



004602620

На правах рукописи

Касымов Игорь Владимирович

**ТРАНСФОРМАЦИЯ КЛАССИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА
ПРАВИТЕЛЬСТВОМ «НОВЫХ ЛЕЙБОРИСТОВ»**

Специальность 23.00.02. -

Политические институты, процессы и технологии
(политические науки)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук

20 МАЙ 2010

Воронеж - 2010

Работа выполнена на кафедре международных отношений и регионоведения
Воронежского государственного университета

Научный руководитель

Доктор политических наук, профессор
Слинько Александр Анатольевич

Официальные оппоненты

Доктор политических наук, профессор
Барыгин Игорь Николаевич

Кандидат политических наук
Колесников Владимир Александров

Ведущая организация

**ГОУ ВПО Нижегородский
государственный университет
им. Н.И. Лобачевского**

Защита состоится 17 мая 2010 г. в 17 часов 00 минут на заседании
диссертационного совета Д. 212.038.13 в Воронежском государственном
университете по адресу: 394068, г. Воронеж, Московский проспект, 88,
ауд. 211а.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Воронежского
государственного университета

Автореферат разослан 16.04.2010

Ученый секретарь диссертационного
совета кандидат политических наук,
доцент



Черникова В.В.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. На протяжении многих веков британская демократия демонстрировала гибкость и способность адаптироваться к новым реалиям. Сочетание сменяемых и постоянных властных структур создавало оптимальный баланс, который обеспечивал как смену власти и обновление политического курса, так и его преемственность.

Динамика общественного развития, ослабление классовой самоидентификации, рост идеологического плюрализма и расширение политического участия партий повлияли на характер взаимоотношений и взаимодействия ветвей власти, государственных органов, общественно-политических структур, поставили вопрос о модернизации системы государственного управления на основе принципов ответственности и соучастия. В результате количественного роста электората, властные структуры не могут игнорировать его волю, часто вынуждены следовать его требованиям и ожиданиям.

Исследования 1970 - 1980-х гг. показывали определенные изменения в настроениях общества. Если в 1973 г. опросы по проблеме государственных реформ показали, что мнения разделились почти поровну, то в 1996 г. уже две трети респондентов считали необходимым проведение серьезных реформ. В конце 20-го века в центре политической борьбы в Великобритании оказалось отношение ведущих политических сил к поиску путей обновления конституционного поля страны и модернизации политической системы.

Модернизация политической системы подразумевает под собой такое ее видоизменение, в результате которого она приобретает способность адекватно отражать актуальные политические процессы. Это достигается путем создания новых и изменения существующих принципов и алгоритмов взаимодействия органов управления, повышения их эффективности, улучшения качественных показателей.

Обращение к проблематике современного реформирования политической системы Великобритании правительством новых лейбористов обусловлено рядом причин.

Уникальное положение и исторические особенности функционирования публичной власти предопределяют разнообразие политических процессов в Великобритании. Особое место в ряду таких процессов занимает конституционный дискурс, или все коммуникационные взаимодействия между акторами по поводу структуры и способов распределения власти в государстве, а также относительно взаимодействия ветвей власти и прочих влиятельных политических сил между собой.

Основным объектом конституционного реформирования в Великобритании является важнейший политический институт управления – парламент. Ключевая роль британского парламента в установлении политического консенсуса была заметна изначально. После революции 1688 года парламент занял центральное место в системе органов государственной власти. Высокая роль и значимость британского парламента отражена в политической концепции, сформулированной английским юристом-конституционалистом Альбертом Дэйси, - концепция парламентарного суверенитета или верховенства

парламента (Parliamentary Supremacy)¹. В связи с этим, проводимые Великобританией реформы политического управления неизменно, прямо и косвенно, затрагивают парламент, его статус. При этом постепенно размывают основополагающие аспекты, характерные для Вестминстерской систем парламентаризма.

Новая страница в истории Великобритании открывается с победой всеобщих выборов 1997 года партии «новых лейбористов» под руководством Энтони Блэра. Правительство новых лейбористов активизировало конституционные преобразования и выступило с проектом масштабных политических изменений. Новые лейбористы не ставили цели упразднить существующую Вестминстерскую модель. Главной задачей было создание механизма для реально эффективного разделения властей. В свете проведенных реформ (следует отметить, что не все из продекларированных преобразований осуществлены) классическая Вестминстерская модель парламентаризма приобрела качественно новые свойства. В результате появилось поле для дискуссий, как о дальнейшем пути ее трансформации, так и возможности констатации факта установления нового типа политического взаимодействия (новой модели парламентаризма).

В числе главных проявлений процессов модернизации стала практика проведения референдумов по наиболее значимым вопросам общественной политической жизни. Референдум стал моральным, политическим, юридическим фактором, ограничивающим самостоятельность парламент. Практика применения референдума становится соответствующим политическим обычаем.

На статус британского парламента оказали влияние процессы деволюции, в результате которых в британских автономиях появились собственные представительные органы, а также участия в Европейском Союзе (правовые нормы ЕС обладают приоритетом перед национальным законодательством). Принцип верховенства парламента оказал влияние. Принятие Акта о правах человека 1998 года² (акт обладает особой, повышенной юридической силой).

С развитием и усложнением общественных отношений, были изменены подходы к задачам управления. Очевидно, требовалось усилить исполнительную и судебную власти. И судебная, и исполнительная власть обладали, по сравнению с законодательной, таким существенным преимуществом, как функционирование на профессиональной основе. Следовательно, одной из задач модернизации парламента стало внедрение соответствующих принципов и в деятельность парламента.

Одновременно осуществлялись преобразования, направленные на повышение статуса и роли парламента. Здесь, прежде всего, следует сказать о реформе палаты Лордов, которая стала объектом нескончаемой критики. В ходе реформ, она стала более демократичной. Результатом должно стать повышение легитимности верхней палаты, следовательно, повышение статуса парламента в целом. Помимо этого, объектом преобразований стала и Палата общин.

¹ Дэйси А. Основы государственного права Англии / А. В. Дэйси; [пер. с англ. О. В. Полторацкой]. – 3-е изд. – М.: Тип. И. Д. Сытина, 1905. – XXXVI.

² Human Rights Act 1998. available at: <http://www.statutelaw.gov.uk/content.aspx?activeTextDocId=1851003>.

Изменениям подверглись процедурные вопросы, были заложены основы для повышения профессионализма, увеличение эффективности работы.

На статус британского парламента влияние оказали и проводимые реформы в сфере избирательного процесса. Повышение контроля за проведением выборов, внесение элементов регулирования деятельности партий, безусловно, способствовали росту авторитета парламента.

В диссертационной работе делается попытка исследовать процесс трансформации классической Вестминстерской модели парламентаризма в период пребывания у власти правительства «новых лейбористов». Проблема рассматривается в контексте процесса политической модернизации Великобритании, происходящей на основе проводимых правительством конституционных реформ. Очевидно, что изменение соотношения исполнительной и законодательной власти, порядка их взаимодействия и «взаимоподчиненности» будет иметь далеко идущие последствия, что позволяет иначе взглянуть на устоявшуюся систему политических ценностей, прежде всего на роль государства в управлении обществом.

В настоящей диссертации классическое содержание категории парламентаризма рассматривается с позиций широкого подхода к его сущности. Внимание уделяется последствиям реформ правительства новых лейбористов и тем изменениям статуса британского Парламента, которым он был подвергнут на рубеже 20-го – 21-го века. В рассматриваемый период общество вступило в новую стадию развития, характеризующуюся наращиванием глобализационных процессов, пересмотром роли государства, развитием правового статуса личности.

Несмотря на повышение роли профессионального управления и усиление исполнительной власти, в постиндустриальном демократическом обществе парламент считается главным политическим институтом в сфере управления. Реформа представительных органов – по сути есть построение нового политического консенсуса и активация качественно новых политических процессов. Следовательно, сделав акцент на исследовании изменения роли и статуса представительных органов, предоставляется возможность получить выводы, справедливые и для всей системы управления обществом.

