

УДК 342 (1-856)

Д.С. Береговцова

РЕФОРМА ПАЛАТЫ ЛОРДОВ БРИТАНСКОГО ПАРЛАМЕНТА

В настоящей статье раскрываются причины проведения и особенности реформы верхней палаты британского парламента – палаты лордов, инициированной партией лейбористов в 1999 году. Особое внимание уделено хронологии реформы (её основным этапам), а также структуре и порядку формирования преобразованной верхней палаты. Кроме того, исследуется эволюция палаты лордов, начиная со времени её возникновения, перечисляются акты, оказавшие наиболее значительное влияние на структуру и порядок её формирования.

Введение

В 1265 году случилось значимое событие не только в английской истории в частности, но и в истории мирового парламентаризма в целом: Симон де Монфор, одержавший победу в гражданской войне против короля Генриха III, создал первый в истории Англии парламент (традиционно английский парламент считается древнейшим парламентом в мире). Первоначально парламент был однопалатным, однако с середины XIV века стал делиться на две палаты: верхнюю – палату лордов, где заседали светские и духовные феодалы (в XV веке светских лордов начинают именовать пэрами), и нижнюю – палату общин, где заседали рыцари и представители городов.

В течение довольно длительного времени после своего возникновения парламент играл роль совещательного органа при монархе, однако постепенно его функции расширялись, парламент стал пытаться подчинить своему контролю государственное управление и, наконец, занял достойное место в системе органов государственной власти Соединенного Королевства. При этом британский парламент накануне реформы 1999 года представлял собой уникальное явление в современном мире и, как отмечал А.М. Арбузкин, сочетал одновременно и черты современного парламентаризма, и традиционные качества сословно-представительного органа при монархе [1, с. 452]. Вместе с тем в настоящее время британский парламент утратил эту свою особенность, что связано с коренным преобразованием и изменением порядка формирования верхней его палаты – палаты лордов.

Реформа палаты лордов 1999 года

Палата лордов (полное наименование в настоящее время – Почтенные Лорды духовные и светские Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, собравшиеся в парламенте) была признана для представительства интересов английской аристократии и, что не менее важно, для сдерживания радикализма палаты общин. Первоначально палата лордов доминировала над нижней палатой, однако впоследствии произошло перераспределение властных полномочий между палатами в пользу нижней.

На протяжении всей истории существования палаты лордов порядок её формирования был относительно стабилен, за исключением редких изменений. Палата формировалась исключительно феодальным способом, преимущественно по наследственному признаку. Члены палаты подразделялись на «духовных лордов» (представителей высшего духовенства) и светских лордов (представителей английского дворянства). В XVIII в соответствии с Актом об англо-шотландской унии (1707 г.) и Актом об англо-ирландской унии (1800 г.) шотландские и ирландские пэры получают право избирать представителей, которые будут заседать в палате лордов [2]. В 1876 г. в соответст-

вии с Актом об апелляционной юрисдикции учреждаются должности «судебных лордов» – лордов-судей по апелляциям [2].

О необходимости реформирования палаты лордов впервые заговорили ещё в начале XX века (после Второй Мировой войны даже поднимался вопрос о её ликвидации). Особенно активно данную идею отстаивали представители партии лейбористов. Однако воплотить её в жизнь представители одной из наиболее влиятельных партий Великобритании смогли лишь в 90-х годах прошлого века.

Справедливости ради надо сказать, что постепенное реформирование палаты проводилось на протяжении всего XX века. Так, в 1911 г. Актом о парламенте были ограничены законодательные полномочия палаты в области финансов [3]. Поводом к этому стало отклонение в 1909 г. правительственного законопроекта о бюджете. Позднее, в 1949 г., Актом о парламенте был уменьшен период действия отлагательного вето палаты лордов с трёх сессий до двух и с двух лет до одного года [3]. В 1958 г. в соответствии с Законом о пожизненном пэрстве помимо наследственного было установлено пожизненное пэрство, распространявшееся, в том числе и на женщин, но не передававшееся по наследству [3]. В 1963 г. Закон о пэрстве не только предоставил на этот раз наследственным пэрам-женщинам право заседать в палате, но и разрешил наследственным пэрам отказываться от титула для того, чтобы иметь возможность баллотироваться на выборах в Палату общин от какой-либо политической партии. В соответствии с данным актом также все шотландские лорды получили возможность заседать в палате [3].

