
«АНГЛИЙСКИЕ ГОЛОСА ЗА АНГЛИЙСКИЕ ЗАКОНЫ» (ИЗМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ПРОЦЕДУРЫ В БРИТАНСКОМ ПАРЛАМЕНТЕ)

Владимир Хрисанфов*

В статье проводится анализ изменений законодательной процедуры Палаты общин британского парламента, целью которых является установление нового порядка рассмотрения законопроектов, затрагивающих Англию или Англию и Уэльс. Необходимость таких изменений связана с асимметричным характером осуществляемой в Великобритании деволюции – делегирования полномочий региональным властям. Население Англии, не имеющей собственного представительного органа, до последнего времени находилось в ситуации, когда избираемые им депутаты парламента не влияли на принятие решений, затрагивающих Шотландию, Северную Ирландию и Уэльс в рамках переданных полномочий, в то время как парламентарии от этих регионов могли оказывать влияние на судьбу законопроектов, касающихся Англии. Новая законодательная процедура, получившая название «английские голоса за английские законы», призвана восполнить данный конституционно-правовой пробел.

После проведенного в 2014 г. референдума о независимости Шотландии и взятых на себя правительством Д. Кэмерона обязательств по дальнейшему расширению внутреннего самоуправления этой части Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии стала очевидной неурегулированность прав населения Англии, а также Уэльса, на самостоятельность в решении вопросов, полномочия в отношении которых передаются шотландским органам власти. Данная ситуация, возникшая вследствие асимметричного характера происходящей в Великобритании деволюции, то есть делегирования центральным парламентом полномочий региональным властям, получила в британской литературе название «западнолотианского» (1), или в более широком контексте «английского вопроса».

Вследствие победы консерваторов на всеобщих выборах 2015 г. сформированное ими правительство приступило к реализа-

ции предвыборных обязательств, связанных с решением «английского вопроса». В частности, в тронную речь королевы Елизаветы Второй 27 мая 2015 г. было заложено следующее программное заявление: «Мое правительство подготовит изменения в регламент работы Палаты общин. Эти изменения установят более справедливые процедуры, которые позволят принимать решения, затрагивающие Англию, или Англию и Уэльс, только с согласия большинства членов парламента, представляющих округа в этих частях нашего Соединенного Королевства» [8]. Такой подход к решению «английского вопроса» именуется в британской периодике «английские голоса за английские законы».

22 октября 2015 г. Палата общин британского парламента 312 голосами против 270 одобрила детализированные предложения правительства относительно реализации принципа «английские голоса за английские законы» в деятельности палаты.

* **Хрисанфов Владимир Владимирович**, аспирант кафедры конституционного права Московского государственного института международных отношений (Университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации

Данное решение расценивается экспертами как весьма значимый момент в конституционной истории Соединенного Королевства, поскольку такие изменения являются признанием необходимости институционального выражения коллективных интересов английского электората в законодательном процессе, а также отражением все возрастающей и вполне справедливой неудовлетворенности, связанной с неурегулированным правовым положением Англии в составе Великобритании.

Основным аргументом правительства в пользу реализации указанного принципа является необходимость приведения парламентской процедуры в соответствие с современными реалиями, возникшими вследствие деволюции в других составных частях королевства. В ситуации, когда местным органам власти в Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии передаются все новые полномочия, относившиеся ранее к компетенции центра, становится все труднее игнорировать требования более внимательного отношения к интересам Англии в британском парламенте. В своем итоговом докладе в марте 2013 г. независимая Комиссия по изучению последствий деволюции для Палаты общин под председательством У. МакКея, сформированная прежним коалиционным правительством, констатировала императивный характер предоставления жителям Англии права иметь собственный голос в конституционной системе, которая будет складываться по итогам деволюции. Как показывают прошлогодние опросы общественного мнения, почти две трети английского электората (2) убеждены в том, что депутаты британского парламента от Шотландии должны быть лишены права голосовать при рассмотрении законопроектов, касающихся исключительно Англии. Критика, высказываемая в отношении предложений правительства, включает как стандартные возражения против реализации данного принципа, так и утверждения о том, что этот шаг вряд ли позволит окончательно урегулировать так называемый «английский вопрос».