Британский парламентаризм является идеальным объектом для исследования, поскольку, с одной стороны, Великобритания считается родиной парламентаризма, славится консерватизмом и силой традиций, с другой, потому что именно в этой стране с приходом к власти новых лейбористов процессы трансформации политических институтов происходят наиболее активно. Появление новой модели парламентаризма в стране, где краеугольным доктринальным принципом является парламентский суверенитет, отражает важность политического процесса трансформации механизма управления в современном обществе.

Степень изученности проблемы. Работы, посвященные британскому Парламенту, его роли и месту в системе государственного управления до начала реформ новых лейбористов, представлены как британскими, так и российскими исследователями. Внимания заслуживают труды классиков британского конституционализма, таких как А. Дэйси «Основы государственного права

Англии»³, У. Беджгот «Английская конституция»⁴, К. Илберт «Парламент (Его история, организация и практика)»⁵. В числе современных заслуживаю внимания работы П. Бромхеда «Эволюция британской конституции»⁶, где рассмотрены проблемы взаимодействия всех институтов государственно власти. Работы Дж. Альдера,⁷ Х. Барнетт,⁸ И.С.С. Уэйда и Г.Г. Филлипса⁹ посвящены конституционной доктрине Соединенного Королевства.

Особого внимания заслуживают также работы Л. Бастона,¹⁰ Р. Гюнтера Дж. Монтеро, Дж.Дж. Линса, Р. Далтона, М. Уоттенбурга,¹¹ А. Уара,¹² П. Узбба¹³, анализировавших слом двухпартийной системы и ее трансформацию многопартийную, региональные политические системы и расстановку в них политических сил.

Также особо следует отметить работы, посвященные изучению британской политической системы Д. Батлера, Д. Кэвенеджа¹⁴, Р. П. Данливи¹⁵, А. Лейпхарта¹⁶ Дж. Кертиса, М. Стида,¹⁷ Хеффермана.¹⁸

Среди работ российских авторов, посвященных парламент Великобритании британскому стоит выделить монографии Н.А. Алексеева,¹ И.К. Алебастровой,²⁰ Е.М. Алпатовой,²¹ А.А. Громыко, Е.В. М.И. Гутновой,²² И.К. Ивановой,²³ М.И. Левиной,²⁴ работы Т.В. Апаровой,²⁵ В.А. Баранчикова,²⁶ С.В. Боботова,²⁷ И.Ю. Богдановской,²⁸ В.В. Бойцовой, Л.В. Бойцовой,²⁹ О.В. Дмитриевой,³⁰ В.А. Жданович,³¹ Б.С. Крылова,³² Н.С. Крыловой,³³ С.И.

³ А. Дэйси. Указ. соч.

⁴ Bagehot W. *The English Constitution* / W. Bagehot. – London : Watts, 1964.

⁵ Илберт К. Парламент. (Его история, организация и практика) / К. Илберт. – Пг. : Акц. о-во типогр. дела, 1915.

⁶ Бромхед П. Эволюция британской конституции / П. Бромхед. – М. : Юрид. лит., 1978.

⁷ Alder Jh. *General principles of Constitutional and Administrative Law* / John Alder. – London : Macmillan, 2002.

⁸ Bannett H. *Constitutional and Administrative Law* / H. Bannet. – 4 ed. – London : Cavendish Publishing, 2002.

⁹ Уэйд Э. Конституционное право / Уэйд и Филипс. – М. : Наука, 1950.

¹⁰ Baston L. *The Party System*. In: Anthony Seldon (ed.). *The Blair Effect. The Blair Government 1997-2001*. – London: 2001.

¹¹ Dalton R, Wattenburg M. *Parties without Partisans: Political Change in Advances Industrial Democracies* / R. Dalton. – Oxford: Oxford University Press, 2002.

¹² Ware A. *Political Parties and Party Systems* / A. Ware. – Oxford: Oxford University Press, 1996.

¹³ Webb P. *Modern British Party System* / P. Webb. – London : 2000; *The Modern British Party System*. – London: 2000.

¹⁴ Butler D, Kavanagh D. *The British General Elections of 2001* / D. Butler. – Palgrave, 2002.

¹⁵ Dunleavy P. et al. *Introduction: Transformations in British Politics*. In: Patrick Dunleavy, Andrew Gamble, Richard Heffernan, Gillian Peele (eds). *Developments in British Politics 7*. Palgrave Macmillan, 2003.

¹⁶ Lijphart A. *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* / A. Lijphart. – New Haven and London, 1984.

¹⁷ Curtice J., Steed M. *An Analysis of the Results*. In: David Butler, Dennis Kavanagh. *The British General Elections of 2001*. Basingstoke: Palgrave. – 2002.

¹⁸ Heffernan R. *Political Parties and the Party System*. In: Patrick Dunleavy et al. (eds). *Developments in British Politics 7*. Palgrave Macmillan. – 2003.

¹⁹ Алексеев Н. А. Палата лордов британского Парламента : от Суда короля Эдберта до революции премьеры Т. Блэра (825–2003 гг.) / Н. А. Алексеев. – М. : БЕК, 2003.

²⁰ Алебастрова И.А. Британская конституционная реформа: учреждение региональных органов власти / И.А. Алебастрова // Представительная власть в XXI веке. 2002. № 5-6.

²¹ Алпатов Е. М. Эволюция палаты лордов / Е.М. Алпатов // Исторические чтения. – Пермь, 1999.

²² Гутнова Е. В. Возникновение английского Парламента : (из истории английского общества и государства XIII в.) / Е. В. Гутнова. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1960.

²³ Иванова И. К. Палата лордов в составе пэров / И. Н. Иванова. – М. : Ин-т государства и права РАН, 1999.

²⁴ Левина М. И. Парламентское право Великобритании XVII – начала XIX в. / М. И. Левина. – М. : Зерцало, 2000.

²⁵ Апарова Т. В. Суды и судебный процесс : Англия, Уэльс, Шотландия / Т. В. Апарова. – М. : Трида Лтд, 1996..

²⁶ Баранчиков В. А. Муниципальные органы Великобритании / В. А. Баранчиков. – М. : ВЮЗИ, 1990.

²⁷ Боботов С. В. Законодательный процесс в Великобритании / С. В. Боботов // Журн. рос. права. – 1998. – № 4/5.

²⁸ Богдановская И. Ю. Закон в английском праве / И. Ю. Богдановская. – М. : Наука, 1987.; Богдановская И. Ю. Прецедентное право / И. Ю. Богдановская. – М. : Наука, 1993..

²⁹ Бойцова В. В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт / В. В. Бойцова, Л. В. Бойцова. – М. : БЕК, 1996.

³⁰ Дмитриева О. В. У истоков английского парламентаризма / О. В. Дмитриева // Британия и Россия. М. : 1997.

Кодановой, И.Д. Левина,³⁴ В.В. Лобанова,³⁵ В.В. Маклакова,³⁶ С.П. Перегудова,³⁷ Р.М. Романова,³⁸ И.Г. Тимошенко,³⁹ В.Н. Шаповала,⁴⁰ А.Ю. Якушевой.⁴¹ В числе работ комплексного характера особо следует отметить труды и публикации А.А. Громыко.⁴²

Теоретическим исследованиям современной конституционной реформы в Великобритании посвящены работы В. Виндхэма, Б. Сейвея, Д. Шелла, М. Эллиота.⁴³

Научная новизна заключается в рассмотрении конституционных реформ правительства новых лейбористов в качестве факторов, обусловивших процесс трансформации классической Вестминстерской модели парламентаризма. Предпринята попытка раскрыть значение реформ не столько с содержательной стороны, сколько с точки зрения анализа их последствий в изменении системы взаимодействия государственных органов и общественных структур. Автор делает попытку обосновать отход от традиционной Вестминстерской модели парламентаризма и складывание в результате реформ новой переходной модели парламентаризма, характеризуемой сохранением базовых элементов мажоритаризма при одновременном присутствии элементов плюральности и децентрализации.

