

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2022.65.89.036

## Законопроект «О лучшем сохранении порядка в Лондоне, Вестминстере и местечке Саутуорк» 1785 г.: реформа полиции и уголовного правосудия Великобритании XVIII века

Пономарева Валерия Владимировна

Доктор юридических наук, профессор,  
начальник кафедры государственно-правовых дисциплин,  
Сибирский юридический институт МВД России,  
660131, Российская Федерация, Красноярск, ул. Рокоссовского, 20;  
e-mail: valery\_e378he@mail.ru

### Аннотация

В статье рассмотрены проблемы парламентского реформирования полиции и уголовного правосудия Великобритании XVIII века. Несмотря на объективные предпосылки и публичный характер законопроекта, подготовленного высокопоставленным должностным лицом, состоящим на государственной службе, билль оказался отклонен. Отказ палаты общин и муниципальных властей Сити Лондона от перехода к более централизованной модели полиции был обусловлен распространенными в обществе предубеждениями и опасениями злоупотреблений полицией властными полномочиями, стремлением сохранить сложившуюся систему прав и свобод подданных, сохранить существующую систему местного самоуправления, а также недостатками законопроекта – не решен вопрос о государственном финансировании полиции. На основе анализа парламентских дебатов автором сформулирован способ преодоления выявленных проблем законопроектной деятельности.

В работе показано, что обсуждение проекта реформы полиции в 1785 г. выявило, что для дискурса *freedom&order* оказался значим установленный баланс идей и теорий эпохи Просвещения, выражающих ценности свободы и порядка. Представляется, что законопроект о реформе полиции 1785 г. как *private bill*, имел *изначально* меньшую вероятность принятия, нежели правительственный билль, так как время на обсуждение таких законопроектов существенно ограничено парламентскими процедурами. Изменение формы законопроекта на *public bill*, поддержка лояльным правительству и короне парламентским большинством, главой правительства и монархом лично, публикации на страницах лондонских газет и журналов, а главное – решение вопроса о финансировании – все это известные XVIII в. приемы политического давления и участия, которые вполне могли бы обеспечить успех реформе полиции в 1785 г., а не спустя почти полвека в 1929 г.

### Для цитирования в научных исследованиях

Пономарева В.В. Законопроект «О лучшем сохранении порядка в Лондоне, Вестминстере и местечке Саутуорк» 1785 г.: реформа полиции и уголовного правосудия Великобритании XVIII века // Вопросы российского и международного права. 2021. Том 11. № 12А. С. 51-58. DOI: 10.34670/AR.2022.65.89.036

**Ключевые слова**

Полиция, реформа, билль, парламент, палата общин, генеральный солиситор, барристер, констебль, конституционные права и свободы.

**Введение**

В XVIII в. термин «полиция» использовался юристами, журналистами, политиками в контексте обеспечения законности, порядка и правосудия, безопасной и благоприятной жизнедеятельности социума. Так, У.Блэкстоун, автор труда «Комментарии к законам Англии» под полицией понимал установленный порядок и регламентацию, подчинение поведения подданных правилам доброй совести и нравов, традиций и обычаев, использование принуждения – для обеспечения общего блага и предупреждения преступлений, а шотландский экономист и философ А.Смит – с обеспечением безопасности и состояния порядка [Smith, 1978, с. 311]. Постепенная трансформация и юридизация понятия «полиция» сужала его понимание до обязанности *государства* по обеспечению и защите прав и свобод подданных в рамках издревле существующей, а потому общепризнанной королевской прерогативы поддержания безопасности и социального порядка.

**Основное содержание**

Винчестерский статут 1285 г. законодательно оформил поддерживаемое английским обществом представление об охране общественного порядка - т.н. «community policing», о природе отношений монарха и подданных, государства и общества: функцию обеспечения общей превенции правонарушений, задержания подозреваемых и привлечения к ответственности виновных государство разделяло с местными сообществами и корпорациями, а полицейские функции возлагались на локальные полицейские силы и мужскую часть населения страны, ибо глава каждый домохозяйства приносил клятву лично участвовать в розыске и привлечении преступников к ответственности, выполнять обязанности констебля в течение года безвозмездно.