Однако наиболее радикальная реформа, как уже отмечалось выше, была инициирована и проведена партией лейбористов в конце XX века. В 1997 г. после 18-летнего правления консерваторов (1979–1997 гг.) партия лейбористов пришла к власти в результате парламентских выборов. Под руководством премьер-министра Энтони Блэра лейбористы провели ряд реформ британской государственной системы. В их числе была радикальная реформа палаты лордов. Необходимость проведения реформы объяснялась крайней консервативностью палаты, её высокой численностью (превосходящей количество представителей палаты общин почти в два раза), а также крайней недисциплинированностью лордов, постоянно пренебрегавших своими обязанностями и не являвшихся на заседания палаты, что, кстати, наглядно демонстрируют результаты голосования по Акту о Палате Лордов, предусматривавшем реорганизацию палаты (из более 1 290 членов палаты лордов в голосовании приняло участие лишь 302 пэра). На момент проведения реформы палата лордов включала около 1 290 пэров, в том числе наследственных пэров (2/3 от общего количества), пожизненных пэров, духовных лордов (два архиепископа – Кентерберийский и Йоркский и 24 епископа), лордов по апелляциям, а также шотландских и ирландских пэров.

В манифесте лейбористской партии о всеобщих выборах от 1 мая 1997 г. было установлено, что палата лордов должна быть реформирована. Первой стадией в процессе реформы явилось лишение наследственных лордов права заседать в ней. Целью реформы объявлялась дальнейшая демократизация палаты и придание ей наибольшей представительности [4, с. 6].

В октябре 1998 г. в палате лордов прошли двухдневные дебаты по реформе. Позицию партии лейбористов активно отстаивала баронесса Маргарет Джей. В ноябре 1998 г. королева выступила с тронной речью и объявила о создании королевской комиссии под руководством лорда Вейкхема, которая должна была представить свои рекомендации по порядку реформирования палаты лордов. В 1999 г. данная комиссия представила свой доклад, на основании которого и была проведена реформа.

Реформа палаты лордов, предложенная консерваторами, включала два основных этапа. На первом этапе предполагалось лишь частичное реформирование палаты, вто-

рой должен стать завершающим и предполагал полное изменение порядка формирования, структуры и функций палаты лордов.

Началом первого этапа послужило внесение в октябре 1999 г. Акта о Палате Лордов в палату общин, которая приняла его большинством голосов. На заседании палаты лордов Акт также был одобрен подавляющим большинством. 11 ноября 1999 г. закон был промульгирован королевой.

В соответствии с положениями Акта о Палате Лордов 1999 г. все наследственные пэры, за исключением 92 лордов, были лишены права заседать в палате. В число 92 лордов, сохранивших право заседать в палате на правах пожизненных пэров, вошли 90 пэров, избранных либо всей палатой (15 представителей спикера и председателя палаты) либо партийными фракциями или беспартийными группами палаты лордов (75 лордов), а также два лорда, занимающие традиционные должности – лорд-маршал (Earl Marshal), который является представителем Королевы в Парламенте, и великий маршал двора (Lord Great Chamberlain), который ответственен за различные церемонии, такие, например, как открытие парламента. После проведения первого этапа реформы численность палаты лордов резко уменьшилась, приблизительно сравнявшись с числом депутатов палаты общин. В августе 2011 г. в составе палаты было приблизительно 740 человек, включая пожизненных пэров, которые составляют подавляющее большинство в палате (около 630), духовных лордов (архиепископов Йоркского и Кентерберийского и 24 епископа англиканской церкви), а также наследственных пэров [5].

Пожизненные пэры, как уже было отмечено выше, составляют самую многочисленную группу в палате лордов. В соответствии с Актом о пожизненных пэрах 1958 г. пожизненное пэрство присваивается монархом путем выдачи жалованной грамоты за особые заслуги перед государством по представлению премьер-министра [3]. Как правило, пэрство присваивается видным государственным деятелям, включая премьер-министра, некоторых министров, наиболее видных представителей палаты общин и др. (данная категория пэрства присваивается уже после их отставки), а также общественным деятелям. Пожизненное пэрство прекращается со смертью лица, которому оно было пожаловано. Кроме пожизненных и наследственных лордов в палате также заседают духовные лорды, в число которых входят 5 важнейших прелатов церкви (Архиепископы Кентерберийский и Йоркский, Епископ Лондона, Епископ Дурхэма, Епископ Винчестерский), а также 20 диоцезианских епископов [5].

На первом этапе реформы полномочия палаты лордов практически не претерпели изменений, за одним небольшим исключением. На протяжении значительного времени, начиная с 1399 г., палата выступала в качестве высшей судебной инстанции королевства. Однако в соответствии с Актом о конституционной реформе 2005 г. было предусмотрено создание Верховного суда Великобритании, к которому должны были перейти судебные полномочия палаты лордов, и ликвидация должности лорда-канцлера [4, с. 20]. В октябре 2009 г. вновь созданный суд приступил к работе.