Что касается собственно принципа «английские голоса за английские законы», существует широкий спектр подходов к механизму его реализации – от жестких до сравнительно мягких. Большинство из них было сформулировано в результате обстоятельной работы, проведенной в рамках деятельности различных комиссий, созданных по инициативе руководства Консервативной

партии. В частности, Комиссия по вопросам укрепления парламента под председательством Ф. Нортонa в докладе, обнародованном в 2000 г., предложила наиболее жесткий вариант, полностью концентрирующий весь законодательный процесс по «английским законам» в руках парламентариев, избираемых в английских округах. По более компромиссному пути пошла Рабочая группа по вопросам демократии под руководством К. Кларка, доклад которой в 2008 г. предусматривал исключительное право английских депутатов вносить изменения в соответствующее законодательство, которые, впрочем, должны были бы на окончательной стадии получать одобрение со стороны большинства общего состава парламента. Наконец, самым мягким вариантом стал предложенный комиссией У. МакКея, который включал несколько альтернатив, однако в каждой из них решение английских депутатов могло бы быть пересмотрено большинством британских парламентариев.

Последние предложения правительства являются чем-то средним между более радикальным и умеренным вариантами. В отличие от выводов комиссии У. МакКея, они предполагают действенный механизм вето для депутатов, представляющих Англию (или Англию и Уэльс). Однако по некоторым другим показателям они намного мягче. Так, для того чтобы в отношении конкретного законопроекта была запущена предполагаемая новая процедура, этот законопроект должен относиться исключительно к Англии (или Англии и Уэльсу) и одновременно сопоставимые предметы должны быть переданы в ведение местных представительных органов в остальных частях королевства. Это автоматически сужает круг потенциально подпадающих под действие данной процедуры законопроектов по сравнению с предложенным комиссией У. МакКея критерием «отдельных и специфических вопросов».

Согласно предложениям, которые были формализованы в виде изменений и дополнений, вносимых в действующий регламент работы британского парламента (дополнительные статьи 83J – 83Y), спикер наделен полномочиями определять, регулирует ли законопроект – либо его отдельные положения – исключительно правоотношения на территории Англии (или Англии и Уэльса). В отношении таких проектов актов в законодательный процесс добавлены три существенных нововведения. Во-первых, парламентский законопроектный комитет

по полностью английским законопроектам будет формироваться исключительно из парламентариев, представляющих английские округа, и, таким образом, будет отражать партийный баланс, сложившийся в Англии. Во-вторых, законопроекты, содержащие какие-либо положения, которые относятся исключительно к Англии (или Англии и Уэльсу), перед третьим чтением будут проходить обсуждения во вновь учрежденном Большом английском законодательном комитете, который по аналогии со сформированными ранее Большим шотландским, Большим уэльским и Большим североирландским законодательными комитетами состоит из всех парламентариев, представляющих Англию. В случаях, когда спикер определит законопроект в качестве исключительно английского и уэльского, соответствующее голосование будет проводиться в Большом англо-уэльском комитете, объединяющем соответственно народных избранников от Англии и Уэльса. Это позволит депутатам, избранным в английских (или английских и уэльских) округах высказать свое мнение, одобрив или отказав в одобрении тем частям законопроекта, которые были определены спикером в качестве сугубо «английских» («английских и уэльских»). В-третьих, вносимые Палатой лордов поправки, признанные относящимися только к Англии (или Англии и Уэльсу) для принятия потребуют двойного большинства голосов – как в целом всех членов британского парламента, так и представляющих собственно округа, расположенные в Англии (Англии и Уэльсе). Что немаловажно, при таком сценарии ключевые стадии рассмотрения законопроектов по-прежнему остаются открытыми для участия всех британских парламентариев. Также все без исключения депутаты вправе выступать в прениях в ходе заседаний Большого английского (англо-уэльского) комитета, однако правом голосовать и предлагать поправки на этой стадии наделены только английские (и уэльские) депутаты.

