

ДЕМОКРАТИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ

Ковалев И.Г.

ОСОБЕННОСТИ И ПАРАДОКСЫ БРИТАНСКОЙ ДЕМОКРАТИИ

Аннотация: В статье исследуются особенности возникновения, основные исторические этапы развития и современного состояния демократического политического режима в Великобритании. Поднимается проблема необходимости совершенствования и трансформации современной демократии, отмечаются основные проблемы и вызовы, с которыми она сталкивается в наши дни. На британском примере анализируются причины расширения или наоборот сокращения демократических начал в системе государственного управления в разные исторические периоды. Подробно освещаются специфика и своеобразие демократических принципов и институтов в Великобритании, которые не всегда соответствовали классическому, общепринятому представлению о них. Существенное внимание уделено проблеме модернизации конституционно-правовых основ и реформированию институтов центрального государственного управления Соединенного королевства с целью повышения их эффективности и укрепления демократических начал. Отмечается взвешенный и прагматичный подход британских политиков к проблемам построения и обеспечения максимально успешного функционирования основных ветвей власти, допускающий в случае необходимости, определенный отход от общепризнанных демократических норм и стандартов. Методология настоящего исследования во многом определяется его комплексным междисциплинарным характером, что предполагает использование приемов и подходов, присущих исторической, политологической, юридической, экономической и социологической наукам. При этом приоритетное значение имеет принцип историзма, подразумевающий научное объяснение явлений, предметов и событий в конкретных исторических условиях и взаимосвязях с целью выявления закономерностей их развития и причин качественных изменений. Другим базисным принципом настоящей статьи является принцип научной объективности. Он предполагает отказ от стереотипного отношения к объекту исследования, ограниченного какими-либо заранее заданными идеологическими доктринами.

Review: The article is devoted to the origin, main historical phases of development and modern status of the democratic political regime in Great Britain. The author raises a question about the need in improvement and transformation of modern democracy and outlines the main problems and challenges for democracy today. Based on the example of Great Britain, the author analyzes the reasons of expansion or, to the contrary, of reduction of democratic beginnings in the system of state government during different periods in history. The author in detail describes peculiarities and singularities of democratic principles and institutions in Great Britain. Special attention is paid to modernization of constitutional laws and reformation of central government institution of the United Kingdom in order to increase their efficiency and reinforce democratic principles. The author of the article underlines that Britain politicians have a very well weighed and pragmatic approach to functioning of the main branches of government which allows a certain digression from acknowledged democratic standards. Methods of the present research are chosen taking into account the interdisciplinary nature of research which suggests to use methods and approaches associated with history, politics, law, economics and social studies. However, the priority is given to the principle of historicism which means scientific interpretation of phenomena, items or events from the point of view of particular historical environment. The other basic principle of the present research is the principle of scientific objectivity. This principle means the rejection of any stereotypes regarding the subject of research and no limitation of the subject of research by previously set ideological doctrines.

Ключевые слова: демократия, Великобритания, конституционные реформы, новые лейбористы, коалиционное правительство, модернизация, избирательная система, представительство, референдум, деволюция

Keywords: democracy, Great Britain, constitutional reforms, new members of the labor party, coalition government, modernization, election system, government, referendum, devolution.

Демократический политический режим в целом и особенности его развития в Великобритании в частности, в течение последних нескольких десятилетий являются предметами самого пристального внимания со стороны мирового экспертного сообщества. С одной стороны, это связано с неуклонным ростом популярности данного типа организации государственной власти в мире. В частности, в последнем докладе американской неправительственной организации «Фридом хауз», отмечается, что если в 1975 г. к категории «полностью демократических стран» относилось 40 стран, «частично демократических» – 53 и «недемократических» – 65, то к 2012 г. картина изменилась кардинально. Состав первой группы увеличился до 90 государств, а последней – сократился до 47 стран.¹ В настоящее время абсолютное большинство жителей планеты считает, что именно демократический политический режим является для них наиболее приемлемым. В мае – июле 2005 г. международная ассоциация «Гэллуп интернэшнел» провела опрос 50 тыс. человек в 65 государствах мира, в ходе которого 79 % респондентов заявили, что «несмотря на свои недостатки, демократия является лучшей формой правления».²

Кроме того, необходимо отметить, что в последние годы все большее распространение получает так называемая «имитационная демократия», которая предполагает наличие внешне вполне демократического законодательства, формальное соблюдение прав человека, наличие квазидемократических институтов и проведение похожих на свободные выборы. Однако, при этом фактическая власть находится в руках узкой группы политической элиты, а влияние гражданского общества в таких государствах на центральное управление крайне ограничено. К таким, по сути, авторитарным режимам, но замаскированным под демократическую оболочку, эксперты относят большую часть стран постсо-

ветского пространства и арабских государств, а также целый ряд африканских, азиатских и латиноамериканских режимов.

Не вызывает сомнений, что интерес к демократии вообще и к специфике ее британского варианта объясняется тем обстоятельством, что Англия по праву считается родиной целого ряда идей, институтов и механизмов, характеризующих современные демократические режимы, которые затем были заимствованы другими государствами. Вместе с тем, в самой Великобритании многие из них, например, принцип разделения властей, функционирование суда присяжных, представительское правление, местное самоуправление и т.д. отличались большим своеобразием и часто вступали в очевидный конфликт с общепризнанными представлениями о демократии. В связи с этим, особую значимость приобретают в последние годы проблемы конституционных реформ и повышения эффективности системы управления страной, модернизации государственных и политических структур, приведение их в соответствии с современными реалиями.

