

СТАТЬИ. ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО АППАРАТА В РЕТРОСПЕКТИВЕ / ARTICLES. FUNCTIONING OF STATE APPARATUS IN RETROSPECT

УДК 342.52

[https://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2019.2\(31\).84-90](https://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2019.2(31).84-90)

БИКАМЕРАЛИЗМ В СТРАНАХ БРИТАНСКОГО СОДРУЖЕСТВА НАЦИЙ: РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ

МАКАРОВА Е.А.

Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого, г. Великий Новгород, Россия

В статье рассматривается эволюция двухпалатно организованных законодательных органов власти государств Британского Содружества в XX веке в контексте трансформации Британской империи и мирового опыта отказа или снижения роли верхних палат парламентов. В отличие от тенденции многих стран мира, в том числе европейских, переформатирования представительных органов власти в сторону однопалатности из-за потери аристократией доминирования в управлении государством, большинство стран Содружества используют бикамеральный принцип организации парламента по примеру британского. Автор прослеживает изменения в структуре организации парламента в самой метрополии в условиях ограничения де-юре позиции верхней палаты (запрет судебных полномочий и применения абсолютного вето на законопроекты нижней палаты, ликвидация принципа наследственности в формировании палаты и др.) и распространения так называемой «доктрины Солсбери», определяющей второстепенную роль Палаты Лордов по отношению к Палате общин. В работе дается анализ изменений в бикамеральном парламентаризме в отдельных государствах – членах Содружества, связанных с трансформацией статуса составных частей Британской империи от позиций колоний, доминионов и протекторатов до независимости в организации власти после Вестминстерского статута 1931 г. Также изучаются причины отказа от двухпалатности парламентов в унитарно устроенных государствах Содружества по аналогии с парламентами стран вне британского мира во второй

Образец цитирования:

Макарова Е.А. (2019). Бикамерализм в странах Британского Содружества Наций: ретроспективный анализ. *BENEFICIUM*. 2019. 2(31): 84-90. [https://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2019.2\(31\).84-90](https://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2019.2(31).84-90)

For citation:

Makarova E.A. (2019). Bikameralism in the Countries of the British Commonwealth of the Nations: Retrospective Analysis. *BENEFICIUM*. 2019. 2(31): 84-90. (In Russ.). [https://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2019.2\(31\).84-90](https://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2019.2(31).84-90)

половине XX века. На примере организации и основных принципов функционирования парламентов отдельных стран Содружества Наций исследуются общие и особенные черты взаимодействия нижних и верхних палат и роли в системе государственной власти в целом.

Ключевые слова: бикамерализм; Британское Содружество Наций; однопалатный парламент; Палата Лордов; парламент.

BIKAMERALISM IN THE COUNTRIES OF THE BRITISH COMMONWEALTH OF THE NATIONS: RETROSPECTIVE ANALYSIS

MAKAROVA E.A.

Yaroslav-the-Wise Novgorod State University, Veliky Novgorod, Russia

The article discusses the evolution of bicameral legislatures of the British Commonwealth Countries in the twentieth century in the context of transforming the British Empire and the world experience of refusing or reducing the role of the Upper Houses of parliaments. In contrast to the tendency of many countries of the world, including European, to reformat representative bodies of power towards unicameralism due to the loss of dominance in government by the aristocracy, most Commonwealth countries use the bicameral principle of organizing parliament, similar to the British model. The author traces changes in the structure of parliamentary organization in the metropolis itself under conditions of de jure restriction of the Upper House position (prohibition of judicial powers and the application of an absolute veto on bills of the Lower House, the elimination of the principle of heredity in the formation of the house, etc.) and the spread of the so-called Salisbury doctrine defining the secondary role of the House of Lords in relation to the House of Commons. The paper analyzes changes in bicameral parliamentarism in different Commonwealth Countries related to the transformation of the status of the constituent parts of the British Empire from the position of colonies, dominions and protectorates to independence in the organization of power after the Westminster Statute of 1931. The reasons for the rejection of the bicameralism in unitary states of the Commonwealth by analogy with the parliaments of countries outside the British world in the second half of the twentieth century are studied also. On the example of the organization and basic principles of the functioning of the parliaments in the Commonwealth Countries, the general and special features of the interaction of the lower and upper houses and the role in the system of state power as a whole are investigated.