В ходе предвыборной кампании перед избранием нынешнего состава парламента консерваторы в своем манифесте обещали в случае победы направить предложения по решению «английского вопроса» в парламентский Комитет по процедуре, прежде чем представлять их на рассмотрение всех депутатов. Предполагалось также, что новый порядок будет в тестовом режиме опробован на одном-двух законопроектах. На практике же правительство Д. Кэмерона ре-

шило пойти по другому, двухступенчатому пути – предложив сначала Комитету по процедуре осуществить техническое изучение предложений, а затем по прошествии года, в течение которого новый порядок должен пройти апробацию, провести его всесторонний анализ. Таким образом, «пилотными» должны будут стать все касающиеся Англии законопроекты, которые будут вноситься на рассмотрение парламента в течение 2015-2016 парламентского года. В письме председателю Комитета по процедуре Ч. Уокеру от 4 сентября 2015 г. лидер Палаты общин К. Грэйлинг сообщил, что отныне в пояснительных записках ко всем вносимым правительством в парламента законопроектам будет содержаться указание на территориальную сферу действия акта. Впрочем, правительство не согласилось с предложением Комитета по процедуре вновь провести голосование по итогам первого года действия нового порядка с тем, чтобы определиться в отношении целесообразности его сохранения в 2016-2017 парламентском году.

Решение провести всесторонний анализ сохраняет возможность для более радикального подхода к решению проблемы, отражая тем самым стремление угодить приверженцам более отчетливой и, вероятно, более упрощенной модели реализации принципа «английские голоса за английские законы». Кроме того, по мере обсуждения предложений стала очевидной невозможность их претворения в жизнь на основе формирования какой-либо коалиции, что и было подтверждено в ходе прошедшего голосования. Одновременно консерваторами делается явная ставка на то, что рассматриваемые изменения парламентской процедуры будут на практике применяться лишь эпизодически и, таким образом, выйдут из-под прицела массового политического сознания, вместе с тем позволив удовлетворить амбиции внутрипартийных сил, для которых решение «английского вопроса» является основным приоритетом, главным образом – правых тори, среди которых немало сторонников более радикальных мер, включая создание отдельного английского парламента.

В процессе обсуждения предложений правительства, как и ожидалось, они были подвергнуты значительной критике. Основные упреки сводились к не правовой, а политической мотивации нововведений, якобы преследующих цель снизить влияние парламентариев от Шотландии либо создать сложности при проведении единообразной законотворческой линии в случае

потенциального прихода к власти лейбористов (хотя сокрушительное поражение последних в Шотландии в ходе майских парламентских выборов 2015 г. резко изменило общий территориально-политический контекст, который, вероятно, принимался в расчет при формировании консерваторами позиции по данному вопросу).

Шотландская национальная партия (ШНП), с самого начала высказывавшая крайне негативное отношение к самой идее реализации принципа «английские голоса за английские законы», основывает свою критику на утверждении, что такое новшество приведет к разрушению традиций британского парламентаризма и политизации роли спикера. Впрочем, следует отметить, что на спикера в любом случае возложены полномочия по принятию решений в вопросах, допускающих неоднозначную трактовку, в частности, при определении, является ли законопроект финансовым (признание таковым существенно сокращает возможности Палаты лордов повлиять на принятие акта). Тем не менее, хотя роль «хранителя традиций» не вполне характерна для партии, ставящей основной целью своей политики прекращение существования Соединенного Королевства в его современном виде, консерваторам будет довольно сложно убедить общественность в том, что задачей реформ не является продвижение английских интересов в ущерб шотландским.

Шотландцами также ставится под сомнение практическая целесообразность процедурных новелл. Так, лидер фракции ШНП в британском парламенте П. Уишарт на заседании Комитета по процедуре по данному вопросу 9 сентября 2015 г. заявил: «Нас – 59 из 650 депутатов. Английские депутаты всегда настоят на своем при рассмотрении любого законопроекта. Я не могу вспомнить ни одного законопроекта, по которому мнение шотландских депутатов было бы определяющим» [9]. Однако существуют и противоположные оценки. В частности, Общество избирательных реформ отмечает, что «по итогам всеобщих выборов во всех регионах впервые в истории наибольшее количество мест получили разные партии – консерваторы в Англии, лейбористы в Уэльсе, ШНП в Шотландии и Демократическая юнионистская партия в Северной Ирландии. Вестминстерская избирательная система приводит к такой степени поляризации британской политики, которая не отражает выбор граждан... Это

разделение делает политически императивной реализацию принципа «английские голоса за английские законы», поскольку распределение электоральных результатов между составными частями Соединенного Королевства порождает вероятность принятия законов по инициативе партии, проигравшей выборы в Англии, при поддержке шотландских и уэльских парламентариев» [11].

Среди наиболее противоречивых аспектов предложений – установление критериев отнесения тех или иных вопросов к категории «сугубо английских». Чисто территориальный принцип вряд ли может служить основой для такого разделения, поскольку, как было отмечено в докладе комиссии У. МакКея, существуют различные виды «трансграничных» проблем, решение которых в одной части Великобритании будет автоматически иметь определенные последствия для другой ее части (например, в вопросах выбора жителями приграничных районов обслуживания в медицинском учреждении того или иного региона).

