, готовил реставрацию.

"Славная революция", по существу, завершила оформление компромисса между фактически господствующей в важных сферах жизни общества буржуазией и официально правящей земельной аристократией. Политическая власть в центре и на местах оставалась в основном в руках знатных землевладельцев в обмен, на гарантии соблюдения интересов финансовой верхушки буржуазии. Указанный компромисс заложил основы прочного консенсуса между ведущими политическими силами по основополагающим вопросам социально-политического развития страны, который стал важнейшей чертой английской политической культуры в XIX и XX вв. Отныне разногласия между этими силами не должны были носить "принципиального" характера, способного нарушить такое соглашение и политическую стабильность в английском обществе.

Важнейшим политическим результатом такого компромисса стало утверждение в Англии парламенской монархии, получившей закрепление в двух актах парламента: Билле о правах 1689 г. и Акте об устроении 1701 г.

Билль о правах и Акт, об устроении как основа парламентаризма.

Билль о правах определил положение парламента в системе государственных органов. Утверждая верховенство парламента в области законодательной власти и финансовой политики, Билль провозгласил незаконным: 1) приостановление действия законов или их исполнения без согласия парламента; 2) взимание налогов и сборов в пользу короны без согласия парламента. Кроме того, содержать постоянную армию в

мирное время дозволялось только с его санкции. Билль устанавливал свободу слова и прений в парламенте, свободу выборов в парламент, право обращения подданных с петицией к королю. Он содержал специальное указание о том, что парламент должен созываться достаточно часто. Впоследствии это положение было уточнено, и срок полномочий парламента был определен сначала в 3 года, а затем — 7 лет.

Акт об устроении, именуемый также Законом о престолонаследии, устанавливал порядок престолонаследия и содержал дальнейшие уточнения прерогатив законодательной и исполнительной власти. Лица, вступившие на английский трон, обязаны были присоединиться к англиканской церкви. Это давало гарантии того что власть будет не слишком самодержавной, а парламентской. Дальнейшее ограничение королевской прерогативы выразилось в том, что судьи, назначаемые короной, могли оставаться на своих постах, "пока ведут себя хорошо", и отстранялись от должности только по представлению обеих палат парламента. Чтобы уменьшить влияние короны на деятельность палаты, запрещалось совмещение членства в палате общин с занятием должности королевского министра (это положение было вскоре отменено). Акт предусмотрел правило, согласно которому все акты исполнительной власти, помимо подписи короля, нуждались в подписи соответствующих королевских министров (контрасигнатура), по совету и с согласия которых они приняты. Важным установлением было лишение короля права помилования своих министров, осужденных парламентом в порядке импичмента.

Таким образом, на рубеже XVII—XVIII вв. в Англии получили оформление важнейшие институты буржуазного государственного права: верховенство парламента в области законодательной власти, признание за парламентом исключительного права вотировать бюджет и определять военный контингент, а также принцип несменяемости судей. Вместе с тем законодательство XVII—XVIII вв. не решило окончательно вопрос о взаимоотношениях властей. Дуализм власти продолжал сохраняться: не случайно государственный строй Англии XVII—XVIII вв. обычно определяется как дуалистическая монархия. Королевская прерогатива не была по-прежнему законодательно определена. Король сохранял право абсолютного вето в отношении законопроектов, прошедших через парламент, безраздельное право на формирование своего правительства и осуществление с его помощью своей политики. Представление о триедином парламенте (король и две палаты) оставалось теоретически неизменным. Никакой ответственности перед парламентом король не нес, как не несли политической ответственности ни Правительство Его Величества, ни так называемый кабинет, который выделился из

Тайного совета в составе коллегии из 5—7 наиболее важных министров-советников короля.

В XVII веке в Англии произошли громадные конституционные реформы. Статуты этой поры сохранили свою силу по сей день. Английское государство вступило в XVIII век парламентской монархией, основы которой были заложены в принятых к этому времени документах: Великой Хартией Вольностей 1215, Петицией о праве 1628 и Биллем о правах 1689, а также позднее в Акте о престолонаследии 1701.

Становление и развитие английской парламентской монархии в течение XVIII – XIX веков.

Восемнадцатое столетие было временем дальнейшего формирования английской парламентской монархии. Процесс этот подталкивается многими важными переменами. Происходила промышленная революция, выдвинувшая Англию в число первых промышленных стран мира.

Усиление промышленной буржуазии в результате промышленного переворота середины XVIII — начала XIX в. обусловило ее стремление доминировать в политическом союзе с джентри и финансовой аристократией, следствием чего была дальнейшая модернизация политической системы английского общества. Такая модернизация, однако, осуществлялась медленно и постепенно, путем новых компромиссов, и сопровождалась эволюцией конституционной монархии от дуалистической к парламентарной, формированием системы парламентаризма.