Объектом исследования является существующая модель британского парламентаризма, сложившаяся на рубеже 20-го – 21-го века.

Предметом исследования является содержание конституционных преобразований правительства новых лейбористов, практика функционирования парламента с учетом измененного статуса.

Цель исследования - выявить сущность политических процессов, возникающих в результате конституционных преобразований правительства

³¹ Жданович В.А. Об избирательной системе Великобритании / В.А. Жданович // Журнал российского права. 1998. № 1.

³² Крылов Б. С. Государственный строй Великобритании / Б. С. Крылов. – М. : Госюриздат, 1957. Крылов Б. С. Парламент буржуазного государства. Политическая сущность и формы парламента и парламентаризма на современном этапе / Б. С. Крылов. – М. : Изд-во ИМО, 1963.

³³ Крылова Н. С. Английское государство / Н. С. Крылова. – М. : Наука, 1981. Крылова Н. С. Центральные государственные органы Великобритании / Н. С. Крылова. – М. : Юрид. лит., 1965.

³⁴ Левин И. Д. Суверенитет / И. Д. Левин ; [предисл. С. А. Авакьяна]. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003..

³⁵ Лобанов В. В. Модернизация правительства в Великобритании / В. В. Лобанов. – М. : ГУУ, 2000..

³⁶ Маклаков В. В. Избирательное право стран-членов ЕС / В. В. Маклаков. – М. : ИНИОН РАН, 1994..

³⁷ Перегудов С. П. Лейбористская партия в социально-политической системе Великобритании / С. П. Перегудов. – М. : Наука, 1975.; Перегудов С. П. Тэтчер и тэтчеризм / С. П. Перегудов. – М. : Наука, 1996.; Перегудов С.П. Разделение властей по-британски // Британия и Россия. Сборник статей. М. 1997.

³⁸ Романов Р.М. Понятие и сущность парламентаризма / Р.М. Романов // Социально-политический журнал. 1998. № 4

³⁹ Тимошенко И.Г. Парламентский контроль в Великобритании / И.Г. Тимошенко // Журнал российского права. 2000. № 9.

⁴⁰ Шаповал В. Н. Британская конституция : политико-правовой анализ / В. Н. Шаповал. – Киев : Лыбидь, 1991.

⁴¹ Якушева А.Ю. Кризис парламентаризма и делегированное законодательство в Великобритании // Современный буржуазный конституционализм в теории и на практике. Межвузовский сборник научных трудов. Свердловск. 1985.

⁴² Громыко А.А. Модернизация партийной системы Великобритании. М.: Весь Мир. 2007. 344 с; Великобритания эпоха реформ. М.: Весь Мир. 2007. Политические «банды» Лондона // Смысл. 2007.; Англия перед выбором / А. Громыко // Дипкурьер : прил. к Независимой газ. – 2003. – 3 марта. – URL: <http://www.gromyko.ru/Russian/Brit/brit1.htm>; Громыко А. А. Британия на внутрицивилизационном надроме / А. Громыко // Россия и Британия в процессах европейской интеграции : круглый стол. 10 дек. 2002 г. – М., 2003. – С. 10–15. – URL: <http://www.gromyko.ru/Russian/Brit/brit3.htm>. и др.

⁴³ Shell D. Labour and the House of Lord: A Case Study in Constitutional Reform // Parliamentary affairs. L. 2000. Vol. 53, N2.; Wyndham W., Kent N. Reforming the House of Lords. A submission of the Tory Reform Group to the Royal Commission // Reformer, July 1999, available at: <http://www.trg.org.uk/publications/reforminghouseoflords.html>; Elliot M. Parliamentary sovereignty and the new constitutional order: legislative freedom, political reality and convention // Legal Studies 2002, N 22.; Seiway B. The Constitution of the UK: a long Distance Perspective // Common Law World Review (2001) N 1.

новых лейбористов, установить характер влияния названных процессов на трансформацию классической модели британского парламентаризма в контексте основных положений британской конституционной доктрины и сущностных аспектов самой категории парламентаризма.

Поставленная цель достигается путем решения таких задач, как:

- выявление политико-доктринальной сущности категории парламентаризма;
- исследование вопроса о генезисе британского парламентаризма и выявление основополагающих принципов британской конституционно-правовой доктрины;
- анализ трансформации институтов представительной непосредственной демократии в условиях конституционных реформ;
- анализ последствий регионализации в контексте их влияния на принципы верховенства Парламента;
- исследование вопроса об изменении в ходе конституционного реформирования политико-правового статуса палат британского Парламента в контексте Вестминстерской модели парламентаризма.

Методологическая основа исследования. Исследование строилось на основе междисциплинарного политико-правового подхода, поскольку феномен государственных реформ как системное явление включает в себя названные составляющие. Исходя из этого, исследование проблемы строилось с использованием как общенаучных методов исследования, так и с привлечением методологического инструментария политологии, а также юриспруденции, социологии, философии.

В работе использован герменевтический метод позволивший осуществить наиболее полное понимание и исследование феномена парламентаризма, рассматриваемого через призму отдельных теорий.

Институциональный метод, позволил выявить специфические признаки и характеристики, присущие институту парламентаризма.

Компаративистский метод, позволил раскрыть как основные тенденции развития института парламентаризма, так и существенные различия в парламентских моделях с учетом закономерностей и преобладающих тенденций социально-политического развития; позволил показать последовательное развитие научных и партийных концепций модификации системы государственной власти, эволюцию общественно-политической ситуации в целом, смену тенденций государственного развития.

Структурно-функциональный и системный методы позволили рассмотреть становление и развитие парламентаризма в Великобритании в процессе функционирования и взаимодействия государства и общества, административных структур и социальных групп, политических партий и общественных движений. Также указанный метод позволил рассматривать государственное устройство Великобритании как целостную систему, обладающую сложной структурой, состоящей из совокупности элементов, каждый из которых имеет определенное значение, находится в отношениях и связях друг с другом, выполняет специфические функции, направленные на удовлетворение соответствующих потребностей системы.

Критическо-диалектический метод в контексте критического анализа политической ситуации использовался для выявления противоречий как источника социально-политических изменений.

Формально-юридический метод использовался для исследования законодательных актов Великобритании.

Логический метод использовался для синтеза социологических и статистических данных, также применялся в ходе анализа нормативно-правовых актов и других источников по теме исследования.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. Категория «парламентаризм» в науке трактуется неоднозначно и является предметом дискуссии. Отсутствие единого подхода к пониманию категории «парламентаризм», на наш взгляд, связано с тем, что этот феномен изучался с различных мировоззренческих позиций, типов правопонимания, в условиях различных политических систем и общественных ценностей. С развитием и усложнением общественной и политической жизни неизменно происходит изменение подхода к проблеме парламентаризма. На первые роли выходят новые его сущностные и ценностные аспекты. Таким образом, категория парламентаризм является динамической и требует постоянного пересмотра существующих концепций с целью их адаптирования к реалиям современности. Вместе с тем, категория «парламентаризм» вполне приспособлена для исследования политических процессов переходных периодов.

2. Категорию парламентаризм следует рассматривать как юридически оформленную систему взаимодействия государственных органов и общественно-политических структур (партии, профсоюзы, группы давления), обеспечивающую распределение и демонополизацию власти (отсутствие социальной группы, имеющей на нее безусловное право) и формирование государственной политики в рамках широкого социального консенсуса относительно основных политико-правовых ценностей.

3. Парламентаризм является разновидностью политико-правового режима, в котором гармонично сочетаются институты представительной и непосредственной демократии. С формально-юридической точки зрения, парламентаризм может рассматриваться, наряду с конституционализмом и федерализмом, как один из системообразующих принципов реальной демократии. Парламентаризм, как сложное многоаспектное явление, включает в себя систему взаимоотношений между парламентом и остальными ветвями государственной власти. Также парламентаризм выступает как система взаимодействия представительных органов законодательной власти с другими государственными органами и обществом в целом, выступая в качестве основного (но не единственного) способа организации и функционирования представительной демократии.