Дискуссионным остается вопрос о том, насколько оправданным является предоставление спикеру столь широких дискреционных полномочий при определении «сугубо английского» статуса законопроекта. Аналогия проводится с решениями относительно сертификации проектов актов в представительных органах Шотландии и Уэльса, которые могут быть пересмотрены в судебном порядке. В качестве причины, по которой такая же схема не может быть применена в Вестминстере, У. МакКей приводит следующий аргумент: «Деволуционные законодатели сами являются продуктом закона, из которого невозможно изъять данное положение, а (британский) парламент неподотчетен судам в силу Билля о правах» [10]. Тем не менее, очевидно, что возникновение подобного дисбаланса является уязвимой стороной предложений консерваторов и будет вызывать упреки в их адрес.

Критические замечания в отношении первоначальной редакции предложений также касались того, каким образом они будут распространяться на вопросы правового регулирования сферы государственных финансов. Это обусловлено так называемой «формулой Барнетта», применяемой британским казначейством для автоматического расчета государственных ассигнований на финансирование определенных расходов в Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии и равной соотношению населения этих ре-

гионов и населения Англии, умноженному на уровень соответствующих расходов в Англии. Таким образом, любое решение английских депутатов относительно сокращения, например, расходов на здравоохранение в Англии, немедленно привело бы к снижению тех же ассигнований в других регионах. Чтобы снять подобные опасения, правительство внесло коррективы в первоначальный вариант документа, обозначив в новом пункте 11) статьи 83J парламентского регламента, что все без исключения депутаты по-прежнему будут вправе голосовать при рассмотрении годовых бюджетных проектировок правительственных расходов и законопроектов, санкционирующих такие расходы. Также было сохранено всеобщее голосование по законопроектам, устанавливающим новые налоговые обязательства или предусматривающим дополнительные бюджетные ассигнования.

С точки зрения конституционно-правовых последствий реализации предложений кабинета Д. Кэмерона необходимо отметить, что они в первую очередь должны рассматриваться в контексте более широкой реформы, направленной на создание самостоятельного «английского измерения» в общей системе как законодательной, так и исполнительной власти Великобритании. Примечательно, что в рамках заинтересованных британских ведомств уже рассматриваются возможности территориальной «демаркации» подразделений, отвечающих за специфически английские (или англо-уэльские) вопросы. Аналогичным образом обстоят дела и в случае с общенациональными политическими партиями, управленческие структуры которых в нынешних условиях было бы логично формировать на основе, схожей с распространенной в федеративных государствах практикой.

Практическая реализация одобренных Палатой общин предложений правительства будет затяжным и весьма трудоемким процессом. Как отметил теневой лидер палаты лейборист К. Брайнт по итогам первого заседания Большого английского комитета 2 ноября 2015 г., на котором обсуждались некоторые «сугубо английские» статьи законопроекта о жилищном хозяйстве и планировании, новая система «имеет больше замысловатых архитектурных узоров, чем все здания Ватикана вместе взятые» [13]. Вероятнее всего, изменения в регламенте работы парламента буду лишь начальным этапом, а вовсе не окончательной точкой в поиске жизнеспособного решения «английского вопроса».

ПРИМЕЧАНИЯ:

1) Термин «западнотитанский вопрос» был впервые предложен в ходе парламентских дебатов в 1977 г. депутатом Палаты общин от Ольстерской юнионистской партии И. Пауэллом в качестве реакции на реплику парламентария-лейбориста Т. Дилла: «До каких пор... уважаемые английские депутаты будут терпеть ситуацию, когда... как минимум 119 уважаемых депутатов от Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии оказывают важное, а, возможно, зачастую и решающее, влияние на английскую политику, в то время как сами они не имеют права голоса по аналогичным вопросам в отношении Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии». Для иллюстрации при этом приводился шотландский избирательный округ Западный Лотиан.

2) По данным подготовленного в 2014 г. обзора «Будущее Англии», этой точки зрения придерживались 62% респондентов [14].