Keywords: bicameralism; British Commonwealth of Nations; unicameral parliament; House of Lords; parliament.

Бикамерализм как двухпалатность парламента является одним из базовых принципов организации законодательных (представительных) органов власти в современном мире. По данным Межпарламентского союза, цель которого координировать деятельность парламента, в мире насчитывается 79 двухпалатных и 113 однопалатных парламента (41% и 59% от общего количества парламента соответственно) [Аналитический вестник, 2017; 44].

Перевес однопалатных парламента, в частности, в европейских странах, объясняется изменением в XX веке ситуации доминирования аристократии в управлении государством, что привело к отказу или снижению роли верхних палат парламента. Особенно это коснулось унитарных государств, в которых, в отличие от федеративно устроенных, представительства территорий не требуется.

Процесс становления парламента как главенствующего органа власти в составных частях Британской империи и впоследствии Британского Содружества Наций тесно связан с эволюцией данного института в метрополии. История двухпалатности самого английского парламента начинается в XIV веке, и тогда же сложилась традиция наследственного членства пэров в Палате лордов. Юридически полномочия верхней палаты парламента (за исключением времени упразднения данного органа власти в период революции XVII века) вплоть до XIX века значительно превосходили полномочия избираемой нижней палаты. Трансформация на рубеже XIX-XX веков отношения британского общества к целесообразности бикамерализма проходила на фоне попыток отказа от наследственного принципа формирования Палаты лордов и принятой Палатой общин кампанией по ограничению ее законодательных функций, что привело к распространению так называемой «доктрины Солсбери», согласно которой верхняя палата нужна для исправления дефектов и восполнения пробелов в работе нижней палаты [Томсинов, 2014; 127].

В XX веке позиции верхней палаты были ограничены уже де-юре. Так, согласно Акту о парламенте 1911 г., Палата лордов не могла больше применять абсолютное вето на законопроекты нижней палаты и контролировать или изменять билли в финансовой сфере, а Акт о парламенте 1949 г. сокращал возможность для Палаты лордов наложить и относительное вето на нефинансовые законопроекты до срока в один год. Также были изменены и принципы формирования палаты через введения института пожизненных пэров и пэресс (Актами о пэрах 1958 г. и 1963 г.) и лишение членства большинства наследственных пэров (Актом о Палате лордов 1999 г.), а конституционной реформой 2005 г. Палата лордов была лишена судебных полномочий.

Однако, следует отметить, что изменения статуса верхней палаты в британском парламенте не привели к отмене бикамерализма, как это случилось со многими странами во второй половине XX века (даже в англосаксонском мире, например, в Новой Зеландии), и Палата лордов остается жизнеспособным и профессиональным институтом власти в стране. Кроме этого, Великобритания является единственной европейской страной, в которой количество

членов верхней палаты значительно превышает количество депутатов нижней в соотношении 795 (92 из них наследственные пэры) к 650¹.

В странах Британского Содружества Наций изменения бикамерального парламентаризма тесно связано с трансформацией статуса составных частей Содружества в прошлом веке. В британских колониях шел процесс усиления собственного влияния на внутреннюю политику. Объединение колоний в более крупные образования требовали и большей независимости в политике [Макарова, 2017; 126].

Процесс законодательного закрепления суверенности колоний связан с принятием в 1865 г. британским Парламентом Акта о действительности колониальных актов (Colonial Laws Validity Act). Акт устанавливает возможность формирования и функционирования собственных представительных законодательных органов в колониях. Так, в Австралии первый парламент был образован в 1901 г. после объединения шести колоний в 1900 г. в Австралийский Союз. В Канаде уже в марте 1867 г. после принятия Акта о Британской Северной Америке (British North America Act), согласно которому произошли территориальные трансформации в сторону федерализации под новым статусом доминиона Канада, был основан Сенат как верхняя палата парламента.