Нельзя не отметить и то обстоятельство, что на рубеже прошлого и нынешнего веков достаточно остро встал вопрос о том насколько представительная демократия сможет противостоять вызовам, вытекающим из современного этапа развития глобализации – росту значения наднациональных институтов и разнообразных международных организаций, последствиям информационной революции, международному терроризму, демографическим изменениям и т.д. В частности, известный американский политолог Марк Платтнер в 2002 г. в статье «Глобализация и самоуправление» высказал опасение, что «глобализация может превратиться в угрозу для существования демократии».³ В этой связи примечательно, что по итогам уже упоминавшегося опроса «Гэллуп интернэшнел», наименьшая степень поддержки демократической формы правления была зафиксирована в странах Западной и Центральной Европы (68% жителей), в то время как в Африке этот показатель составил 82%.⁴

¹ Freedom in the World 2013. Democratic Breakthroughs in the Balance // URL: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013> (31.07.2013)

² Voice of the People 2005. Trends in Democracy. Global Summary // URL: http://www.voice-of-the-people.net/ContentFiles/files/VoP2005/VOP2005_Democracy%20FINAL.pdf (01.08.2013)

³ Plattner M. Globalization and Self-Government // Journal of Democracy. 2002. Vol. 13, № 3. P. 54

⁴ Voice of the People 2005. Trends in Democracy. Global Summary // URL: <http://www.voice-of-the-people.net/>

Демократия и политические процессы

Кроме того 65% опрошенных, то есть более двух третей, заявили, что в их стране не соблюдается базисная идея демократии, а именно – «правление в соответствии с волей народа». В Соединенном королевстве с тезисом о том, что пожелания избирателей в полной мере учитываются властями, согласилось всего 30% населения.⁵ Все это позволяет утверждать, что в современных условиях демократическая форма правления столкнулась с серьезными проблемами и вызовами, нуждается в модернизации, способной существенно повысить ее эффективность.

В начале нынешнего столетия ряд серьезных исследователей стал говорить если не о конце демократии, то о необходимости ее кардинального реформирования. В частности, профессор Вестминстерского университета, основатель и директор Центра изучения демократии в Лондоне – Джон Кин, в своей фундаментальной работе «Жизнь и смерть демократии» ввел в научный оборот новое понятие «мониторной» демократии, подчеркивая, что сама она находится в непрерывном потоке государственных изменений и не является окончательно сформированной.⁶ Известный американский политолог, профессор Гудзоновского института Джон Фонте, в свою очередь считает, что современные западные либеральные демократии вынуждены функционировать в условиях постоянной и все возрастающей конкуренции со стороны «политического транснационализма», представителями которого выступают институты глобального управления.⁷ В этой связи, по мнению англо-германского политолога и либерального политика Ральфа Дарендорфа: «Представительная демократия не является больше той неотразимой идеей, какой она была когда-то. Идет постоянный поиск новых институциональных форм выражения конфликта интересов».⁸

ContentFiles/files/VoP2005/VOP2005_Democracy%20FINAL.pdf (01.08.2013)

⁵ Ibidem.

⁶ Keane J. The Life and Death of Democracy. L., 2009. P. 866.

⁷ Fonte J. Sovereignty or Submission: Liberal Democracy or Global Governance? // URL: <http://www.fpri.org/enotes/2011/201110.fonte.sovereignty.pdf> (01.08.2013)

⁸ Daherndorf R. Afterword // Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries? / Ed. by S.J. Pharr And R.D. Putnam. Princeton, 2000. P.311

Однако, говоря о необходимости совершенствования и трансформации современной демократии, на наш взгляд, следует учитывать то важнейшее обстоятельство, что данный вариант политического режима не имеет универсального характера и, как показывает практика, существенно варьируется от страны к стране. Иными словами, демократия не предусматривает наличие однотипных наборов государственных и управленческих институтов, а в разных государствах может приобретать специфические формы в зависимости от особенностей их социально-экономического развития, менталитета населения, своеобразия правовых систем и целого ряда других факторов. С другой стороны, современное международное сообщество выработало определенный набор требований, соблюдение которых необходимо для того, чтобы тот или иной политический курс мог быть причислен к разряду демократических. К числу важнейших из них относят признание народа высшим легитимным источником суверенной власти, проведение прямых, всеобщих, честных и состязательных выборов во властные институты, наличие реального самоуправления на местах. Представляется, что анализ того как все эти институты возникли и развивались в стране, считающейся одной из старейших современных демократий в мире, имеет чрезвычайно важное значение для определения возможных направлений дальнейшей модернизации этого политического режима.

Англия, как это хорошо известно историкам, имеет многовековой опыт участия достаточно широких масс населения в управлении государственными делами. Одним из самых ярких примеров этого может служить англосаксонский период, в течение которого были заложены первые основы многих будущих демократических традиций. В эпоху раннего Средневековья в Британии сложилась специфическая система местного самоуправления. Хозяйственные, административные, а иногда и судебные дела, решались на сходне местной общины, члены которой выбирали старосту. Кроме этого, англосаксы разбили территории своих семи королевств, а затем и объединенной Англии на графства, в которых также созывалось народное собрание – фолькмот.⁹

⁹ Blair P.H. An Introduction to Anglo-Saxon England. Cambridge, 2003. P. 222-245.