На втором этапе, который было решено провести в течение 10 лет, должна быть осуществлена полная реорганизация палаты, включая реорганизацию её состава, а также учрежден принципиально новый порядок её формирования. При этом высказывались самые разные предложения о структуре палаты, количестве её членов и даже названии. Так, например, партия консерваторов в январе 2002 г. высказала предложение о создании представительного органа, именуемого Сенат, включающего 240 членов, избираемых на 15-летний срок на основе мажоритарной избирательной системы. Либерально-демократическая партия высказала предложение о создании верхней палаты, состоящей из 300 представителей, не менее 80 % которых будут избираться по системе пропорционального представительства. Предлагались и разнообразные иные варианты формирования палаты. Премьер-министр Энтони Блэр, говоря о достоинствах и недос-

татках каждого из предложенных проектов, отмечал, что выбор должен делаться либо в пользу полностью назначенной палаты, либо в пользу полностью избранной, так как любые гибридные сочетания избранности и назначения существенно снизят её работоспособность. В мае 2002 г. был создан объединенный комитет по реформе палаты лордов, который должен был высказать свои предложения по реформированию палаты. В феврале 2003 г. комитет предложил на рассмотрение палат парламента семь вариантов порядка формирования верхней палаты:

- 1) полностью назначаемая;
- 2) полностью избираемая;
- 3) избираемая на 20 %, назначаемая на 80 %;
- 4) избираемая на 80 %, назначаемая на 20 %;
- 5) избираемая на 40 %, назначаемая на 60 %;
- 6) избираемая на 60 %, назначаемая на 40 %;
- 7) избираемая на 50 %, назначаемая на 50 %.

Ниже приведена таблица результатов голосования по каждому из перечисленных вариантов [4, с. 14]. При этом, как показывают данные таблицы, некоторые варианты вообще не выносились на голосование в палате общин.

Таблица – Результаты голосования в Британском парламенте по вопросу реформирования палаты лордов

Варианты	1	2	3	4	5	6	7
Палата лордов							
За	335	106	39	93	60	91	84
Против	110	329	375	338	358	317	322
Палата общин							
За	245	272	—	281	—	253	—
Против	323	289	—	284	—	316	—

Анализ результатов голосования позволяет прийти к выводу, что ни один из предложенных вариантов не набрал требуемого большинства голосов. Максимальную же поддержку в палате общин получил вариант № 4.

В сентябре 2003 г. правительство Энтони Блэра намеревалось вынести на голосование законопроект, предусматривающий удаление из состава палаты оставшихся 92 лордов. Однако ярое сопротивление членов палаты лордов привело к тому, что данный законопроект даже не ставился на голосование. В дальнейшем ход реформ сильно замедлился, за исключением принятия в 2005 г. Акта о конституционной реформе, суть которого ранее уже была нами раскрыта.

В 2005 г. случилось еще одно знаковое событие, непосредственным образом повлиявшее на реформу палаты: лейбористы в очередной раз победили на парламентских выборах. Новый премьер-министр Гордон Браун заявил о том, что его правительством будут приниматься все необходимые меры для завершения второго этапа реформирования палаты лордов. В мае 2006 г. ответственным за реформу палаты лордов был объявлен недавно избранный спикер палаты общин Джек Строу. Данное обстоятельство не могло не вызвать недовольства в палате лордов и в значительной степени предопределило дальнейший ход реформы. Выступая с ежегодной лекцией в университетском колледже Лондона, Джек Строу отметил, что реформа палаты лордов – необходимый этап в дальнейшей демократизации английского парламента. При этом первенством в парламенте, безусловно, должна обладать палата общин, так как первенство данной палаты – одна из основ британской демократии. Преобразованная палата лордов должна быть не точной копией палаты общин, а эффективно функционирующим органом

с собственными полномочиями. Необходимо также усилить представительность палаты за счет увеличения количества заседающих в палате женщин и представителей этнических меньшинств [4].

В марте 2007 года в палате общин состоялось очередное голосование по порядку формирования палаты лордов. На рассмотрение депутатов на этот раз предлагались следующие вопросы:

- 1) должен ли парламент иметь двухпалатную структуру (за высказались 416 депутатов, против 163);
- 2) должна ли быть палата лордов полностью назначаемой (за 196, против – 375);
- 3) должна ли быть палата лордов избираемой на 20 %, назначаемой на 80 % (этот вариант был отклонен большинством палаты и не выносился на голосование);
- 4) должна ли быть палата лордов избираемой на 40 %, назначаемой на 60 % (был также отклонен большинством палаты и не выносился на голосование);
- 5) должна ли быть палата лордов избираемой на 50 %, назначаемой на 50 % (за 155, против – 418);
- 6) должна ли быть палата лордов избираемой на 60 %, назначаемой на 40 % (за 178, против – 392);
- 7) должна ли быть палата лордов избираемой на 80 %, назначаемой на 20 % (за 305, против – 267);
- 8) должна ли быть палата лордов полностью избираемой (за 337, против – 224);
- 9) считаете ли вы необходимым удаление всех наследственных пэров из состава парламента (за 391, против – 111) [4].