Литература:

1. Казаков С. Деволуция в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии. LAP Lambert Academic Publishing; 2013.
2. Коданева С. Британская конституционная реформа. Региональный аспект. М., 2005.
3. Bogdanor, Vernon 'Devolution in the United Kingdom', Updated Edition, Oxford Paperbacks, 2001.
4. Colley, Linda. Acts of Union and Disunion. Profile, 2014.
5. Dalyell, Tam. Devolution: The End of Britain? Jonathan Cape Ltd, 1977.
6. Deacon, Russell. Devolution in Britain Today. Manchester University Press, 2006.
7. Gay, Oonagh. The West Lothian Question. House of Commons Library SN/PC/2586, 26 June 2006.
8. Her Majesty's most gracious speech to both Houses of Parliament at the State Opening of Parliament 2015.
9. Procedure Committee Oral Evidence: English votes for English laws Standing Orders, HC 410 Wednesday 9 September 2015 // <http://data.parliament.uk>.

10. Procedure Committee Oral Evidence: English votes for English laws Standing Orders, HC 410 Tuesday 8 September 2015 // <http://data.parliament.uk>.
11. Procedure Committee Written Evidence submitted by The Electoral Reform Society // <http://data.parliament.uk>.
12. Report on Devolution and the Governance of England, House of Commons Justice Committee, 24 May 2009.
13. The Conversation. November 3. 2015 // <http://theconversation.com/first-evel-bill-debated-in-the-commons-but-mps-still-arent-clear-how-it-will-work-50099>
14. The Future of England Survey 2014 // <https://yougov.co.uk>.

ENGLISH VOTES FOR ENGLISH LAWS (CHANGES IN THE LEGISLATIVE PROCEDURE OF THE BRITISH PARLIAMENT)

The article examines the changes of the legislative procedure in the House of Commons of the British Parliament aimed at establishing a new process of consideration of bills that concern England, or England and Wales. The necessity of such changes is related to the asymmetrical nature of the British devolution – the delegation of powers to regional authorities. The people of England who do not have their own legislature were until recently in a situation where their elected members of parliament had no influence on decision-making concerning

Scotland, Northern Ireland or Wales within the scope of the devolved powers, whereas the MPs representing those countries could influence the passage of bills relating to England. The new legislative procedure called “English votes for English laws” is supposed to bridge this constitutional gap.

Vladimir Khrisanfov,
Post-Graduate Researcher, Department
of Constitutional Law, MGIMO(University)
under the MFA of Russia.

Ключевые слова:

деволюция, Англия и Уэльс, Палата общин, «английский вопрос», «английские голоса за английские законы», изменения законодательной процедуры.

Keywords:

devolution, England and Wales, the House of Commons, “the English question”, “English votes for English laws”, changes in the legislative procedure.

References:

1. Kazakov S. Devolutsiya v Soedinennom Korolevstve Velikobritanii I Severnoy Irlandii [Devolution in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland]. LAP Lambert Academic Publishing; 2013.
2. Kodaneva, S. Britanskaya Konstitutsionnaya Reforma. Regionalnyy Aspekt [The British Constitutional Reform. A Regional Aspect]. M., 2005.
3. Bogdanor, Vernon. Devolution in the United Kingdom. Updated Edition, Oxford Paperbacks, 2001.
4. Colley, Linda. Acts of Union and Disunion. Profile, 2014.
5. Dalyell, Tam. Devolution: The End of Britain? Jonathan Cape Ltd, 1977.
6. Deacon, Russell. Devolution in Britain Today. Manchester University Press, 2006.
7. Gay, Oonagh. The West Lothian Question. House of Commons Library SN/PC/2586, 26 June 2006.
8. Her Majesty's most gracious speech to both Houses of Parliament at the State Opening of Parliament 2015.
9. Procedure Committee Oral Evidence: English votes for English laws Standing Orders, HC 410 Wednesday 9 September 2015 // <http://data.parliament.uk>.
10. Procedure Committee Oral Evidence: English votes for English laws Standing Orders, HC 410 Tuesday 8 September 2015 // <http://data.parliament.uk>.
11. Procedure Committee Written Evidence submitted by The Electoral Reform Society // <http://data.parliament.uk>.
12. Report on Devolution and the Governance of England, House of Commons Justice Committee, 24 May 2009.
13. The Conversation. November 3. 2015 // <http://theconversation.com/first-evel-bill-debated-in-the-commons-but-mps-still-arent-clear-how-it-will-work-50099>
14. The Future of England Survey 2014 // <https://yougov.co.uk>.