Политика и общество 11 (107) • 2013

Наконец, специальный совещательный Совет мудрых или Уитенагемот периодически собирался по инициативе монарха для проведения консультаций при решении важнейших общегосударственных задач. В этот совет входили члены королевской семьи (включая и женщин – И.К.), церковники, представители светской знати и городов, а иногда и представители сельских общин.¹⁰ Уитенагемот не только давал советы суверену по самым разнообразным вопросам, но также утверждал законы и назначения на важнейшие государственные посты, устанавливал налоги, осуществлял правосудие, одобрял вступление в должность нового короля и даже избирал нового монарха, как это случилось в январе 1066 г. в случае с королем Гарольдом II Годвинсоном.¹¹

Столь широкое участие представителей разных социальных групп англосаксонского общества в делах государственного управления во многом объясняется пережитками «родовой демократии» древних германцев. При незначительном количестве жителей и низкой плотности населения в стране, примитивном характере труда и постоянной необходимости отражения вражеских набегов, основанная на кровнородственных связях система власти, позволяла консолидировать силы и средства всего общества для решения наиболее острых, актуальных задач. Позже, в связи с постепенным развитием товарного производства и общественного разделения труда, углублением социального расслоения, необходимостью защиты частной собственности некоторые традиции «примитивной демократии» утратили свою значимость.

Вместе с тем, в случае с Англией можно говорить об определенном сокращении демократических начал, но отнюдь не об их полном упразднении и переходе к жестким формам авторитарного правления. Например, после нормандского завоевания Уитенагемот был преобразован в Большой королевский совет, членами которого были высшее духовенство, а также все дворяне королевства, державшие свои земли непосредственно от монарха. Таким образом, масштабы предста-

вительства явно сократились до уровня высшей феодальной аристократии, однако совет практически сохранил функции Уитенагемота, за исключением судебных, а его заседания стали регулярными. Они организовывались три раза в год и приурочивались к крупным религиозным праздникам – Рождеству, Пасхе и Троице.¹² Сохранение, пусть и в урезанном виде, демократических традиций представительства в нормандский период имеет вполне логичное объяснение. Вильгельм Завоеватель и его наследники, остро нуждались в поддержке со стороны старой англосаксонской элиты, необходимой для сохранения своего контроля над захваченной территорией, а также для осуществления связи с отдаленными регионами страны и мирного разрешения периодически возникавших конфликтов.

В период «зрелого Средневековья» некоторые из демократических традиций предшествующей эпохи получили в Англии правовое оформление. Так, изданные в 1166 г. знаменитые Кларендонские ассизы короля Генриха II Плантагенета, официально узаконили процедуру использования присяжных заседателей при рассмотрении судебных дел.¹³ Данная реформа носила прежде всего фискальный характер и имела своей основной целью пополнение государственной казны за счет получения свободными гражданами возможности обращения в королевский суд, что ликвидировало их зависимость от произвола местных баронов. Вместе с тем, она объективно способствовала и постепенному формированию правового общества, привлечению к процессу судопроизводства не только профессионалов, но и лиц, отражающих представления обычных людей о справедливости и несправедливости.

Важнейшим вкладом Англии в развитие демократических принципов стало раннее возникновение и превращение в ведущий орган государственного управления – Парламента. Документально зафиксировано, что в 1254 г. шерифы графств получили указание направить рыцарей в Большой королевский совет, где они должны были представить монарху свои соображения по финансовым

¹⁰ *Lieberman F.* The National Assembly in the Anglo-Saxon Period. Halle, 1913. P. 28-42.

¹¹ *Barlow F.* The Godwins: The Rise and Fall of a Noble Dynasty. Harlow, 2003. P. 126-127.

¹² *Burton G., Adams G.B.* The Descendants of the Curia Regis // *The American Historical Review.* 1907. Vol. 13, № 1. P. 12.

¹³ Всеобщая история государства и права / Под ред. В.А. Тосминова. М., 2002. Т.1. С. 512.

Демократия и политические процессы

вопросам.¹⁴ В 1265 г. в период баронской смуты в Англии, предводитель восставших магнатов Симон де Монфор созвал в Лондоне представительный орган, в который помимо баронов входили избранные от каждого графства по два рыцаря и по два горожанина от крупных городов. С этого момента институт Королевского совета начал плавно трансформироваться в сословно-представительский орган, который получил окончательное официальное признание в 1295 г., когда Эдуард I Плантагенет по аналогии с парламентом 1265 г. созвал «образцовый Парламент» с участием рыцарей и горожан.¹⁵

Принципиально важным моментом представляется то обстоятельство, что уже к концу XIII в. лондонский Парламент был отнюдь не декоративным органом, как его аналоги в странах континентальной Европы, имевшие преимущественно церемониальное значение и призванные лишь раз продемонстрировать величие и всемогущество королевской власти. В Англии парламентарии не только занимались законотворчеством, но и прочно удерживали в своих руках полномочия по назначению и сбору налогов, или иными словами, фактически контролировали казну государства. Вместе с тем, следует отметить, что представительство, и соответственно доступ к рычагам государственного управления, имела очень узкая группа представителей высшего духовенства, наследственной светской аристократии и наиболее зажиточных свободных граждан. Основная же масса тогдашнего населения страны – разного рода зависимые крестьяне, такой возможности были лишены в принципе. Такое положение в те времена было вполне оправданным, поскольку необходимый уровень образования и подготовки для ведения государственных дел имели лишь немногочисленные представители церковной верхушки и титулованной элиты. Избирательная система, по которой формировалась Палата общин, начиная с 30-х годов XV в., закрепляла это ограниченное представительство, гарантией чего служил высокий имущественный ценз. В результате, к началу 30-х годов XIX в. в Великобритании при общем количестве жителей