4. Одной из причин процесса конституционного реформирования в Великобритании стало снижение роли и статуса парламента как органа государственной власти, нарастание проявлений политической апатии и абсентеизма. Цель и задача реформ - вернуть доверие и авторитет этому центральному, с точки зрения британской политической доктрины, органу власти. Для этого проводятся организационные и процедурные преобразования Палаты

общин. Среди них: изменение порядка заседаний, отмена принципа дисконтинуитета, внедрение в практику представления программы правительственных законопроектов, учреждение палаты Вестминстер-холл, пересмотр подходов к деятельности парламентских комитетов и др. Усилению роли парламента способствует и реформирование палаты лордов, демократизация которой способна повысить ее легитимность, укрепить независимость от исполнительной власти. Это должно обеспечить возрастание влияния Парламента в целом.

5. Некоторое, с позиций современного понимания парламентаризма, снижение роли Парламента в системе управления является характерной чертой государственного механизма в постиндустриальном обществе. С усложнением процесса управления, повышением роли профессионального управления происходит естественное ослабление роли представительных органов в сфере государственного управления.

6. Изменился статус британского Парламента, в контексте принципа парламентского суверенитета. Вектор изменений определен сближением доктрины британского парламентаризма с общеправовыми и социально-политическими ценностями современного общества. Можно констатировать, что статус британского парламента сблизился с тем пониманием представительного органа в системе управления, которое имеется в континентальных странах.

7. Контроль со стороны Парламента над исполнительной властью нельзя назвать фиктивным. Несмотря на явно сильное положение Правительства в системе органов управления государством, оно во многом вынуждено считаться с Парламентом. Тем более, что после второй мировой войны контроль над Правительством ужесточился. Об этом свидетельствует введение системы специализированных комитетов, учреждение парламентского уполномоченного, реформа уже известных форм контроля - вопросов министрам, в области делегированного законодательства. Хотя все эти изменения проходят довольно медленно, Парламент реально влияет на принятие важных решений в области управления государством. И Премьер-министр, и министры вынуждены учитывать настроения и позицию депутатов, как выразителей воли нации.

8. Представительные органы, созданные в регионах не представляют серьезной угрозы парламентскому верховенству и не ограничивают его, хотя все оказывают на него определенное влияние. В контексте деволюции наиболее правильно полагать об усилении исполнительной власти, которая и представляет реальную угрозу суверенитету Парламента и даже ограничивает его, взяв на себя некоторые его функции.

Компетенция же британского Парламента в теории так и осталась юридически ничем не ограниченной, но на практике она, скорее ограничена Правительством и референдумами, чем деятельностью представительных органов в Шотландии, Северной Ирландии и Уэльсе.

9. В конце 20-го – начале 21-го века произошло увеличение числа факторов, обеспечивающих ограничение парламента со стороны общества. Связано это, прежде всего, с развитием практики применения референдума по наиболее важным вопросам общественной жизни, что приобретает статус

политической традиции. Значительным ограничителем парламентского суверенитета служит народный суверенитет.

10. Правительство «новых лейбористов» взяло курс на проведение радикальных конституционных реформ. Но эти действия не могут быть признаны последовательными и законченными. Многие меры носят лишь временный или экспериментальный характер. Это свидетельствует о том, что Правительство не имеет четкого плана реформ и представления об их конечном результате, не имеет теоретических основ и четкой конституционной доктрины, способной отразить устройство, к которому стремится правительство. Реформирование носит половинчатый, неполный характер и по определению не может решить всех противоречий.

11. Конституционные реформы правительства новых лейбористов знаменуют новый этап развития британского парламентаризма. Происходит радикальное изменение в подходе к принципу его политического верховенства. При этом, реформы находятся в единстве с длительным процессом эволюции британского парламентаризма. Реформы новых лейбористов с определенной степенью условности можно назвать ее современным этапом.

12. В результате проведенных конституционных реформ в Великобритании постепенно происходит формирование парламентариев нового типа. Ими на первое место ставятся их обязательства как представителя соответствующего округа, представителя народа, а не интересы партийной лояльности. Этот тренд способен стать главной движущей силой в укреплении позиций парламента.

13. Анализ направленности конституционных реформ правительства новых лейбористов, их последствия и значение для политической жизни страны позволяет сделать вывод о формировании в Великобритании новой модели парламентаризма, характеризующейся появлением и развитием элементов прямой демократии; зарождением элементов многопартийности на общенациональном уровне совместно с усилением роли третьих (не основных) политических сил; повышением уровня ответственности управляющей системы перед обществом, повышением зависимости политической деятельности от общественного мнения и настроений; развитием публичности и открытости политического процесса.

14. Складывающаяся модель парламентаризма, в том виде, в каком она сейчас существует, то есть до окончания конституционных преобразований, можно назвать «переходной».

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования.

Результаты диссертационного исследования расширяют систему научных знаний в области изучения политических процессов взаимодействия государственных органов и общественно-политических структур; могут быть использованы при рассмотрении сходных политических процессов трансформации моделей парламентаризма.

Научно-практическая значимость проведенного исследования также заключается в возможности использования его результатов при дальнейшем изучении темы проблематики складывания новых моделей парламентаризма, поиска новых форм управления обществом на началах активного

взаимодействия. Материалы работы могут быть также использованы в преподавании курсов по изучению политической системы Великобритании.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена на заседании кафедры социологии и политологии исторического факультета ВГУ и рекомендована к защите. Основные положения и выводы диссертационного исследования отражены в выступлениях на научно-практических конференциях и серии публикаций автора.

Основное содержание работы

Во **Введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, характеризуется степень научной разработанности проблемы, формулируются цель и задачи исследования, дается описание его методологической базы, характеристика новизны, указывается научная значимость исследования.

Первая глава «Парламентаризм: политико-правовой подход. Концепция британского парламентаризма» состоит из двух параграфов.

Первый параграф «Парламентаризм как теоретическая категория Подходы к сущности парламентаризма» посвящен теоретическому исследованию категории «парламентаризм» с различных подходов к его сущности.

Автор отмечает, что категория «парламентаризм» неоднозначно трактуется в юридической и политической литературе и является предметом дискуссий. Вопросы теории парламентаризма нельзя назвать окончательно разработанными как в российской, так и зарубежной науке. Отсутствует единый подход к таким категориям, как сущность, ценность, природа парламентаризма. Автор полагает, что причиной, по которой так и не выработано единого подхода, является изучение с различных мировоззренческих позиций, типов правопонимания, в условиях различных политических систем и общественных ценностей.

Первый этап развития теории парламентаризма связан с эпохой буржуазных революций 17-19 веков. Конфликт между зарождавшимся гражданским обществом и абсолютизмом приводил к поиску теоретических, нормативных и организационных средств для ограничения власти государства, недопущения произвола с его стороны. В этот период обретает свою ценность принцип разделения и равновесия властей.

Следующий этап развития теории парламентаризма хронологически приходится на вторую половину 19-го – начало 20-го веков и соединен с появлением либеральных концепций парламентаризма. Он связан с именами В. Энсона, А. Эсмена, Дж.Ст. Милля, А. Дэйси, Л. Дюги, А.Л. Лоуэлла, С. Лоу, В. Беджгота, Ф. Моро, Л. Дюприе, Н.М. Коркунова, Ф.Ф. Кокошкина, А.Д. Градовского, П.Г. Мижуева, М.М. Ковалевского, Н.Кареева, М.Острогорского, К.Н.Соколова. Направленность теории была сосредоточена на поиске баланса между социальной трансформацией и политической модернизацией. Парламентаризм рассматривался как социально-политический и юридический феномен, задача которого состояла в обеспечении свободы меньшинства от большинства, от вмешательства в частную жизнь

В политико-правовых исследованиях второй половины 19-го – начала 20-го веков значимое место занимает теория «верховенства парламента». К началу 20-го века она становилась все менее популярной ввиду ослабления роли парламента в законодательстве и управлении. На ее место стала претендовать имевшая в английской политической мысли глубокие корни теория «равновесия властей», которая получила свое дальнейшее развитие.