Таким образом, в марте 2007 г. палата общин большинством голосов одобрила формирование палаты лордов полностью на выборной основе. Однако палата лордов подавляющим большинством голосов 326 против 122 отклонила данный вариант её формирования, как и многие другие, предложенные пэрам, проголосовав за полностью назначаемую верхнюю палату. В июле 2008 г. в пресс-релизе для средств массовой информации лорд-канцлер Джек Строу обрисовал в общих чертах, какой видит правительство будущую верхнюю палату британского парламента:

- 1) полностью или частично (на 80 %) избранная палата, формируемая путём прямых выборов на основании мажоритарной, пропорциональной систем или системы единственного передаваемого голоса;
- 2) палата, которая по своим задачам, функциям, полномочиям должна отличаться от палаты общин;
- 3) члены палаты могут избираться только на один срок, который должен составлять 12–15 лет [4, с. 91].

В сентябре 2009 г. премьер-министра Великобритании Гордон Браун, выступая с программной речью на конференции Лейбористской партии, сообщил о намерении в течение ближайшего года завершить реформу Палаты лордов, полностью ликвидировав право наследственных лордов заседать в палате, а кроме того, наделить избирателей правом отзываться из парламента своего депутата за ненадлежащее поведение.

В мае 2010 г. случилось еще одно важнейшее событие, имеющее прямое отношение к дальнейшей реформе палаты лордов: к власти после 13-летнего перерыва пришли консерваторы во главе с премьер-министров Дэвидом Кэмероном. Как именно это событие повлияет на судьбу палаты лордов, покажет только время.

Заключение

Сложно сказать, каким будет дальнейший процесс реформирования палаты и насколько быстро реформа будет, наконец, закончена. Вполне возможно, что после завершения данной реформы палата лордов будет функционировать более эффективно,

станет более демократичным и представительным органом, повысится её функциональная роль, что, собственно, и было основной целью реформирования. В последнем, однако, позволим себе усомниться. Как бы ни формировалась по окончании реформы верхняя палата, в любом случае данный способ формирования не будет существенно отличаться от порядка формирования нижней палаты (во всяком случае, по сравнению с ранее практиковавшимся наследственным принципом). Это значит, что в состав верхней палаты будут входить представители тех же политических партий и групп, что и в состав палаты общин, и, следовательно, верхняя палата станет гораздо более зависимой от партийной дисциплины и политической конъюнктуры. В наихудшем варианте верхняя палата станет всего лишь бесполезным дубликатом нижней. Кроме того, палата лордов британского парламента, являясь составной частью старейшего в мире органа парламентской демократии, призвана не только активно участвовать в законодательном процессе, но и сдерживать правительство, формируемое нижней палатой, и являться, таким образом, важнейшим элементом системы сдержек и противовесов разделения властей Соединенного Королевства. Насколько эта сдерживающая функция по отношению к правительству будет реализована, покажет время, однако представляется, что именно сложные взаимоотношения палаты лордов и английского правительства послужили истинной причиной реформирования палаты. В любом случае с утратой британскими лордами привилегий, существовавших более семи столетий, палата лордов как символ стабильности «старой доброй Англии» и одна из основ британского парламентаризма подверглась значительному преобразованию и в большой степени утратила своё первоначальное предназначение.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Арбузкин, А.М. Конституционное право зарубежных стран : учеб. пособие / А.М. Арбузкин. – М. : Юрист, 2004. – 666 с.
2. House of lords : сведения о деятельности // UK Parliament [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: <http://www.parliament.uk/documents/lords-information-office/hoflbgrussian.pdf>. – Дата доступа: 15.08.2011.
3. Великобритания. Конституционные акты // Энциклопедия Кругосвет [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: <http://www.Krugosvet.ru/node/41813?page=0,3>. – Дата доступа: 10.02.2012.
4. House of Lords Reform Since 1997: A Chronology (updated July 2009) // UK Parliament [Электронный ресурс]. – 2011 – Режим доступа: <http://www.parliament.uk/documents/lords-information-office.pdf>. – Дата доступа: 12.08.2011.
5. UK Parliament – Different types of Lords // UK Parliament [Электронный ресурс]. – 2011 – Режим доступа: <http://www.parliament.uk/lords> – Дата доступа: 12.08.2011.

Berahaustova D.S. Reform of the House of Lords of British Parliament

The reasons for carrying out the reform and its features in the upper House of British Parliament – the House of Lords initiated by the Labour Party in 1999 are revealed in the article. The special attention is given by the author of article to the chronology of reform (its basic stages), and also the structure and the order of formation of the transformed upper House. Besides, within the limits of the given article the evolution of the House of Lords since the time of its beginning is investigated, the Acts, which made the most considerable impact on the structure and order of formation of the House are listed.

Рукапіс паступіў у рэдкалегію 13.02.2012