около 13 млн. человек правом голоса на парламентских выборах обладали всего 400 тыс. мужчин старше 21 года.¹⁶ Верхняя палата британского Парламента вообще была невыборной, а заседавшие в ней крупные землевладельцы-аристократы не только прочно держали в своих руках бразды государственного управления, но и фактически контролировали при помощи «карманных» и «гнилых местечек» процесс формирования депутатского корпуса в нижней палате. Лишь к концу «викторианской эпохи», когда кардинальные перемены, произошедшие в хозяйственном и социальном развитии государства, потребовали соответствующей модернизации всей системы центрального управления, в Соединенном королевстве после серии реформ избирательного права, наконец-то голосование на всеобщих выборах стало тайным, а возможность избирать депутатов получили почти все мужчины, достигшие 21-летнего возраста.

Говоря о раннем возникновении и утверждении в Англии представительского парламентаризма, как об одном из ключевых факторов становления демократического режима, необходимо отметить еще один очень важный момент. После Славной революции, когда на смену абсолютизму пришла конституционная монархия, а основные властные полномочия из ведения суверена были переданы Парламенту, англичане стали говорить об окончательном утверждении в своей стране демократии и претендовать на то, чтобы стать образцом для подражания со стороны других государств. Однако, здесь не все так однозначно. Если представительство на общенациональном уровне, пусть с указанными оговорками и спецификой, существовало с XIII в., то на местном уровне его фактически не было вообще. На протяжении нескольких столетий вплоть до конца XIX в. все жизненно важные вопросы повседневного функционирования и развития территории в масштабах приходов и графств решались местными помещиками – сквайрами. Только в 1888 г. был принят Закон о местном управлении в соответствии с нормами которого, в граф-

¹⁴ A Brief Chronology of the House of Commons. L., 2010. P. 2.

¹⁵ Powicke M. Medieval England: 1066-1485. L., 1969. P. 96-97.

¹⁶ Wetherell Ch., Phillips J.A. The Great Reform Act of 1832 and the Political Modernization of England // The American Historical Review. 1995. Vol. 100. Issue 2. P. 413-414.

Политика и общество 11 (107) • 2013

ствах Англии и Уэльса появились советы графств – представительные органы власти, избираемые населением, и на которые были возложены обязанности поддержания в надлежащем состоянии местных дорог, руководство деятельностью полиции, решение целого комплекса социальных проблем.¹⁷ Примечательно, что к выборному представительству на местах Великобритании перешла даже позже чем царская Россия, в которой в результате земской реформы 1864 г. появились выборные бессловесные губернские и уездные земские собрания и земские управы.

Специфика и своеобразие демократических принципов и институтов, которые не всегда соответствовали классическому общепринятому представлению о них, сохранялись в Соединенном королевстве и в XX веке. Отметим лишь наиболее яркие и заметные из них. Так, например, один из основополагающих принципов организации государственной власти в демократическом правовом государстве – разделение властей, несмотря на то, что его автором принято считать родоначальника английского и европейского Просвещения Дж. Локка, в самой Великобритании до конца прошлого века реализовывался весьма специфически. Верхняя палата Парламента – Палата лордов была наделена не только законодательной властью, но и одновременно являлась высшей судебной инстанцией. Правительство и Кабинет, обладавшие реальной исполнительной властью, не только определяли содержание и полностью контролировали ход законодательного процесса в Парламенте, но и активно использовали инструмент делегированного законодательства для принятия необходимых нормативных актов.

Указанные отступления от канонов демократической формы правления конечно может быть объяснено историческими особенностями, склонностью британцев к сохранению и почитанию традиционных структур. В частности, сохранение судебных полномочий Парламента может быть оправдано его происхождением от Уитенгемота и Королевского совета, для которых данная функция была даже более приоритетной, не-

жели законодательная. В условиях отсутствия кодифицированного права и господства прецедентов, в Соединенном королевстве основные структуры центрального управления исторически стремились добиться баланса между собой, а не формального разделения трех ветвей власти, или того, что выдающийся британский правовед У. Бэджот считал «слиянием сил» в английской конституции и ее «эффективным секретом».¹⁸

В случае с делегированным законодательством, многие эксперты объясняют его широкое применение в Великобритании целым комплексом соображений чисто практического характера. Во-первых, Парламент из-за обширности и разнообразия новейшего законодательства попросту не успевает вникать во все его детали. В результате, вопрос об общей политической направленности того или иного акта решается в Палате общин, а соответствующий министр наделается полномочиями позволяющими дополнять принятый Парламентом закон необходимыми для его реализации инструкциями и приказами, изданными по поручению породившего их статута. Во-вторых, иногда вопрос, по которому требуется издание закона, носит достаточно узкий или технический характер, слишком специальный для того, чтобы возникающие в связи с этим проблемы могли быть до конца поняты депутатами в Парламенте. Кроме того, даже если эти технические вопросы и не выходят за пределы понимания неспециалистов в данной области, то обсуждение всех частных и нюансов вряд ли уместно на заседаниях Палаты общин. Как следствие – нормотворческие полномочия в их отношении перепоручаются министерствам.