Третий этап хронологически приходится на первую половину 20-го века и ознаменован кризисом социально-политических институтов, как следствие мировых войн, распространения идеологий фашизма и коммунизма. Либеральная интерпретация парламентаризма стала объектом жесткой критики. Политологи и юристы делали попытки доказать невозможность и неэффективность политической организации власти на основе парламентаризма. Наиболее последовательным критиком парламентаризма стал немецкий юрист К. Шмит, который указывал на усложнение характера общественных отношений, экономики, управления, в связи с чем, существующая практика работы существенно затрудняет принятие решений.

Начало следующего периода развития теории парламентаризма - 1960-1970 годы. Политико-правовая теория снова была обращена в сторону признания ценностей принципа разделения властей, как одной из основ парламентаризма, гарантии от возврата к тоталитаризму. Теория парламентаризма была дополнена анализом реалий 20-го века, а новая либерально-демократическая трактовка учитывала критику авторитарных доктрин. Взгляд на сущность парламентаризма изменился в сторону аргументированного отказа от теории верховенства парламента, представления о его привилегированном положении в системе органов государственной власти. Так, появились направления, обосновывающие необходимость сильной правительственной власти. Практическая реализация положений этого направления, а именно усиление роли правительства в Великобритании во второй половине 20-го века, приводит к тому, что изменяются взгляды на Вестминстерскую модель британского парламентаризма и употребление термина «модель Уайтхолла».

Либерально-демократическая концепция парламентаризма, признающая сильную позицию исполнительной власти, исходит из возможности изменения характера взаимоотношений высших органов государственной власти. Баланс исполнительной и законодательной власти внутри парламентской системы постоянно меняется, поскольку меняются требования к ним со стороны общественности. При определенных обстоятельствах конституционный механизм позволяет правительству, либо парламенту занять позицию в первых рядах при принятии политических решений.

Подводя итог вышеизложенному, автор отмечает, что парламентаризм представляет собой сложную, противоречивую систему, которая постоянно подвергается критически-позитивному восприятию. Являясь фундаментальным понятием, парламентаризм представляет одно из сложнейших явлений общественно-политической жизни. Общие теоретические проблемы парламентаризма, по ряду причин, остаются не до конца изученными и доктринально разработанными как в российской, так и зарубежной политико-правовой науке. Первое, на что стоит обратить внимание – это отсутствие

единого, устоявшегося и общепринятого определения категории «парламентаризм».

Анализируя множество существующих дефиниций парламентаризма, автор рассматривает их в рамках нескольких подходов к его сущности.

При политологическом подходе определения парламентаризму даются путем перечисления признаков политической системы.

Сторонники теоретико-правового подхода рассматривают парламентаризм в привязке к форме правления. Автор отмечает, что теоретико-правовая категория парламентаризма более универсальна и включает элементы различных форм правления, в равной степени может быть присуща как монархиям, так и республикам, иметь качества демократического или авторитарного политического режима, проявляться в виде той или иной парламентской модели в государствах независимо от сложившейся формы государственного устройства, как унитарной, так и федеративной.

Формально-логический подход к парламентаризму детерминирован традиционной приверженностью ряда авторов концепции верховенства парламента, в соответствии с которой в качестве определяющей особенности парламентаризма называют его верховенство, приоритетную роль парламента в системе органов государственной власти.

Ценностный подход к понятию парламентаризма рассматривает его исключительно в рамках приоритета демократических ценностей. Сущность подхода состоит в рассмотрении парламентаризма исключительно в рамках демократического политического режима.

Историко-правовой подход к сущности парламентаризма сводится к тому, что зачастую парламентаризм устанавливался в конституционных государствах при отсутствии или недостаточной развитости институтов демократии. Яркий пример – Великобритания. Поскольку парламентаризм возник и развивался в отсутствие демократии, а формирование концепций парламентаризма проходило также в условиях неприятия демократии, нельзя ограничивать парламентаризм исключительно демократическими ценностями. Подобный подход к сущности парламентаризма дает возможность рассматривать его как универсальную теоретико-правовую категорию, социально-политический институт.

Резюмируя изложенное, очевидно, что категория парламентаризм несет в себе разнообразные характеристики. В их числе: парламентаризм, как система управления обществом; как форма государственного устройства; как демократический механизм реализации интересов определенных групп населения и прочие. Все это дает основания рассматривать ее как юридически оформленную систему взаимодействия государственных органов и общественно-политических структур (партии, профсоюзы, группы давления), обеспечивающую распределение и демополизацию власти (отсутствие социальной группы, имеющей на нее безусловное право) и формирование государственной политики в рамках широкого социального консенсуса относительно основных политико-правовых ценностей.

Сущность категории парламентаризма, полагаем, следует определять как юридически оформленную систему взаимодействия государственных органов и общественно-политических структур, обеспечивающую распределение и демополизацию власти, формирование государственной политики в рамках

социального консенсуса относительно основных политико-правовых ценностей. Парламентаризм является разновидностью политико-правового режима, в котором гармонично сочетаются институты представительной и непосредственной демократии.

Второй параграф «Британский парламентаризм: генезис, конституционно-правовая доктрина о парламенте» посвящен исследованию основных факторов становления классической модели британского парламентаризма, ее сущностным характеристикам, а также раскрывает особенности взаимодействия органов власти в условиях разделения и взаимодействия властей.

Британский парламент представляет собой уникальный пример непрерывного эволюционного развития представительной системы от средневековья к новому и новейшему времени. Он претерпел качественные изменения, превратившие его из органа сословного представительства в представительный законодательный орган, т.е. в парламент в собственном смысле слова.

Анализируя генезис британского парламентаризма, как момент зарождения и процесс последующего развития, приведший к распределению и демополизации власти, автор выделяет критерии, отграничивающие представительные системы средневековья и нового времени от органов сословно-корпоративного представительства. К ним относятся: полная и окончательная институционализация парламента как представительного органа; создание механизма формирования парламента; расширение электората до введения всеобщего избирательного права; возникновение и развитие политических партий. Роль парламента возрастает и в процессе политической социализации граждан, формировании политической элиты.

Заслугой британского парламентаризма состоит считать обеспечение восприимчивости общества к новациям, обеспечение процесса поиска оптимальных решений снятия общественным противоречий и достижения консенсуса, обеспечение демополизации власти.

В 20-м веке возрастает роль парламента. В послевоенный период идея парламентарского верховенства становится общепризнанной. Парламентарские институты обогатились опытом, их соотношение с другими ветвями власти приобрело значение движущего фактора государственности, а законодательная деятельность получила смысл правовой доминанты.

Рассматривая парламентаризм как процесс формирования общественного консенсуса, можно выделить две основных парламентарских модели: мажоритарную и консенсусную. К наиболее оформленной модели мажоритарной демократии относят Вестминстерскую модель парламентаризма.

Эволюция британского парламентаризма привела к появлению в Вестминстерской парламентарской модели таких несвойственных ей факторов, как: элементы прямой демократии; многопартийная системой (точнее система двух с половиной партий); горизонтальное и вертикальное разделение власти; модернизацией парламентарского бикамеризма. Стабильность этих трендов, обусловленная социальным консенсусом по основным политико-правовым ценностям, сглаживает остроту политических разногласий и указывает на становление новой, консенсусной парламентарской модели. Для последней

характерно: коалиционность исполнительной власти; обязательное разделение властей; сбалансированный бикамерализм; многопартийная система; пропорциональная избирательная система; децентрализация, т.е. сосуществование территориального и нетерриториального федерализма; писаная конституция, фиксирующая систему политических, правовых институтов и процессов.

Подводя итоги, можно сформулировать проблему генезиса британского парламентаризма, суть которой заключается в поиске институтов, которые бы гарантировали экономический прогресс, устойчивый политический режим и общественный порядок

В Великобритании действует правило об отделении управления от политики. Британская правовая доктрина исходит из того, что власть народа и власть Парламента - это разные по своей природе явления. Юридически существует лишь суверенитет Парламента. Но он не абсолютен, т.к. имеются внутренние и внешние ограничители этого суверенитета.