Бикамеральность парламента метрополии стала примером для организации колониальных парламента. Так, после одобрения в 1852 г. британским парламентом Конституционного акта Новой Зеландии в колонии было учреждено двухпалатное Генеральное Собрание с Законодательным советом как верхней палатой, состоящей из назначенных генерал-губернатором от имени монарха членами. Парламент Канады также строился по Вестминстерской системе, и Сенат, как и Палата Лордов, должен был представлять элиту общества, но по образцу Лондона не имел законодательной инициативы в отдельных вопросах налоговой и финансовой системы.

Иногда верхняя палата в колониях и впоследствии в доминионах строилась не по образцу метрополии. Согласно конституции Южно-Африканского Союза 1910 г. в Сенат входили 8 депутатов, назначаемых генерал-губернатором от имени короны, а остальные 32 избирались из состава парламента входивших в Южно-Африканский Союз провинций (кроме Капской провинции, из представителей белого населения). Сенат Ирландского Свободного государства в первый созыв 1922 г. состоял из избранных нижней палатой депутатов и назначенных председателем Исполнительного совета членов, в 1925 г. были проведены единственные всеобщие выборы в верхнюю палату.

Особенностью британского парламентаризма является включение главы государства в состав парламента наряду с двумя палатами. Согласно ст. 1 Конституционного Акта Австралийского Союза 1900 г. законодательную власть осуществляет Федеральный Парламент, состоящий из монарха, Сената и Палаты Представителей.

¹ По состоянию на 10 декабря 2019 г.

Такое триединство присуще даже некоторым странам с республиканской формой правления, и место монарха занимает выборных президент. Например, ст. 79 Конституции Индии 1949 г. учреждает законодательную ветвь власти, состоящую из президента, Совета Штатов как верхней палаты и нижней Народной Палаты.

В XX веке трансформация парламента происходит не только в метрополии. Следуя практике ряда государств вне Содружества, унитарные государства отказываются от бикамерализма. Однопалатный парламента впервые в британском мире был сформирован в Ирландии после принятия в 1919 г. унии Великобритании и Ирландии и провозглашения Ирландской республики. Законодательное Собрание Новой Зеландии было упразднено в 1951 г., и по действующей конституции 1986 г. с поправками 2005 г. парламента состоит из монарха (суверена) и Палаты Представителей. Сегодня в странах Содружества Наций однопалатными являются Законодательный совет Брунея, Национальное собрание Вануату, Национальные ассамблеи Бангладеша, Гайаны, Замбии, Камеруна, Мозамбика, Палата представителей Республики Кипр, Мальты, Парламент Республики Науру, Сингапура и др.

В федеративно устроенных государствах верхняя палата традиционно является представительством территорий. Австралийский Сенат по примеру США состоит из представителей штатов страны вне зависимости от численности населения штатов, с возможностью изменять количество сенаторов, но с условием сохранять одинаковое представительство шести первоначальных штатов не меньше шести человек. Формируется верхняя палата по пропорциональной системе, и в настоящее время состоит из 76 сенаторов по 12 от каждого штата и по 2 от каждой континентальной территории.

Сенат Канады состоит из 24 представителей от каждой из четырех основных провинций Онтарио, Квебека, приморских провинций и провинций Запада. Остальные 9 мест в настоящее время представляют другие территории. Несмотря на то, что мировая практика бикамерализма свидетельствует о преобладании власти нижних палат над верхними и редком использовании сенатами своих полномочий для противодействия решениям избираемой палаты, Сенат Канады в XX веке в отдельные периоды представлял из себя деятельный орган власти. Так, на рубеже 1980-1990 гг. верхняя палата открыто противодействовала Палате общин в принятии ряда налоговых и торговых законов, отклоняла законопроект об ограничении доступности абортов, изменении уголовного законодательства и др.