Главными направлениями эволюции британской монархии в течение XVIII в., заложившими основы британской модели парламентаризма, были дальнейшее ограничение королевской власти. И утверждение новых принципов взаимоотношений "ответственного исполнительной И законодательной власти становление правительства". Важнейшей особенностью этих изменений стало то, что они не были, как правило, оформлены какими-либо новыми конституционными актами, а сложились в процессе политической практики как результат соперничества двух партий за право формировать "правительство его величества". Английская конституция приобрела благодаря этому уникальную форму и не менее уникальное содержание, ибо помимо таких источников, как акты парламента и судебные прецеденты, не менее, а порой и более важное значение, приобрели выходящие за рамки права и не подлежащие судебной защите конституционные обычаи (соглашения), именуемые иначе "конвенциональными нормами".

Монарх продолжал оставаться главой государства, но постепенно превращался фактически лишь в номинального главу исполнительной власти. Первые прецеденты, способствующие этому, возникли уже в первые десятилетия XVIII в., особенно при королях Ганноверской династии (с 1714 г.). Право короля отвергать законы, принятые парламентом (абсолютное вето), перестало применяться с 1707 г. Король Георг I (1714—1727), не знавший английского языка, перестал являться на заседания кабинета, что повлекло за собой важные политические последствия. Прежде всего, такое "отчуждение" короля от кабинета способствовало сосредоточению функций по руководству кабинетом в руках его, премьер-министра. Кабинет стал действовать от имени "Его Величества", но практически самостоятельно. Положение монарха в дальнейшем было определено максимой, гласившей, что "король царствует, но не управляет". Правда, влияние монарха на политику кабинета нередко бывало очень значительным, а фактически утраченные королем прерогативы юридически до сих пор остаются в его распоряжении, и отдельные короли пытались их использовать не только в XVIII, но и в XIX в. И все, же это стало исключением, а не практикой, "резервом" на случай чрезвычайной ситуации.

Параллельно с концентрацией названных прерогатив монарха в руках кабинета решался вопрос об ответственности исполнительной власти перед парламентом. Теперь эта ответственность могла быть перенесена с короля на его министров. Первым шагом к возникновению новой системы взаимоотношений кабинета и парламента были акты 1705— 1707 гг. о должностях, которые, отменив соответствующие положения Акта 1701 г., открыли министрам возможность избираться в нижнюю палату парламента и тем самым представлять в ней кабинет. В 1708—1715 гг. стал утверждаться принцип формирования кабинета на однопартийной (тори или виги), а не на смешанной основе. Все более типичной становилась ситуация, когда кабинет не мог долгое время находиться у власти, не имея поддержки (доверия) большинства в палате общин, и победившая на выборах партия, имеющая такое большинство, формировала кабинет, а другая образовывала в парламенте организованную оппозицию и так называемый "теневой кабинет". В конце XVIII в. начинают устанавливаться еще два важных правила. В случае утраты кабинетом доверия парламента он либо уходил в отставку в полном составе (солидарная ответственность), либо мог распустить палату общин и назначить новые выборы.

Таким образом, в течение XVIII в. в принципе сформировались такие черты будущей системы британского парламентаризма, как "партийное правление" и регулярная смена кабинета в зависимости от одобрения его политики в палате общин. Однако многие

из этих черт еще не приобрели законченного выражения, а роль королевской власти и аристократической палаты лордов оставалась весьма значительной. Дальнейшее развитие парламентаризма было невозможно, пока сама система формирования нижней палаты парламента имела феодальный характер и обеспечивала джентри командные посты в руководстве обществом. Унаследованная от эпохи феодализма и восстановленная в период реставрации монархии система представительства в парламенте позволяла многочисленным "гнилым местечкам" с незначительным числом жителей посылать в палату, общин депутатов, фактически назначавшихся местным лендлордом. В то же время крупные города, выросшие в период промышленного переворота, вообще не имели своего Активным избирательным представительства. правом co времен сословнопредставительной монархии обладали в графствах только фригольдеры с 40 шиллингами годового дохода. Что же касается права быть избранным, то здесь имущественный ценз был неимоверно высоким. По Акту 1710 г. пассивным избирательным правом наделялись лица, которые имели от земельной (недвижимой) собственности доход, в размере 600 ф. ст. в год в графствах и 300 ф. ст. в городах. Изменить такую избирательную систему были призваны избирательные реформы XIX в.