В-третьих, порой приходится принимать экстренные меры в связи с непредвиденными обстоятельствами, которые могут наступить в любое время вне зависимости от того, заседает Парламент или нет. Например, это касается процесса регулирования ставок банковского кредита. В таком случае механизм подзаконного нормотворчества позволяет Кабинету и соответствующим министрам манипулировать рычагами государственного управления с гораздо большей легкостью, нежели если бы им пришлось добиваться издания нового статута всякий раз, когда требуется срочно

¹⁷ Local Government Act, 1888 // URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1888/41/pdfs/ukpga_18880041_en.pdf (16.08.2013)

¹⁸ *Bagehot W.* The English Constitution. L., 1867. P. 67–68.

Демократия и политические процессы

внести некоторые коррективы. В-четвёртых, право издавать акты делегированного законодательства предоставляет Кабинету возможность экспериментировать в процессе поиска наилучшего решения той или иной проблемы. В случае успеха сфера действия такого нормотворческого акта может быть расширена. В случае же неудачи подзаконный акт легко отменить.

Наконец, в-пятых, вне всякого сомнения, существует необходимость наделить исполнительную власть специальными полномочиями на случай войны или других чрезвычайных обстоятельств. Право издания актов делегированного законодательства в таких ситуациях должно простирается необыкновенно далеко, вплоть до старинного права Кабинета отменять действие «Хабеас корпус акта» в случае вторжения, террористической опасности или мятежа.¹⁹ Очевидное безусловное преимущество подзаконного нормотворчества состоит в том, что оно даёт органам британской исполнительной власти возможность быстро принимать и изменять постановления, как правило, без необходимости прохождения длительной процедуры парламентского одобрения. Однако следует иметь в виду, что такое законодательство действительно только тогда, когда оно находится в рамках полномочий, предоставленных Кабинету Палатой общин (*intra vires*). Если же оно выходит за эти рамки (*ultra vires*), то соответственно считается недействительным и подлежит отмене.

Говоря о специфике современной представительной демократии в современном Соединённом королевстве, отдельно следует остановиться на характеристике ее фундаментальной основы – избирательной системы. В последние десятилетия проблема ее модернизации и приведения в соответствие с существующими общественно-политическими реалиями активно обсуждается не только британскими государственными деятелями и представителями экспертного сообщества, но и находится в центре внимания широкой общественности. Правила организации, проведения и определения результатов выборов разного уров-

ня, регулируются нормами многочисленных парламентских актов, которые на протяжении XX века существенно трансформировали избирательную систему страны. В частности, право голоса сначала частично, а затем и в полном объеме было предоставлено женщинам, произошла ликвидация многомандатных избирательных округов, введено в практику правило регулярной корректировки границ избирательных округов в зависимости от количества проживающих в них совершеннолетних граждан, произошло снижение возрастного ценза с 21 года до 18 лет и т.д. Вместе с тем, в британской избирательной системе, особенно если говорить о правилах формирования депутатского корпуса Парламента, до сих пор сохраняется целый ряд особенностей, не позволяющих считать ее подлинно демократической. Причем речь идет не только о том, что верхняя палата до сих пор остается невыборной. Серьезной критике подвергаются и принципы формирования Палаты общин.

Прежде всего, необходимо отметить, что применяемая при определении итогов всеобщих парламентских выборов мажоритарная система относительного большинства допускает возможность избрания депутатов абсолютным меньшинством избирателей. В том случае, если в одном одномандатном округе баллотируются более двух претендентов, голоса, отданные за всех кандидатов, кроме победившего, фактически пропадают, несмотря на то, что их сумма, как правило, значительно больше числа проголосовавших за победителя. В итоге партия, получившая на выборах более высокий процент голосов избирателей, вполне может провести меньше депутатов в Палату общин, нежели её конкурент с более низким процентом поддержки электората. Так, на всеобщих парламентских выборах, состоявшихся в октябре 1951 г. Лейбористская партия получила 48,8% голосов против 48,0%, отданных за консерваторов. Однако мест в Палате общин лейбористы завоевали всего лишь 295, а консерваторы – 321.²⁰ На выборах в октябре 1974 г. Консервативная партия, собрав 35,8% голосов, получила 277 парламентских мандатов, а Либеральной партии 18,3% голосов избирателей принесли всего

¹⁹ *Paye J.C.* The End of Habeas Corpus in Great Britain // *Monthly Review*. 2005. Vol. 57. Issue 6 // URL: <http://monthlyreview.org/2005/11/01/the-end-of-habeas-corpus-in-great-britain> (07.10.2013)

²⁰ *British Electoral Facts 1832–2006 / Comp. and Ed. by C. Rallings and M. Thrasher.* Aldershot, 2007. P. 37.

Политика и общество 11 (107) • 2013

13 мест в Палате общин.²¹ Это означает, что, собрав в два раза меньше голосов, чем консерваторы, либералы заняли в двадцать раз меньше мест в Парламенте. Все эти примеры свидетельствуют о том, что в Великобритании важно заручиться поддержкой не большого количества избирателей в масштабах страны, а одержать победу в максимально возможном числе одномандатных округов. Перевес же в сумме голосов, обеспечивших такой успех, никакого значения не имеет.