Подчеркнем, что роль местных локальных сообществ, корпораций, а также предприимчивых подданных по обеспечению охраны общественного порядка *возрастала* на протяжении XVIII в., а констебли и оплачиваемые состоятельными подданными ночные сторожа оставались, за редким исключением, единственными полицейскими силами. Их очевидная неспособность противодействовать растущей городской преступности, особенно в трущобах Лондона, создавала объективные предпосылки для частных и публичных инициатив по реформированию полиции и уголовного правосудия. Например, газеты и журналы, особенно столичная пресса, использовалась предприимчивыми субъектами для розыска преступников по описанию их примет. С 1772 г. в газетах регулярно появлялись печатные объявления, озаглавленные: «Ловите! За вознаграждение». В 1763 г. в качестве эксперимента при магистратском суде на Боу-стрит был создан пеший, а позже и конный патрули, обеспечивающий порядок на улицах столицы и ее предместьях. Несмотря на очевидную пользу, патрули были распущены, поскольку казначейство не смогло изыскать денежных средств. Отметим, что редкие попытки модернизировать архаическую децентрализованную полицию неизменно наталкивались на сопротивление общества на протяжении всего XVIII в. Модель «полицейского государства», распространенная в странах европейского континента, практика

обеспечения правопорядка посредством активной государственной административной регламентации и, соответственно, расширение функций полиции, ее численности не получила распространения в Великобритании, где сосуществовали разные системы местного самоуправления и, соответственно, полицейские силы были издревле децентрализованы и не подчинены единому центру. К 1785 г. в Лондоне имелось несколько самостоятельно функционирующих полицейских подразделений: в Сити - дневная полиция и ночной дозор под контролем муниципальных властей; в Вестминстере- 80 констеблей, выбранных из горожан - купцов и торговцев, и несколько полицейских, получающих денежное вознаграждение; полицейское управление на Темзе обеспечивало безопасность речной торговли; а управление на Боу-стрит – порядок на улицах Лондона, за исключением Сити. Кроме того, правопорядок в Лондоне обеспечивали мировые судьи, шерифы и олдермены, а каждый приход оплачивал услуги ночных стражей. Итак, исторически сложившаяся система полиции с элементами государственного контроля дополнялась частными детективами, частной охраной, чья деятельность финансировалась имущей частью английского общества.

В связи с особенностями политико-правового развития в Великобритании, упрочению места статутного законодательства в системе общего права, значения юридического образования и судебной прецедентной практики гораздо раньше, нежели в странах континентальной Европы, были приняты конституционные акты, формально-юридически закрепившие гарантии прав и свобод, обеспечившие личную свободу подданных от произвольных притеснений властей. Положение Великой хартии вольностей 1215 г. о том, что «свободный человек не может быть задержан или заключен в тюрьму, лишен его прав или имущества .. кроме как по закону страны», с конца XVII в. стало конституционным правилом, Habeas Corpus Act 1679 г. юридически оформил принципы права - презумпция невиновности, законность задержания, скорый и справедливый суд. Билль о правах 1689 г. закрепил безопасность как жизненно важную и конституционную ценность. Эту особенность национального правосознания отмечали иностранцы-путешественники: «англичане боятся строгой полиции, и лучше хотят быть обкрадены, чем видеть караулы...» [Карамзин, 2001, с. 648]. Личная свобода и неприкосновенность ценились населением страны как важнейшие конституционные завоевания, правовые ценности, основа британской государственности. Британские юристы и парламентарии, рассуждая в соответствии с идеалами Просвещения о предназначении государства, в дихотомии freedom&order отдавали предпочтение ценностям социальной свободы и безопасности, идеям благосостояния и соблюдения норм общего права. В умах и просвещенной элиты, и народных низов было распространено *устойчивое предубеждение*, что наделение полиции публично-властными полномочиями приведет к злоупотреблениям государственной власти, ограничению прав и свобод английского народа, что и предопределило открытое противодействие очередной попытке посредством статутного законодательства реформировать полицию.