Расширение сферы законодательного регулирования в XX в. связано с расширяющейся демократией как порождением тех изменений, которые происходят в гражданском обществе, ибо сам социум инициирует расширение сферы общих интересов и соответственно порождает потребность в ее законодательном регулировании.

Демократии 20-го века известны весьма действенные способы ограничения государства, не известные конституционализму эпохи классического либерализма 19-го века. Речь идет о распространении системы сдержек и противовесов на всю политическую систему, включая и государственные органы и неформальные политические институты, что, собственно говоря, и придает ей стабильность, несмотря на противоборство социальных интересов.

Во второй половине 20-го века система разделения властей и сдержек и противовесов стала пониматься довольно широко, как принцип, пронизывающий всю политическую систему. Речь идет о разделении властей не только по горизонтали между высшими органами власти, но и по вертикали на основе принципа федерализма.

Разработанный в последние годы механизм сдержек и противовесов применим не только к отношениям между двумя ветвями власти. Он позволяет его использовать и внутри каждой из этих ветвей.

Сущность современной концепции разделения властей и сдержек и противовесов состоит в системном анализе всякого политического режима, при котором преимущественное внимание уделяется механизму власти, движущим силам, структуре и динамике его функционирования. Это дает возможность сконструировать динамическую модель развития парламентской системы. При этом более наглядно проявляется универсальное инструментальное значение парламентаризма как средства разрешения общественных противоречий.

Система разделения властей позволяет создать гарантии против того, что весь государственный аппарат подпадает под контроль одного сегмента правящей элиты и будет ею монополизирован, то есть благодаря разделению властей осуществляется распределение и демонополизация власти, тем самым, расширяется социальная база государства.

Принцип отделения законодательной власти от исполнительной обеспечивается также и тем, что, согласно классической доктрине любой нормативный правовой акт здесь, в отличие от многих других стран, может приниматься только в форме закона. Исполнительная же власть лишь применяет законы, т.е. по собственному праву может принимать только индивидуальные правовые акты. Тем не менее, некоторые проблемы с разделением функций законодательной и исполнительной властей есть. Большинство законопроектов разрабатывается Правительством, чрезвычайно широкое развитие после Второй мировой войны получило делегированное законодательство.

Вторая глава «Трансформация основ народовластия в контексте конституционных реформ правительства новых лейбористов и политических процессов конца XX начала XXI века» состоит из двух параграфов.

Первый параграф «Институты прямой и непосредственной демократии в условиях реформ» посвящен исследованию вопросов трансформации классической модели парламентаризма в условиях реформирования избирательной системы и внедрения практики применения референдума.

Одним из ключевых элементов классической британской конституционной доктрины является принцип верховенства парламента. При этом, доктрина исходит из того, что парламентское верховенство не является абсолютным, поскольку его суверенитет ограничен народом. В правовом государстве непосредственное народовластие и представительство должны тесно взаимодействовать и балансировать друг друга.

Ключевым элементом концепции политической модернизации в программе новых лейбористов стоит пересмотр основ народовластия на базе реформирования избирательной системы и широкого внедрения институтов непосредственного народовластия. Уникальным для конституции Великобритании стал Акт о политических партиях, выборах и референдуме 2000 г., поскольку он сделал прозрачной деятельность партий. В первую очередь им были урегулированы финансовые вопросы деятельности. Что же касается других аспектов, таких как идеологические и программные положения, порядок организации партий и т.п., то закон оставил эти вопросы на их собственное усмотрение.

Другим новшеством стало учреждение избирательной комиссии. С одной стороны она получила весьма ограниченные полномочия, с другой - учитывая отсутствие подобного органа ранее, ее учреждение это определенная веха на пути совершенствования избирательной системы. Учреждение Избирательной комиссии свидетельствует о развитии и усилении влияния электората на избирательный процесс, главным образом за счет увеличения его прозрачности, а значит его подконтрольности обществу.

Отдельно автор уделяет внимание вопросу реформирования избирательной системы. В отличие от любой другой страны, в Великобритании система политического представительства возникла задолго до становления демократии и появления политических партий в современном их понимании. Со

временем, избирательная система стала одним из основных элементов британской конституции, одной из опор Вестминстерской системы. Постепенно в политической жизни страны усиливалось влияние мелких партий, которые завоевывали интерес избирателей. Постепенно выборы по мажоритарной системе относительного большинства перестали отражать реальное положение вещей.

Мажоритарная система относительного большинства эффективна при существовании двух сильных партий, которые являются фаворитами избирателей. В ситуации, когда третьи партии приобретают популярность, она уже не способна создать подлинно представительный Парламент.

В связи с возрастающей критикой существующей избирательной системы, в последнее время все чаще ставится вопрос о ее реформировании. В числе прочих предлагаемых вариантов – переход к системе либо полностью пропорциональной, либо с элементами пропорциональности.

В работе отмечено, что элементы пропорциональной системы уже введены на региональных выборах в Шотландии, Уэльсе, Северной Ирландии, Лондоне и на выборах в Европарламент. Таким образом, в Великобритании действует несколько разновидностей пропорциональной системы.

Автор формулирует вывод, что выборы в национальные представительные органы являются в некотором роде экспериментом по функционированию пропорциональной системы. Практика ее использования вносит элементы некоторой непредсказуемости в результаты выборов.

Одним из самых трудных аспектов проблемы соотношения народного и парламентского суверенитета является вопрос о референдуме, в частности - о пределах влияния избирателей на государственное управление в промежутках между выборами. В этой связи в работе рассматривается степень влияния избирателей на Парламент путем референдума

Референдум противоречит классическому пониманию принципа парламентского верховенства. Однако, с развитием демократического движения, усилением власти Правительства стало необходимым применение этого института как непосредственного выражения воли избирателей. До реформ референдумы проводились в стране на основе актов *ad hoc*, что придавало им некоторый характер эксперимента, неустойчивости в политической системе. Лишь Акт о политических партиях, выборах и референдуме 2000 г. узаконил существование и применение референдума как нового элемента демократического управления страной, облекая его в общие законодательные рамки.

В работе сделан вывод, что референдум начинает играть роль не только традиционно мощного морального ограничителя парламентариев, т.к. еще ни одно решение референдума не было проигнорировано законодателями и Правительством. Он превращается и в ограничитель юридический: есть основания утверждать, что в настоящее время складывается правовой обычай, согласно которому наиболее важные вопросы управления выносятся на референдум⁴⁴.

⁴⁴ Alder Jh. General principles of Constitutional and Administrative Law / John Alder. – London : Macmillan, 2002. – XXVI. P. 121.

Таким образом, складывается тренд на усиление роли непосредственного волеизъявления по наиболее важным и существенным вопросам общественно-политической жизни. Референдум постепенно интегрируется в политическую систему Великобритании, приобретая статус механизма выражения воли избирателей.

Необходимо также отметить, что в процессе проведения конституционных реформ происходит изменение статуса депутата британского парламента, изменяется характер влияния избирателей на парламент между избирательными компаниями. Одной из характерных тенденций последних лет стало ослабление партийной дисциплины и усиление независимости депутатов от партий, которые они поддерживают. Это в большой степени связано с тем, что члены Парламента заинтересованы в сохранении доверия избирателей.

Описанные реформы закладывают новые тенденции в развитии британского парламентаризма. Современный его этап характеризуется усилением влияния населения на Парламент. Можно говорить о тенденции усиления ограничения суверенитета Парламента со стороны избирателей.

Выборы и референдум являются формами осуществления народовластия. Для Соединенного Королевства на протяжении долгой истории конституционного развития было характерно применение только выборов, но не референдума. Такое положение вполне укладывалось в классическую доктрину верховенства Парламента. Изложенное выше позволяет утверждать, что процесс политических преобразований в сфере модернизации основ народовластия проводится новыми лейбористами в рамках развития концепции институционализации, легализации и централизации. Сами процессы протекают в условиях кризиса доверия гражданского общества правительству, что выражается повышенным уровнем абсентеизма и политической апатии. Происходит ослабление межпартийного консенсуса, стержнем которого длительное время являлась либеральная рыночная модель. Кризис социально-экономической модели становится дополнительным фактором и движущей силой изменения существующей политической модели. Происходит разрушение дихотомической связи между полярными группировками традиционалистов и модернистов и утрата стабильности электората с возрастанием амплитуды колебаний электоральной поддержки.