Очевидно, что действующая мажоритарная система относительного большинства, выгодна ведущим политическим партиям, поскольку она закрепляет их превосходство в Парламенте за счёт фактического аннулирования голосов, отданных за кандидатов от мелких партий и независимых соискателей депутатских мандатов. В связи с этим, неудивительно, что с конца прошлого века в Великобритании стало все громче звучать требование перехода к более справедливой и демократической системе представительства, которая предусматривает распределение мест в выборных органах власти между партиями пропорционально числу полученных ими голосов избирателей. Наиболее активными и последовательными сторонниками такой системы выступают представители партии либеральных демократов. Для них отказ от мажоритарной системы относительного большинства является реальным шансом резко увеличить численность своей фракции в Парламенте. Так, например, подсчёты, проведённые экспертами на основе статистических данных вскоре после всеобщих парламентских выборов 1997 г., показали, что если бы итоги голосования определялись по пропорциональной системе, то лейбористы получили бы в Палате общин не 418, а всего 360 мест. Консерваторы, соответственно не 165, а 175, в то время как либеральные демократы увеличили своё представительство с 46 до 90 депутатов. Всего же малые партии в этом случае смогли бы увеличить свои фракции в 1,5 – 2 раза.²²

Ведущие политические партии страны, не отрицая необходимости реформирования действующей избирательной системы в принципе, фактически стремятся избежать ее радикальной демократизации. Так, например Лейбористская

партия, во многом под давлением либеральных демократов затронула вопрос о возможной реформе избирательной системы в Соединённом Королевстве в своём манифесте, опубликованном к парламентским выборам 1997 г. Её лидеры, во-первых, опасались, что игнорирование проблемы модернизации избирательной системы приведёт к оттоку части лейбористских избирателей в лагерь либеральных демократов. Во-вторых, в рядах самой лейбористской партии было достаточно критиков мажоритарной системы относительного большинства, считавших, что именно она в течение 18 предшествующих лет не позволяла им вернуться к власти. Как следствие, в лейбористском манифесте 1997 г. появилось обещание, что в случае успеха референдумов в Шотландии и Уэльсе, проведение выборов в представительные органы власти этих регионов будет организовано по одному из вариантов пропорциональной или близкой к ней системы. Также в документе было заявлено, о намерении перейти к пропорциональной системе выборов депутатов Европейского парламента от Великобритании, а также о готовности провести референдум относительно возможности применения пропорциональной системы при выборах в Палату общин.²³ Правда, одновременно с этим, тогдашний их лидер партии – Тони Блэр отмечал, что сам он не является сторонником пропорционального представительства на общенациональном уровне.²⁴

Однако, после убедительной победы на всеобщих парламентских выборах 1997 г., Правительство Т. Блэра решило не спешить с выполнением данных обещаний. На ежегодном съезде Лейбористской партии, состоявшемся в конце 1998 г., премьер-министр прямо заявил, что обещанного референдума по этому вопросу до следующих парламентских выборов не будет. В качестве основных причин, повлиявших на принятие такого решения, приводились большая занятость Правительства более важными экономическими и социальными реформами, а также необходимость провести широкое обсуждение проблемы общенациональной избирательной реформы внутри партии. «Это

²¹ Ibid. – P. 46.

²² The Times, 30 October 1997.

²³ Labour Party General Election Manifestos, 1900-1997 / Ed. by I. Dale. L., 2000. P. 374-375.

²⁴ The Times 30 March 1997.

Демократия и политические процессы

слишком важное решение, – заявил Т. Блэр, – и мы будем очень осторожно продвигаться вперёд». ²⁵ На самом же деле, фактический отказ лейбористов от своего плана преобразований можно объяснить, прежде всего опасениями руководства партии, связанными с тем, что переход к пропорциональному представительству лишит их того колоссального преобладания в нижней палате Парламента, которым они тогда обладали.

По сути, аналогичную стратегию взяли на вооружение и консерваторы. Как известно, в мае 2010 г. они были вынуждены заключить союз с либеральными демократами, поскольку в условиях «подвешенного Парламента» не могли сформировать устойчивый однопартийный Кабинет. По настоянию последних в программе действий коалиционного Правительства Д. Кэмерона появилось, в том числе, и обещание реформирования избирательной системы. «Мы предложим, – отмечалось в документе, – законопроект о референдуме по вопросу о реформе избирательной системы, в которую, в случае положительного исхода, будет включен переход к альтернативному голосованию, а также создание меньшего количества и более равных по размерам избирательных округов». ²⁶

Однако, несмотря на то, что консерваторы в период формирования коалиции обещали не противодействовать модернизации и демократизации законодательства о выборах, в ходе, развернувшейся накануне референдума 2011 г. агитационной кампании, они выступили против планировавшихся новаций. В частности Д. Кэмерон, оценивая предлагаемую либеральными демократами коррекцию системы определения итогов всеобщих парламентских выборов, отмечал: «Эта система столь непонятная, что она используется всего тремя странами в мире: Австралией, Фиджи и Папуа-Новой Гвинеей. Представьте себе, всего три страны в мире. Наша же система используется половиной мира». ²⁷ Некоторые из лидеров тори заняли еще более жесткую позицию. В частности, член Кабинета и председатель Консервативной партии баронесса С. Уорси утверждала, что поддержка инициативы либеральных демократов

сделает возможным завоевание депутатских мандатов представителями радикальных и маргинальных политических групп. «Очевидно, что такое представительство, – констатировала она, выступая в лондонском Тойнби-холле, – представляет серьезную опасность для нашей демократии. Это означает, что фанатикам дадут больше власти в нашей политике и экстремисты будут надеяться на то, что смогут оказывать значительное влияние на основные партии». ²⁸