Итак, 23 июля 1785 г. в палату общин был внесен законопроект «О лучшем сохранении порядка в Лондоне, Вестминстере и местечке Саутуорк».

Кем был внесен в палату общин законопроект?

В научной литературе мнения исследователей расходятся. Некоторые авторы утверждают, что инициатором билля было правительство [1, с.54], а его глава - У.Питт-мл. внес законопроект на обсуждение в палату общин т.н. public bill. Но тогда его принятия было бы гарантировано поддержкой правительства Его Величества, лоялизмом заднескамеечников – сквайров и политическим весом короны.

Напротив, внимательное изучение парламентских дебатов определенно свидетельствует, что это утверждение *ошибочно*, законопроект на рассмотрение в палате общин был внесен А. Макдоналдом, занимавшим пост генерального солиситора

Так был ли законопроект публичным или частным?

Ответ на этот вопрос имеет определяющее значение. В XVIII в. большинство законопроектов составляли частные билли, а меньшинство – публичные. Порядок и парламентские процедуры прохождения и тех, и других законопроектов были практически идентичны. Разница заключалась в субъекте законодательной инициативы, его предмете, цели и территориальной юрисдикции. Публичные билли распространяли свое действие на территорию всей страны, затрагивали интересы общества в целом, регулировали наиболее значимые социальные проблемы, а потому вносились в обе палаты парламента депутатами, которые являлись членами правительства. Напротив, частные билли касались индивидуальных либо корпоративных интересов, имели локальный характер, их действие распространялось на территорию определенных административно-территориальных единиц, а время рассмотрения обеими палатами было ограничено. Такие законопроекты вносились рядовыми членами парламента, не входившими в состав правительства.

Имеющиеся в нашем распоряжении документы не дают исчерпывающего ответа на этот вопрос. С одной стороны, этот законопроект можно рассматривать как составляющую часть реформ, инициированных правительством У. Питта-мл. в 1780-х гг. [Важенина, 2019, с.54]. Однако материалы парламентских дебатов однозначно свидетельствуют, что *никто из членов правительства* этот законопроект в ходе парламентских прений не поддержал. Равно как и сам У. Питт-мл. *не выступил* в палате общин в поддержку билля о реформе полиции. Следовательно, можно полагать, что инициатором билля выступил сам А. Макдональд, а потому билль был всего лишь частной инициативой коммонера, занимавшего высокий пост на государственной службе, но не входившего в правительство.

Целью билля, как утверждение принципа неотвратимости наказания, методом по выражению самого субъекта законодательной инициативы – «изменение всей системы уголовного правосудия *в этом районе*», предлагалось ограничить срок проведения реформы одним годом, поскольку реформа полиции будет носить *экспериментальный характер* [Hume, 1953, с. 888].

А. Макдональд, обращаясь к парламентариям, использовал в качестве убедительных аргументов рационально-политические доводы и предлагал членам оппозиции поддержать законопроект, руководствуясь соображениями *политической целесообразности и «здравым смыслом»*. Реформатор ссылаясь на имеющийся положительный практический опыт, а необходимость реформирования всей системы уголовного суда была *объективно назревшей, ибо* недостатки правосудия были общеизвестны каждому парламентария: коррупция, ибо мировые судьи не получали вознаграждения; неэффективность как результат совмещения в одном лице статуса мирового судьи, магистрата и *предпринимателя*; ростом преступности в трущобах Лондона.