Южно-африканский парламента во второй половине XX века видоизменялся зависимости от взаимоотношений с Великобританией и внутренней политикой апартеида. После образования независимой Южно-Африканской Республики и выхода из Содружества Наций в 1961 г. двухпалатность парламента сохранялась еще два десятилетия, но в 1984 г. под влиянием расового расслоения общества, парламента стал трехпалатным, обеспечивая раздельное представительство «белых», «цветных» и «индийцев» (население индийского происхождения, живущие в Южной Африке с конца XIX века – начала

XX века). После демонтажа апартеидной системы по конституции 1996 г., страна вернула бикамерализм в парламентской архитектуре. Национальный совет провинций Южно-Африканской Республики как верхняя палата обеспечивает равное представительство каждой из девяти провинций, в состав которого входят премьер-министр провинции, три специальных и шесть постоянных делегатов. Равный статус обеспечивается и системой голосования: одна провинция – один голос. Как и в ряде парламентов бывших доминионов, внесение законопроектов в финансовой сфере возможно только в нижнюю палату – Национальное собрание.

В Индии согласно Конституции 1949 г. верхней палатой является Совет штатов (Раджья сабха), которая заменила Государственный совет Индии в Британской Индии (1919-1947 гг.). Палата состоит из не более чем 250 членов, которые избираются депутатами парламентов штатов и союзных территорий по пропорциональному представительству, включая 12 назначенных Президентом членов палаты, имеющих достижения и опыт в области литературы, искусства, науки или социальной работы. По системе США члены палаты избираются на шесть лет с ротацией одной трети каждые два года. Так же как и в Южно-Африканской Республике, Совет штатов не имеет право законодательной инициативы в финансовых вопросах.

Таким образом, вопросы эволюции бикамерализма законодательных органов государств – членов Содружества Наций необходимо рассматривать в контексте трансформаций государственно-правового статуса составных частей британского мира и тенденций парламентаризма в остальном мире. Выстраивая представительную власть по образцу Великобритании в начале XX века, многие бывшие колонии и доминионы трансформировали принципы функционирования собственных парламентов, получив независимость, но оставив их двухпалатными (хоть и снизив роль верхних палат), даже при унитарных формах государственного устройства.

Библиография

1. Макарова, Е.А. (2017). Суверенитет доминионов Британского Содружества Наций: историко-правовой аспект. *Традиции и инновации в праве: материалы международной научно-практической конференции. И.В. Вегера (ред.), С. 126-129.* – Полоцк: Полоцкий государственный университет, 2017.
2. Роль и место верхних палат парламентов в современных государствах (2017). *Аналитический вестник, 2017, №10(667).* С. 44.
3. Томсинов, В.А. (2014). Палата Лордов в государственном строе Великобритании в XIX в.: «доктрина Солсбери». *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки, 2014, №3,* С. 121-132.

References

1. Makarova, E.A. (2017). Sovereignty of Dominions of the British Commonwealth of Nations: Historical and Legal Aspect. *Traditsii i innovatsii v prave: materialy mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii [Traditions and in-*

novation in law. Materials of the scientific-practical conference]. I.V. Vegeera (Ed.): pp. 126-129. – Polotsk: Polotsk State University, 2017. (In Russ.).

2. Rol' i mesto verhnih palat parpamentov v sovremennyh gosudarstvah [Role and place of upper houses in modern states] (2017). *Analiticheskiy vestnik [Analytical bulletin], 2017, №10(667)*. (In Russ.).

3. Tomsinov, V.A. (2014). House of Lords in the UK state system in the XIX century: «the Doctrine of Salisbury». *Vestnik rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: yuridicheskie nauki [RUDN Journal of Law], 2014, №3: 121-132*. (In Russ.).