Второй параграф «Регионализация и принцип верховенства Парламента» посвящен исследованию влияния процесса регионализации на систему взаимодействия органов власти.

Процесс деволюции в Соединенном Королевстве ставит ряд теоретических проблем, связанных с трансформацией концепции парламентаризма. Соединенное Королевство является унитарным государством с асимметричным устройством. При этом конституционно-правовая доктрина Великобритании не признает разделения властей по вертикали и ограничения суверенитета Парламента по этому признаку.

Соединенное Королевство тяготеет к сильной централизованной власти, несмотря на проводимые реформы. Реформы управления регионами происходят в стране в рамках общей конституционной реформы. Они направлены на повышение эффективности управления, а также усиление учета центральным

Правительством интересов жителей отдельных областей. Но эти реформы, по замыслу их организаторов, не должны подрывать основной принцип британской конституции - принцип парламентского верховенства. Однако, учреждение представительных органов в трех крупных регионах страны все же влияет на суверенитет Парламента. Само по себе учреждение и деятельность представительных органов с правом нормотворчества может считаться ограничителем парламентского суверенитета. Кроме того, установление перечня определенных полномочий за национальным Парламентом, хотя и с оговоркой, что он может законодательствовать по любому другому вопросу в отношении регионов, также в некоторой степени является ограничителем его верховенства. Тем более, что региональные представительные органы учреждены на основе народных голосований, поэтому можно предположить, что британский Парламент вряд ли будет законодательствовать вопреки желанию населения этих регионов. Так что абсолютно-неопределенную компетенцию британского Парламента сегодня можно назвать нереализуемой.

На основе анализа полномочий национального и региональных представительных органов, автор приходит к выводу, что представительные органы в регионах не представляют серьезной угрозы парламентскому верховенству, ни, тем более, не ограничивают его, хотя все же оказывают на него влияние. В рамках проведенной реформы можно, скорее, говорить об усилении исполнительной власти, которая и представляет реальную угрозу суверенитету Парламента и даже ограничивает его, взяв на себя некоторые его функции.

Компетенция же британского Парламента в теории так и осталась юридически ничем не ограниченной, но на практике она, скорее ограничена Правительством и референдумами, чем деятельностью представительных органов в Шотландии, Северной Ирландии и Уэльсе.

Региональные политические процессы влияют на общенациональную партийно-политическую систему. Практика функционирования коалиционных администраций свидетельствует об ослаблении модели однопартийного правительства. Ричард Хеффернан указывает перераспределение сил внутри партийно-политической системы Великобритании..⁴⁵

Деволюция стала уникальной формой распыления власти в стране и ключевым элементом конституционных реформ лейбористов после их победы на всеобщих выборах в 1997 году. Формально был изменен принцип суверенитета британского парламента, основанный на неписаной конституции. Деволюция привела к расслоению суверенитета Вестминстера.

Деволюция привела к квази-федерализации британского политического пространства.⁴⁶ (Англия – Шотландия – Уэльс) с элементами конфедерации (Великобритания – Северная Ирландия), при которой отдельные регионы обладают признаками ограниченного суверенитета.

Третья глава «Верховные органы государственной власти в условиях конституционных реформ и формирование новой модели британского парламентаризма» состоит из двух параграфов.

⁴⁵ Richard Heffernan. Political Parties and the Party System. In: Patrick Dunleavy et al. (eds). *Developments in British Politics 7*. Palgrave Macmillan, 2003. P. 136.

⁴⁶ Patrick Dunleavy et al. Introduction: Transformations in British Politics. In: Patrick Dunleavy, Andrew Gamble, Richard Heffernan, Gillian Peele (eds). *Developments in British Politics 7*. Palgrave Macmillan, 2003. P. 10.

Первый параграф «Реформирование Палаты общин» посвящен анализу изменений положения Палаты общин в системе политического взаимодействия органов власти.

С середины 90-х годов особенно актуальной становится тематика реформирования Палаты общин британского парламента. Сразу же после прихода партии лейбористов к власти, учитывая активную позицию всех политических сил, представленных в парламенте был поднят вопрос о модернизации работы палаты общин. Реформа палаты общин стала важнейшей частью общей конституционной реформы, проводимой в стране. Ее цель можно сформулировать как улучшение работы Парламента, восстановление его авторитета среди населения, повышение его роли в системе общенациональных органов государственной власти.

По инициативе новых лейбористов был создан специальный орган – Комитет по модернизации. Одним из слабых мест в работе Палаты общин считалось нерациональное использование времени. Один из докладов комитета по модернизации в 1999 г. был посвящен этой проблеме, предложив ее решение путем создания новой организационно-правовой формы Палаты общин - «параллельной» палаты называемой «Вестминстер-Холл». По мнению членов комитета, новая форма работы Палаты общин должна усилить контроль над Правительством. Эффективным нововведением стала практика вопросов министрам в новом органе, что повысило подотчетность членов Правительства Парламенту.

Не менее важным достоинством Вестминстер-Холла является и возможность выступления рядовым депутатам, т.к. в Палате общин выступить всем желающим практически нереально из-за высокой загруженности Палаты. Это, в свою очередь, позволит решать или, по крайней мере, поднимать перед Парламентом конкретные проблемы в самых различных областях управления.

Отдельно следует сказать и о реформе выборов спикера Палаты. С 22 марта 2001 г. были приняты новые правила выборов спикера. Согласно новым правилам в начале работы вновь созванного Парламента самый старший член Палаты предлагает любому депутату внести предложение о том, чтобы прежний спикер, если он желает того, продолжил выполнять свои обязанности. Реформа выборов спикера нацелена на усиление его подконтрольности Палате, а, следовательно, на усиление демократичности ее организации. Обратной стороной этой реформы стало появление возможности оказывать серьезное давление на спикера со стороны Правительства.

К значительному затруднению контроля над депутатами со стороны партии и правительства способно привести внедрение системы электронного голосования. Системы электронного голосования позволит усилить независимость депутатов от партии, что, в свою очередь, усилит независимость Парламента от Правительства.

Был проведен также ряд мероприятий по улучшению работы системы специальных комитетов, созданной для контроля над правительством по областям его деятельности. Среди множества разработанных комитетом по модернизации предложений особое место заняли предложения по реформированию системы специальных комитетов. Одно из преимуществ

системы комитетов заключается в том, что их члены являются специалистами в конкретной области управления или становятся ими в процессе работы. Это также повышает эффективность контроля над Правительством.

В рамках реформирования Палаты общин с целью повышения статуса Парламента были проведены и некоторые изменения в законодательных процедурах.

В ноябре 2000 года Палата общин внесла некоторые изменения в процесс прохождения правительственных законопроектов. Речь идет о том, что Правительство в начале каждой сессии должно представлять в Парламент свою законодательную программу с примерным расписанием. В соответствии с ней правительственные законопроекты и должны рассматриваться.

Введение такой практики является очень важным и почти революционным новшеством на фоне повышенной секретности работы британского правительства. Это позволяет составить более точное расписание и прогнозировать прохождение других законопроектов в Парламенте. Таким образом, в некотором роде усиливается независимость Палаты общин от Правительства:

Автор констатирует, что в Великобритании складывается уникальная система соотношения различных общенациональных властных структур. С одной стороны суверенитет Парламента ограничен исполнительной властью, с другой, Правительство проводит реформы порядка организации и работы Парламента, направленные на укрепление его положения и повышение эффективности его работы, в том числе и по контролю над исполнительными органами. Таким образом, можно говорить о тенденции к усилению контроля со стороны Парламента, в частности Палаты общин, над Правительством. Примечательно, что именно само Правительство во многом способствует этому.