Проект реформы полиции включал в себя следующее: разделение Лондона на 9 районов, создание в каждом из них судебной конторы с 3 мировыми судьями, наделение публично-властными полномочиями трех старших офицеров полиции - суперинтендантов, руководившие констеблями, курьерами судов, ночными стражами и др., а также введение в каждом из 9 районов города ночных патрулей в составе двенадцати сторожей.

Далее, еще одной новацией стало решение проблемы ускорения процедур судебных

разбирательств путем предоставления права участия в судебных заседаниях, наряду с мировыми судьями, опытным барристерам, имеющим 10-летний стаж профессиональной деятельности.

Одновременно предлагалось ужесточить уголовное наказание лицам, обвиняемым в совершении краж. Необходимость расширения властных полномочий полицейских А. Макдональд образно и эмоционально аргументировал так: констебль не имел полномочий «остановить вора с мешком за спиной, хотя бы в мешке громко звякали большие серебряные кружки с крышками» [Hume, 1953, с. 911].

Призывая коммонеров поддержать законопроект, А. Макдональд утверждал, что он советовался и был поддержан авторитетными мировыми судьями и адвокатами, известными юридическому сообществу как компетентные специалисты в сфере уголовного правосудия.

Поскольку казначейство не изыскало средств на финансирование реформы полиции и вознаграждение мировым судьям, А. Макдональд предложил ввести новый муниципальный сбор – субботную дорожную пошлину.

Несмотря на ряд предложений и замечания, билль прошел процедуру первого чтения и был одобрен палатой общин без голосования, ибо в июле, в конце парламентской сессии присутствовало *всего 40 парламентариев*, явное меньшинство. Момент был выбран удачно, поскольку признанные лидеры и ораторы парламентской оппозиции - Г. Фокс и Шеридан, личные противники и оппоненты А. Макдональда отсутствовали.

Итак, представитель умеренных вигов У. Иден соглашался, что реформа полиции и уголовного правосудия необходима, но полагал, что требуемые 20 тыс. фунтов стерлингов вызовут общественное недовольство. Казначейство, а первым лордом казначейства был сам У. Питт-мл., было не намерено оплачивать реформу полиции, что на наш взгляд, служит еще одним аргументом в пользу *частного характера билля*.

На рассмотрение коммонеров было внесено конструктивное предложение отпечатать текст законопроекта с тем, чтобы отсутствовавшие члены палаты общин смогли его изучить самостоятельно.

Возражения лорда Бьючампа, представителя оппозиции, касались содержания законопроекта. Он поддержал саму идею реформы полиции, однако категорически возражал против предоставления права барристерам занимать должность мировых судей, поскольку «положение английского судьи неприкосновенно, он независим от короны, ему доверено решение вопросов жизни и смерти, в отличие от судей Уэльса» [Hume, 1953, с. 911].

Хотя оба парламентария разделяли сложившиеся в английском обществе взгляды на мирового судью как на «отличительного члена общества, свободного от предубеждений, сохранявшего свободу собственного мнения», однако разница в аргументах была весьма существенна: член оппозиции ссылался на философско-правовые ценности Просвещения, тогда как А. Макдональд - на юридическую практику и экстраординарные полномочия монарха в этой сфере.

Итак, законопроект прошел процедуру первого чтения, 27 июля 1785 г. его текст был отредактирован и подготовлен для второго чтения в палате общин, но вызвал организованное сопротивление за стенами парламента.

29 июля 1785 г. шерифы Лондона представили в парламент петицию, подписанную мэром Лондона и олдерменами, в которой реформа полиции подверглась обструкции как «уничтожившая закрепленные хартией права величайшего города мира, нарушавший конституционные свободы более 1 млн. подданных Его Величества» [Hume, 1953, с.911]. Политико-правовые представления XVIII в. о свободе, общественной безопасности,

благополучию и правопорядку сосуществовали с твердой уверенностью в том, что полиция, создаваемая и контролируемая правительством, приведет к злоупотреблениям и ущемлению установленных прав и свобод английского народа. Действительно, в XVIII в. формально-юридическая защита конституционных соглашений последовательно «обрастала» судебными прецедентами и неюридическими правилами, обеспеченными силой общественного мнения.