Согласно Акту о реформе 1832 г., принятому по инициативе вигов, более 50 "гнилых местечек" с населением менее 2 тыс. жителей были лишены представительства в парламенте. Тридцати небольшим городам с населением менее 4 тыс. жителей разрешалось посылать одного депутата вместо двух, а некоторым городам — двух депутатов вместо четырех. В итоге высвободились 143 депутатских места, распределенные между новыми городскими и сельскими округами. Были введены новые цензы для избирателей. В графствах активным избирательным правом наделялись все категории владельцев земли с годовым доходом не менее 10 ф. ст., а арендаторы — с годовой рентой не менее 50 ф. ст. В городах такое право получили все мужчины, владеющие на праве собственности или аренды недвижимым имуществом с годовым доходом в 10 ф. ст. Другими условиями участия в выборах были уплата налога для бедных и проживание не менее 6 месяцев в данном избирательном округе

Реформа 1832 г. имела далеко идущие последствия, так как покончила со средневековой системой формирования высшего представительного органа — палаты общин. Важнейшим политическим итогом реформы стало также получение вигами стабильного большинства в парламенте. В компромисс с аристократией была вовлечена новая фракция — магнаты промышленной буржуазии, и с этого времени история английского законодательства представляет собой серию уступок промышленной буржуазии. Вместе с тем реформа 1832 г. послужила лишь первым шагом в осущест-

влении ее программы. Хотя избирательный корпус увеличился почти вдвое, правом голоса после реформы пользовалось менее 5% всего населения. Борьба за более демократическую реформу избирательной системы стала одной из важнейших черт политического развития Великобритании в 30—60-х гг. XIX в.

Реформа 1867 г. наряду с очередным перераспределением депутатских мест предусмотрела дальнейшее расширение избирательного корпуса, необходимое в новых условиях двухпартийного соперничества. Избирательное право в городах было распространено не только на собственников, но и на нанимателей (арендаторов) квартир, если стоимость найма составляла не менее 10 ф. ст. в год. Это увеличило количество избирателей в городах более чем в два раза.

В период избирательных реформ 30—60-х гг. XIX в. произошла организационная перестройка двух главных партий. Виги окончательно стали партией промышленной бурлиберализма. Тори жуазии, отстаивавшей принципы выражали интересы преимущественно землевладельческой аристократии и финансовой верхушки. Партии стали теперь называться "либеральная" и "консервативная". В связи с введением порядка регистрации избирателей возникли партийные организации вне парламента "для содействия регистрации". Была централизована предвыборная деятельность партий, упорядочена процедура выдвижения кандидатов, усилена партийная дисциплина голосования в парламенте. В 1867—1868 гг. был основан Национальный союз консерваторов, а в 1877 г. возникла Национальная федерация либералов. Поскольку организация выборов окончательно перешла от правительства к партиям, принцип партийного правления получил свое окончательное оформление, так как выборы вели к смене кабинета. Развитие парламентарной монархии сопровождалось перестройкой аппарата управления в центре и на местах, Прежние коронные должности были преобразованы в министерские, хотя и сохранили старые названия. Так, премьер-министр официально именовался первым лордом казначейства и руководил кабинетом и министерством финансов. Лорд-канцлер возглавлял судебную систему и председательствовал в палате лордов. В конце XVIII в. в Великобритании оформились три главных министерства: внутренних дел, иностранных дел и военное.

Реформы местного управления и суда. До 1835 г. в городах Англии сохранялась старая система местного управления, оформившаяся в средние века. В интересах промышленной буржуазии сразу же после первой избирательной реформы была проведена и реформа городского самоуправления. По закону 1835 г. управление городом переходило к выборным городским советам. В выборах могли участвовать все налогоплательщики — домохозяева и наниматели квартир обоего пола. Городской совет избирал на один год

мэра города. Муниципальная реформа, однако, не затронула вопросы управления графствами, что означало очередной компромисс с земельной аристократией, которая сохранила управление в сельской местности в своих руках.

В XVIII—XIX вв. наряду с эволюцией формы правления и политического режима произошли изменения в государственном устройстве страны. После оформления так называемых уний с Шотландией (1707) и Ирландией (1801) английский парламент распространил свою власть на всю территорию Британских островов. Указанные регионы получили определенное количество мест для своих депутатов в британском парламенте. Кроме того, Шотландия сохранила собственную правовую и судебную системы, а также пресвитерианскую церковь. С 1801 г. новое государственное образование получило название «Соединенное Королевство Великобритании и Ирландии».