Анализируя изменения в деятельности Палаты общин, автор приходит к выводу, что контроль со стороны Парламента над исполнительной властью нельзя назвать фиктивным. Несмотря на сохранение сильного положения Правительства в системе органов управления государством, оно во многом вынуждено считаться с Парламентом.

Второй параграф «Реформирование Палаты лордов» посвящен анализу изменений положения Палаты лордов в системе политического взаимодействия органов власти и внутри Парламента.

Палата лордов по традиции считается одним из самых важных институтов конституционного права, неотъемлемым элементом Парламента. Причина тому - историческая роль аристократии в жизни и политическом развитии страны. По мере демократизации Палаты общин, Палата лордов теряла свое влияние. К 20-му веку становится очевидным, что Палата, формирующаяся недемократическим, наследственным способом, не может обладать равными правами с Палатой, представляющей интересы всего общества.

Автор отмечает основные направления критики, имевшие место до начала реформы: аристократический принцип формирования; неэффективность работы; консервативное большинство. В подавляющем же большинстве случаев достигаются договоренности между Палатами на стадии обсуждения законопроекта, либо возражения лордов учитываются нижней палатой. Так, Правительство Дж. Мэйджора претерпело 20 поражений в Палате лордов в одну

сессию 1992 - 1993 гг., где не проходили их законопроекты, и пошло на серьезные уступки лордам при прохождении билля о правосудии по уголовным делам.

Эти факты свидетельствуют об определенной независимости Палаты лордов, ее объективности

Независимость Палаты лордов усиливается и за счет того, что значительная часть ее состава составляет группа пэров, занимающих промежуточное место между основными партиями и не причисляющая себя ни к одной партии - междускамеечники, или независимые.

Однако говорить о значительном фактическом влиянии Палаты лордов на законодательный процесс было бы ошибочным. Существует один несомненный показатель реальной слабости верхней палаты в законодательном процессе, обусловленный все тем же невыборным характером формирования. Это доктрина Сэлisbury, являющаяся исходным пунктом взаимоотношений между палатами после второй мировой войны в законодательном процессе. Она заключается в следующем: несмотря на их личные взгляды, лорды признают тот факт, что во время выборов народ выражает свою волю, голосуя за ту или иную партию. Иными словами, соглашаясь с предвыборной программой этой партии, которую она собирается проводить в жизнь. Поэтому конституционно неправильно голосовать против тех биллей, которые были заявлены в этой программе, т.е. игнорируя волю электората, который проголосовал за них. Лорды не чувствуют морального права голосовать против тех биллей, которые принимают настоящие представители народа. Лорды же такими представителями в полном смысле слова не являются.

Таким образом, законодательные полномочия лордов в области публичных биллей можно расценивать как контрольные, имеющие отлагательную природу.

Создание системы «сдержек и противовесов» является центральным аргументом сторонников бикамерализма, которые говорят о том, что необходимо создать такую систему для контроля над слишком сильным Правительством.

Большинство предложений, касающихся парламентской реформы, за последние 20-30 лет были нацелены на реформирование системы управления в рамках традиционных конституционных принципов, важнейшим из которых является принцип верховенства Парламента. Власть, сконцентрированная в руках Премьер-министра и Правительства требует создания эффективной системы «сдержек и противовесов». Большинство предложений не выходило из рамок концепции о верховенстве законодательной власти и ее контрольных полномочий над исполнительной. Именно поэтому предложения об упразднении Палаты лордов поддержки не получили.

Реформа Палаты лордов рассматривалась как усиление дополнительного контрольного механизма в системе разделения властей. Но для этого верхнюю палату надо сделать более легитимной.

Основная трудность в реформировании второй палаты Парламента - это отсутствие согласованной позиции о роли второй палаты в британской

парламентской системе и отсутствие представления об отношениях между палатами Парламента.

Одним из самых затруднительных вопросов является проблема формирования новой палаты. Существовало несколько подходов к ее решению. Один из них – полностью избираемая палата. Аргументы против полностью избираемой верхней палаты сводятся к тому, что Палата лордов будет просто дублировать Палату общин. По мнению большинства парламентариев именно нижняя палата должна и в будущем занимать главенствующее положение в Парламенте, т.к. является избираемой, а верхняя палата должна лишь дополнять работу нижней. Избираемость двух палат может привести к конфликту между ними, если большинство в них принадлежит разным партиям, дублированию и функций, если палаты будут признаны равноправными. А если нет, то лимитирование полномочий верхней палаты будет неоправданным, т.к. она тоже будет избираться.

Таким образом, по проблеме формирования верхней палаты как важного направления реформы до сих пор не найдено решения.

Еще одной проблемой реформы стал вопрос о природе представительства в Палате лордов. Каким оно должно быть – региональным, общенациональным или сословным.

Формирование Палаты лордов на основе территориального представительства может вызвать определенные трудности, в связи с тем, что деволюция, проходящая в стране, носит асимметричный характер, и статус регионов в составе государства

Другая проблема, связанная с будущим формированием Палаты лордов и статусом ее членов, – это сохранение сословного представительства.

Сложным вопросом является и проблема полномочий реформируемой верхней палаты. Основная роль Палаты лордов по замыслу Правительства должна состоять в осуществлении контроля за законопроектами, а также в решении вопросов, связанных с соблюдением конституции.

Основной пункт критики реформы Палаты лордов со стороны оппозиции – обвинение в непродуманности реформы: содержание ее второй стадии совершенно не разработано.

Автор резюмирует, что высказанные основными партиями предложения по реформе Палаты лордов сходны. Все они сводились к следующему: необходимость реформы палаты лордов; усиление контрольной функции палаты над законодательством Палаты общин; предоставление Палате право контроля над Правительством.

Действия лейбористов по подготовке и проведению реформы можно расценивать как стремление эволюционного подхода к реформе верхней палаты и постепенного изменения полномочий и функций. Однако очевидно, что Правительство не имеет представления об итогах реформы и о том, что в конечном счете должна представлять реформированная Палата лордов.

Что касается работы Палаты лордов, то существенных изменений не произошло. Более того, практика ее деятельности после реформы дает повод говорить о том, что Палата лордов по-прежнему осталась довольно независимым органом в структуре Парламента.

Немаловажным является факт декларирования и проведения реформ в условиях неподготовленности самой политической системы к появлению в ней обновленной палаты Лордов. Не случайно, что процесс растянулся на два этапа, к последнему новые лейбористы долгое время не решались приступить.

В **Заключении** диссертационного исследования подводятся итоги проведенного анализа, формулируются основные выводы.

3. Список работ, опубликованных по теме диссертационного исследования.

1. Касымов И.В. Трансформация британского парламентаризма / И.В. Касымов // Проблемы защиты прав личности: сборник материалов международной научно-практической конференции. - Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2007. – С. 96 – 99.

2. Касымов И.В. Трансформация британского парламентаризма: исторический аспект / И.В. Касымов // Панорама : сборник научных материалов. – Воронеж: Издательско-полиграфический центр Воронежского государственного университета, 2007. - С. 168-173.

3. Касымов И.В. Проблемы евроинтеграции в политической концепции «нового лейборизма» / И.В. Касымов // Вестник ВГУ. Серия: Право. – 2009. – № 1(6). – С. 441-452. – **статья издана в журнале, рецензируемом ВАК.**

4. Касымов И.В. Избирательная система Великобритании: проблемы перехода к новой модели. / И.В. Касымов // Право и Политика. – 2010. – № 2 (122). – С. 218-224. – **статья издана в журнале, рецензируемом ВАК.**

5. Касымов И.В. Гордон Браун: новые инициативы в конституционной реформе / И.В. Касымов // Панорама: сборник научных материалов. – Воронеж: Издательско-полиграфический центр Воронежского государственного университета, 2010. - С. 274-280.

Подписано в печать 14.04.2010. Формат 60х84/16. Усл. печ. л. 1.4
Тираж 100 экз. Заказ 31

Отпечатано с готового оригинал-макета
в типографии «Принт Клуб»
394000, г. Воронеж, ул. Кольцовская, 52