Против законопроекта один за другим решительно высказались коммонеры, представлявшие в парламенте Лондон, они заявили, что законопроект грубо нарушает права Совета олдерменов столицы.

Парадокс ситуации 1785 г. заключался в том, что сложившаяся система охраны правопорядка, ограниченная приходскими констеблями, сторожами и обязанностью членов местных общин задерживать преступников и доставлять в суд *уже была не в состоянии* противодействовать преступности и обеспечить правопорядок в английских городах, однако население страны *все еще не желало* ее реформировать.

Этому есть ряд объяснений. Во-первых, социальные беспорядки имели дискретный и локальный характер, во-вторых, отсутствовало постоянное давление общественного мнения на правительство, в-третьих, никто из парламентариев не вспомнил о событиях антикатолического мятежа лорда Гордона 2-9 июня 1780 г., когда пять лет назад полицейские подразделения оказались неэффективными, против мятежной толпы, бесчинствовавшей на улицах Лондона.

Одновременно парламентариями был выдвинут ряд предложений, которые по сути поддержали существующую систему полиции, а не были нацелены ее реформировать.

Олдермен Поуншед возражал против реформы уголовного правосудия, предлагая взамен практику высылки преступников в удаленные английские колониальные владения. Противники билля утверждали, что он создаст «деспотическую систему полиции... констебль сможет беспрепятственно, в нарушение конституционных свобод, войти в жилище любого подданного...» [Hume, 1953, с.911].

Более значимым было категорический отказ совета олдерменов Лондона любым попыткам подчинения городского самоуправления власти правительства У. Питта-мл., т.е. власти государства. Объединенная оппозиция в палате общин и за стенами парламента, выражающая настроения жителей Лондона, угрожала созывом собрания магистрата Миддлсекса, если инициатор законопроекта *сам лично не откажется* от проведения второго чтения билля в парламенте. В результате конституционные права и свободы подданных и корпоративный интерес лондонского Сити оказались более весомыми доводами, нежели рациональные аргументы А. Макдональда. Он был вынужден уступить, своенравный шотландец воспринял поражение как личное оскорбление, а потому У. Питт-мл. отозвал законопроект.

Таким образом, далеко не первая попытка реформировать традиционную полицию оказалась неудачной, была отклонена под нажимом правящей верхушки Лондона, которая, защищая собственно корпоративные интересы и привилегии Лондона, одновременно отстаивала конституционные права и свободы англичан, ибо по словам Т. Пейна, защита личности человека более священна, нежели защита собственности.

## Заключение

Резюмируя, следует отметить, что обсуждение проекта реформы полиции в 1785 г. выявило, что для дискурса *freedom&order* оказался значим установленный баланс идей и теорий эпохи Просвещения, выражающих ценности свободы и порядка. Представляется, что законопроект о

реформе полиции 1785 г. как *private bill*, имел *изначально* меньшую вероятность принятия, нежели правительственный билль, так как время на обсуждение таких законопроектов существенно ограничено парламентскими процедурами. Изменение формы законопроекта на *public bill*, поддержка лояльным правительству и короне парламентским большинством, главой правительства и монархом лично, публикации на страницах лондонских газет и журналов, а главное – решение вопроса о финансировании – все это известные XVIII в. приемы политического давления и участия, которые вполне могли бы обеспечить успех реформе полиции в 1785 г., а не спустя почти полвека в 1929 г.