Лидер лейбористов Э. Милибэнд поддержал идею реформирования избирательной системы, однако в целом партия оказалась расколота по этому вопросу. В частности, в лагере сторонников сохранения мажоритарной системы относительного большинства оказались члены теневого Кабинета Дж. Хили и К. Флинт, а также бывшие министры – Д. Бланкетт, лорд Прескотт и М. Бэккетт. ²⁹ Примечательно, что против инициативы либеральных демократов высказались и некоторые малые партии Соединенного королевства, например, юнионистские партии в Северной Ирландии, которые, как известно, традиционно тесно связаны с консерваторами. Праворадикальная Британская национальная партия также неожиданно для многих отвергла, казалось бы выгодную для нее, систему альтернативного голосования охарактеризовав ее «как еще более несправедливую версию» действующей системы. ³⁰ Против реформы выступили и британские коммунисты. ³¹ В итоге, второй в истории Соединенного королевства общенациональный референдум, состоявшийся 5 мая 2011 г., стал настоящим разочарованием для сторонников реформирования избирательной системы. Поданные Ее Величества убедительным большинством (67,9% из проголосовавших высказались «против» и всего лишь 32,1% – «за») отвергли идею изменения системы определения результатов всеобщих парламентских выборов. ³²

²⁸ The Guardian 30 March 2011

²⁹ AV Referendum: Where Parties Stand // URL: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11609887> (30.08.2013)

³⁰ Ibidem

³¹ Ibidem

³² UK-Wide Referendum on the Parliamentary Voting System // URL: <http://www.electoralcommission.org.uk/elections/results/referendums/uk> (24.12. 2012)

²⁵ The Guardian 28 September 1998.

²⁶ The Coalition: Our Programme for Government. L., 2010. P. 27.

²⁷ The Guardian 02 April 2011

Политика и общество 11 (107) • 2013

Вместе с тем, необходимо отметить, что, несмотря на провал попытки отказа от мажоритарной системы относительного большинства на общенациональном уровне, в целом процесс модернизации и демократизации избирательного права в Соединенном королевстве в последние десятилетия развивался достаточно активно. К настоящему времени выборы британских представителей в Европейском парламенте и депутатов Североирландской ассамблеи проводятся по пропорциональной системе, а результаты голосований при избрании депутатов Парламента Шотландии, Ассамблеи Уэльса и мэра Большого Лондона определяются по различным вариантам смешанных мажоритарно-пропорциональных систем.

В целом, на основе проведенного научного ретроспективного анализа британского варианта политического режима, можно утверждать, что стереотипное, шаблонное представление о демократии часто имеет мало общего с действующей реальностью. Английский пример наглядно демонстрирует необходимость взвешенного и прагматичного подхода к построению и обеспечению эффективного функционирования властных институтов. В стране, которая считается одной из прародительниц современной демократии, а ее традиции и практика парламентаризма стали образцом для подражания в общемировом масштабе, вплоть до сегодняшнего дня можно без особого труда обнаружить очевидное несоблюдение целого ряда канонических демократических норм.

Сохранение наиболее очевидных из них, например, невыборности верхней палаты Парламента или приверженность мажоритарной системе относительного большинства, объясняются отнюдь не пережитками далекого прошлого и склонностью к сохранению средневековых институтов, как это было принято считать в советской историографии, а в первую очередь причинами политической целесообразности. Так, Палата лордов, в которой заседают пэры, избавленные от необходимости бороться за голоса избирателей, в последние десятилетия превратилась в важнейший общенациональный форум, в рамках которого без оглядки на возможные электоральные последствия всесторонне обсуждаются самые разнообразные и острые вопросы политической повестки дня. Не самая справедливая избирательная система позволяет, как показывает практика, не только сохранять традиционную

двухпартийную систему, но и в значительной степени обеспечивает политическую стабильность, фактически блокирует возможность доступа к рычагам государственного управления лиц, исповедующих радикальные взгляды.

Консерватизм британцев и их приверженность давно апробированным институтам и политическим традициям широко известны, но и их не стоит возводить в абсолюты. Отступления от общепринятых демократических норм в Великобритании никогда не были масштабными и необратимыми. Как образно отметил в 1947 г. во время дебатов по вопросу о принятии Билля о Парламенте У. Черчилль: «Много форм правления применялось и еще будет применяться в этом грешном мире. Все понимают, что демократия не является совершенной. В этой связи справедливо было сказано, что демократия — наихудшая форма правления, за исключением всех остальных, которые пробовались время от времени...»³³ В современном быстро меняющемся мире, стремительное развитие социально-экономических процессов диктует настоятельную необходимость проведения соответствующих конституционно-правовых и политических преобразований, направленных на то, чтобы государственные институты соответствовали текущим реалиям, обеспечивали эффективное и качественное управление. Масштабные конституционные реформы, реализуемые в Соединенном королевстве с конца прошлого века, являются ярким свидетельством того, что политическая элита страны прекрасно осознает необходимость проведения соответствующей модернизации системы органов центральной власти, предусматривающей, в том числе и расширение демократических начал.

Библиография:

1. Всеобщая история государства и права / Под ред. В.А. Гросминова. М., 2002. Т.1.
2. A Brief Chronology of the House of Commons. L., 2010.
3. AV Referendum: Where Parties Stand // URL: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11609887> (30.08.2013)

³³ Great Britain. The Parliamentary Debates. House of Commons. Fifth Series. Vol. 444. Col. 95.