Реформа местного управления, проведенная в Англии в 1835 г., изменила управление только в городах, не затронув графств. Эту задачу выполнила реформа 1888 г., заложив основы той системы местного управления, которая сохранялась в Англии в течение последующего столетия. Были созданы советы для городов и графств. При этом вся прежняя система графств была пересмотрена, а наиболее крупные города выделялись в самостоятельные графства. Советам графств были переданы административные полномочия мировых судей. В 1894 г. был издан закон, который лишал церковноприходские советы права рассматривать не церковные дела. Для их решения в приходах создавались приходские собрания, которые могли избирать в крупных населенных пунктах приходские советы. Созданная система органов самоуправления отличалась значительной самостоятельностью и отсутствием "административной опеки" со стороны центральной власти, что стало характерной чертой английской модели местного управления.

В конце XIX в. была проведена важная реформа судебной системы. Серией актов 1873—1876 гг. и 1880 г. о Верховном суде и апелляционной юрисдикции было упразднено сложившееся в феодальную эпоху разделение высших судов Англии на суды "общего права" и суды "справедливости". Новая структура высших судов предусматривала использование процессуальных норм и той, и другой из английских "ветвей" прецедентного права. Созданный вместо прежних центральных судов Верховный суд состоял из двух подразделений: Высокого суда, который в свою очередь подразделялся на отделения (канцелярское, королевской скамьи и др.), и Апелляционного суда по гражданским Одновременно продолжали существовать делам. суды ассизов, формируемые из судей Высокого суда, а также низшие суды — четвертных сессий, мировые суды и суды графств, учрежденные в середине XIX в. для рассмотрения только гражданских дел. Особое место занимал Центральный уголовный суд в Лондоне ("Олд Бейли"), который был судом ассизов для Большого Лондона. В составе этого суда числились лорд-канцлер и мэр Лондонского Сити.

Модернизация политической системы Великобритании в XIX в. завершилась, таким образом, установлением доминирующего положения парламента во взаимоотношениях с правительством и превращения парламента в орган, определяющий текущую политику государства (вторая треть XIX — конец XIX в.). Система ответственного правительства стала основой "Вестминстерской модели", послужившей образцом для государственного строя многих стран мира.

Рассматриваемый период английской истории характеризуется становлением и укреплением основных государственных институтов и принятием важнейших конституционных актов.

С реставрации монархии изменяется положение монарха в политической системе государства, на первый план выходит Парламент, который «разрешил ему воссесть на престол». Происходит постепенное ограничение королевских прерогатив, причем происходит это как посредством принятия законов, так и с помощью неписанных правил.

В это же время происходит оформление двух основных политических партийных группировок — тори и виги, отражавшие разногласия среди правящих классов. Политические притязания тори и вигов в конце XVII века и послужили стимулом для равномерного соотношения власти между монархом и Парламентом, приведшим к значительным ограничениям роли короля.

В результате государственного переворота 1688-1689 парламентская монархия была окончательно признана формой правления для Англии. Принцип подчинения короны Парламенту вначале наметил лишь общие рамки, в пределах которых политические формы должны были только ещё выработаться. Тем самым английскому государству выпало на долю историческая задача создать основы буржуазнопарламентской системы.

Основы парламентской монархии в Англии были заложены тремя важнейшими конституционными актами: Habeas Corpus Act 1679, Билль о правах 1689 и Акт об устроении 1701.

В начале XVIII века эти основополагающие положения легли в основу британской модели парламентаризма и способствовали дальнейшему ограничению королевской власти, утверждению новых принципов взаимоотношения исполнительной и законодательной власти – становлению «ответственного» правительства.

Также утвердилось конвенциональное правило, в соответствии с которым король

должен был своей подписью придавать силу законам, принятым обеими Палатами, но практически не мог наложить на них вето.

Другое неписаное правило состояло в том, что король должен был назначать премьер-министром лидера партии, одержавшей победу на выборах и призывать к должности или отзывать с неё лиц, предложенных премьер-министром. Наконец, уже с начала XVIII столетия существует правило, согласно которому король не принимает участие в заседании кабинета, однако должен быть информирован о результатах заседания.

В XVIII—XIX вв. наряду с эволюцией формы правления и политического режима произошли изменения в государственном устройстве страны.

Также в XVIII—XIX вв. проведен ряд реформ, такие как, избирательная реформа (30—60-х гг. XIX в), реформа местного управления (1835 г), реформа судебной системы (1873—1880 г).

Таким образом, в XVIII-XIX вв. в Англии происходит формирование характерных черт английской парламентской монархии и основополагающих демократических принципов законности, которые позволили Британии сохранить политическую стабильность до настоящего времени.