### Библиография

1. Важенина, И.В. Теоретические и историко-правовые основы деятельности полиции Великобритании :дисс. ... канд.юрид. наук. – Москва, 2019. – 228 с.
2. Дайси, А.В. Основы государственного права Англии. Введение в изучение английской конституции. Антологиямировойправовоймысли. – 695 с.
3. Карамзин, Н.М. Письма русского путешественника // «Я берег покидал туманный Альбиона...» Русские писатели об Англии. 1646-1945. Российская политическая энциклопедия. – М., 2001. – 650 с.
4. D. Hume, *Political Essays*. – L., 1953. –P. 401-402.
5. *Parliamentary History of England from the Earliest Period to 1803* / Ed. W. Cobbett. – L. 1815, vol. 26. – 1440 p.
6. Smith, A. *Lectures on Jurisprudence*. Edited by R.L. Meek, D.D. Raphael, and P.G. Stein. Indianapolis: LibertyClassics, 1978. – 610 p.

### The bill on “the best preservation of order in London, Westminster and the borough of Southwark” 1785: reform of the police and criminal justice of Great Britain of the XVIII century

**Valeriya V. Ponomareva**

Doctor of Law, Professor,  
Head of the Department of State and Legal Disciplines,  
Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation,  
660131, 20, Rokossovsky str., Krasnoyarsk, Russian Federation;  
e-mail: valery\_e378he@mail.ru

#### Abstract

The article deals with the problems of parliamentary reform of the police and criminal justice in the UK of the XVIII century. Despite the objective prerequisites and the public nature of the bill, prepared by a high-ranking official in the civil service, the bill was rejected. The refusal of the House of Commons and the municipal authorities of the City of London to switch to a more centralized model of the police was due to widespread prejudices and fears of abuse of power by the police, the desire to preserve the existing system of rights and freedoms of subjects, to preserve the existing system of local self-government, as well as the shortcomings of the bill - the issue of state funding of the police has not been resolved. Based on the analysis of parliamentary debates, the author formulated a way to overcome the identified problems of legislative activity.

The paper shows that the discussion of the police reform project in 1785 revealed that the established balance of ideas and theories of the Enlightenment era, expressing the values of freedom

and order, was significant for the freedom&order discourse. It seems that the Police Reform Bill of 1785, as a private bill, was initially less likely to be adopted than a government bill, since the time for discussion of such bills is significantly limited by parliamentary procedures. Changing the form of the bill to a public bill, the support of the parliamentary majority loyal to the government and the crown, the head of government and the monarch personally, publications on the pages of London newspapers and magazines, and most importantly - the solution of the issue of financing - all these are well-known XVIII century methods of political pressure and participation, which could well ensure the success of police reform in 1785, and not after almost half a century in 1929.

### **For citation**

Ponomareva V.V. (2021) Zakonoproekt «O luchshem sokhranении poryadka v Londone, Vestminstere i mestechke Sautuork» 1785 g.: reforma politsii i ugovnogo pravosudiya Velikobritanii XVIII veka [The bill on “the best preservation of order in London, Westminster and the borough of Southwark” 1785: reform of the police and criminal justice of Great Britain of the XVIII century]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 11 (12A), pp. 51-58. DOI: 10.34670/AR.2022.65.89.036

### **Keywords**

Police, reform, bill, Parliament, House of Commons, solicitor General, barrister, constable, constitutional rights and freedoms.

### **References**

1. Vazhenina, I.V. Theoretical and historical-legal foundations of the British police: dissertation ... Candidate of Law. sciences'. - Moscow, 2019– - 228 p.
2. Dicey, A.V. Fundamentals of the state law of England. Introduction to the study of the English Constitution. Anthology of world legal thought– - 695 p.
3. Russian Russian writers about England 3. Karamzin, N.M. Letters of a Russian traveler // "I was leaving the foggy Albion coast...". 1646-1945. Russian Political Encyclopedia. - M., 2001. - 650 p.
4. D. Hume, Political Essays. – L., 1953. –P. 401-402.
5. Parliamentary History of England from the Earliest Period to 1803 / Ed. W. Cobbett. – L. 1815, vol. 26. – 1440 p.
6. Smith, A. Lectures on Jurisprudence. Edited by R.L. Meek, D.D. Raphael, and P.G. Stein. Indianapolis: LibertyClassics, 1978. – 610 p.