Демократия и политические процессы

4. Bagehot W. The English Constitution. L., 1867.
5. Barlow F. The Godwins: The Rise and Fall of a Noble Dynasty. Harlow, 2003.
6. Blair P.H. An Introduction to Anglo-Saxon England. Cambridge, 2003.
7. British Electoral Facts 1832–2006 / Comp. and Ed. by C. Rallings and M. Thrasher. Aldershot, 2007.
8. Burton G., Adams G.B. The Descendants of the Curia Regis // The American Historical Review. 1907. Vol. 13, № 1.
9. Daherdorf R. Afterword // Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries? / Ed. by S.J. Pharr and R.D. Putnam. Princeton, 2000
10. Fonte J. Sovereignty or Submission: Liberal Democracy or Global Governance? // URL: <http://www.fpri.org/enotes/2011/201110.fonte.sovereignty.pdf> (01.08.2013)
11. Freedom in the World 2013. Democratic Breakthroughs in the Balance // URL: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013> (31.07.2013)
12. Great Britain. The Parliamentary Debates. House of Commons. Fifth Series. Vol. 444
13. Keane J. The Life and Death of Democracy. L., 2009.
14. Labour Party General Election Manifestos, 1900-1997 / Ed. by I. Dale. L., 2000.
15. Liberman F. The National Assembly in the Anglo-Saxon Period. Halle, 1913. Local Government Act, 1888 // URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1888/41/pdfs/ukpga_18880041_en.pdf (16.08.2013)
16. Paye J.C. The End of Habeas Corpus in Great Britain // Monthly Review. 2005. Vol. 57. Issue 6. // URL: <http://monthlyreview.org/2005/11/01/the-end-of-habeas-corpus-in-great-britain> (07.10.2013)
17. Plattner M. Globalization and Self-Government // Journal of Democracy. 2002. Vol. 13, № 3.
18. Powicke M. Medieval England: 1066-1485. L., 1969.
19. The Coalition: Our Programme for Government. L., 2010.
20. The Guardian 28 September 1998.
21. The Guardian 02 April 2011
22. The Times 30 March 1997.
23. The Times, 30 October 1997.
24. UK-Wide Referendum on the Parliamentary Voting System // URL: <http://www.electoral-commission.org.uk/elections/results/referendums/uk> (24.12. 2012)
25. Voice of the People 2005. Trends in Democracy. Global Summary // URL: http://www.voice-of-the-people.net/ContentFiles/files/VoP2005/VOP2005_Democracy%20FINAL.pdf (01.08.2013)
26. Wetherell Ch., Phillips J.A. The Great Reform Act of 1832 and the Political Modernization of England // The American Historical Review. 1995. Vol. 100. Issue 2.
27. Борисенков А.А. О демократической политической культуре и политическом прогрессе // NB: Философские исследования. – 2012. – 2. – С. 53 – 74. DOI: 10.7256/2306-0174.2012.2.81. URL: http://www.e-notabene.ru/fr/article_81.html
28. Борисенков А.А. Понятие политической деятельности // NB: Проблемы общества и политики. – 2013. – 5. – С. 1 – 28. URL: http://www.e-notabene.ru/pr/article_610.html

References (transliteration):

1. Bagehot W. The English Constitution. L., 1867.
2. Barlow F. The Godwins: The Rise and Fall of a Noble Dynasty. Harlow, 2003.
3. Blair P.H. An Introduction to Anglo-Saxon England. Cambridge, 2003.
4. Burton G., Adams G.B. The Descendants of the Curia Regis // The American Historical Review. 1907. Vol. 13, № 1.
5. Daherdorf R. Afterword // Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries? / Ed. by S.J. Pharr and R.D. Putnam. Princeton, 2000
6. Fonte J. Sovereignty or Submission: Liberal Democracy or Global Governance? // URL: <http://www.fpri.org/enotes/2011/201110.fonte.sovereignty.pdf> (01.08.2013)
7. Keane J. The Life and Death of Democracy. L., 2009.
8. Labour Party General Election Manifestos, 1900-1997 / Ed. by I. Dale. L., 2000.
9. Liberman F. The National Assembly in the Anglo-Saxon Period. Halle, 1913. Local Govern-

Политика и общество 11 (107) • 2013

- ment Act, 1888 // URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1888/41/pdfs/ukpga_18880041_en.pdf (16.08.2013)
10. Paye J.C. The End of Habeas Corpus in Great Britain // *Monthly Review*. 2005. Vol. 57. Issue 6. // URL: <http://monthlyreview.org/2005/11/01/the-end-of-habeas-corpus-in-great-britain> (07.10.2013)
 11. Plattner M. Globalization and Self-Government // *Journal of Democracy*. 2002. Vol. 13, № 3.
 12. Powicke M. *Medieval England: 1066-1485*. L., 1969.
 13. Wetherell Ch., Phillips J.A. The Great Reform Act of 1832 and the Political Modernization of England // *The American Historical Review*. 1995. Vol. 100. Issue 2.
 14. Borisenkov A.A. O demokraticheskoi politicheskoi kul'ture i politicheskom progresse // *NB: Filosofskie issledovaniya*. – 2012. – 2. – С. 53 – 74. DOI: 10.7256/2306-0174.2012.2.81. URL: http://www.e-notabene.ru/fr/article_81.html
 15. Borisenkov A.A. Ponyatie politicheskoi deyatelnosti // *NB: Problemy obshchestva i politiki*. – 2013. – 5. – С. 1 – 28. URL: http://www.e-notabene.ru/pr/article_610.html