

УДК 321.728(410) + 329(410)Лейб.

И. Г. Ковалев

ПРОБЛЕМА МОДЕРНИЗАЦИИ ВЕРХНЕЙ ПАЛАТЫ БРИТАНСКОГО ПАРЛАМЕНТА В УСЛОВИЯХ ПОСЛЕВОЕННОЙ РЕКОНСТРУКЦИИ

Рассматривается история подготовки и принятия Акта о парламенте 1949 г. в Великобритании. Исследуется проблема эффективности законотворческой деятельности палаты лордов в сложных экономических и политических условиях послевоенной реконструкции. Анализируются подходы основных политических партий Великобритании в отношении необходимости реформирования принципов формирования состава и полномочий второй палаты парламента.

Ключевые слова: реформа палаты лордов; Консервативная партия; Лейбористская партия; модернизация; соглашение Солзбери — Аддисона; Акт о парламенте 1949 г.

В конце XX — начале XXI в. Великобритания вступила в период модернизации своей системы центрального управления. Важнейшим элементом этой модернизации стала реформа одного из старейших государственных институтов — палаты лордов. Разумеется, необходимость демократизации этой аристократической и невыборной составной части законодательной ветви власти возникла задолго до того, как «новые лейбористы», ведомые премьер-министром Т. Блэром, решились на ликвидацию наследственного представительства в стенах британского парламента. Можно сказать, что на протяжении практически всего прошлого века в Соединенном Королевстве то разгорались, то угасали споры по поводу того, в каком направлении и насколько кардинально необходимо изменить принципы формирования состава и властные полномочия верхней палаты. Как правило, активизация дискуссий по этим вопросам отмечалась в периоды обострения общественно-политической обстановки в стране, в тех случаях, когда непростая социально-экономическая ситуация требовала адекватной и эффективной реакции со стороны власти. В этом отношении вторая половина 1940-х гг. была очень показательным временем, наглядно демонстрировавшим неразрывную взаимосвязь сложнейших и неотложных проблем послевоенной реконструкции с задачами обеспечения бесперебойного, качественного управления процессами принятия политических и законотворческих решений.

Новый этап в деле реформирования верхней палаты британского парламента начинался на фоне очевидной активизации партийно-политической борьбы в Великобритании в последние месяцы Второй мировой войны, что было отнюдь не случайным явлением. Победа над фашистской Германией фактически избавила основные политические силы страны (консерваторов, лейбористов и либералов) от необходимости сохранять коалицию, созданную весной 1940 г., к тому же по вопросам стратегии и тактики послевоенного развития между ними наблюдались достаточно серьезные расхождения. Попытки сохранить коалиционное правительство хотя бы до окончания войны с Японией, предпри-

нимавшиеся премьер-министром У. Черчиллем, в итоге не увенчались успехом. После безрезультатных переговоров с лидерами лейбористов и либералов 23 мая 1945 г. он объявил о своей отставке и попросил короля распустить палату общин 15 июня 1945 г. [см.: Churchill, p. 15]. Всеобщие парламентские выборы, состоявшиеся 5 июля 1945 г., вопреки ожиданиям консерваторов, принесли убедительную победу Лейбористской партии. Она сумела завоевать 393 места в палате общин и впервые в истории обеспечила себе абсолютное большинство в 146 голосов над всеми другими партиями [British Parliamentary..., p. 23–24]. Тори понадеялись на то, что избиратели не захотят менять премьер-министра, управлявшего страной в годы победоносной войны, и не смогли предложить гражданам страны четкой и понятной программы послевоенного восстановления. По мнению лорда Хинчинбрука, «разочарование избирателей в Консервативной партии было вызвано ее нежеланием осуществлять глубокие реформы» [National Union..., p. 6–7]. Ставка только на ура-патриотизм на этот раз не сработала, и У. Черчиллю пришлось покинуть апартаменты на Даунинг-стрит.

Успех лейбористов на выборах, наоборот, в первую очередь, был достигнут благодаря лозунгам хорошо продуманной программы «Лицом к будущему», которую можно охарактеризовать как явно радикальную и даже революционную. В своем предвыборном манифесте лейбористы прямо указывали на то, что они выступают как «социалистическая партия», а их конечной целью является «создание социалистического содружества Великобритании путем плавной и постепенной эволюции в рамках смешанной экономики» [см.: Let Us Face...]. Первоочередными практическими шагами, необходимыми для достижения этих целей, лейбористы считали проведение национализации ряда отраслей британской промышленности и осуществление широкого комплекса социальных реформ. Вместе с тем для реализации этой программы требовалось проведение через парламент соответствующих законов, а это не являлось такой уж легкой задачей. Консерваторы еще в ходе предвыборной кампании недвусмысленно заявляли о своем негативном отношении к планам национализации и расширения государственного вмешательства в экономические и социальные вопросы. Так, например, в специально подготовленной Декларации Черчилля указывалось, что «национализация не защищает человека от власти монополий», а государственный контроль над экономикой и ценами «приведет к ограничению свободы личности и введению бюрократического контроля» [Mr. Churchill Declaration..., p. 2–5].

Несмотря на одержанную в ходе всеобщих выборов убедительную победу, лейбористское руководство небезосновательно опасалось, что у него могут возникнуть сложности с реализацией на практике предвыборных обещаний партии. Если в палате общин подавляющее преобладание лейбористской фракции позволяло новому правительству без труда нейтрализовать консервативную оппозицию, то в палате лордов соотношение сил было совершенно иным. Тори имели в верхней палате парламента давнее и безусловное большинство. В 1945 г. в ней насчитывалось 400 пэров-консерваторов и всего лишь 16 пэров-лейбористов [Twentieth Century..., p. 228]. В этих условиях даже обращение нового

премьер-министра К. Эттли к монарху с просьбой о пожаловании 44 новых пэрских титулов членам победившей на выборах партии не могло кардинально изменить ситуацию. Существенное увеличение сторонников правящей партии в верхней палате парламента имело лишь символическое значение и свидетельствовало о том, что Лейбористская партия окончательно вытеснила либералов с позиции ведущей силы в британской двухпартийной системе. Однако ставшая более заметной фракция лейбористских пэров даже и мечтать не могла о том, чтобы что-то противопоставить подавляющему консервативному большинству. Не случайно лидер лейбористов в палате лордов виконт Аддисон, описывая тогдашнее соотношение сил в ней, сравнивал свою фракцию с «крошечным атоллom в необъятном океане торийской реакции» [Fogward, 1946, 27 July].

Потенциально противоречия между палатами парламента в условиях послевоенной реконструкции могли привести к серьезному политическому кризису, похожему на тот, который был вызван в 1909 г. внесением «народного бюджета» Д. Ллойд Джорджа. В связи с этим лейбористы включили в свой предвыборный манифест тезис о том, что они «не допустят обструкции народной воли со стороны палаты лордов» [Labour Party..., p. 60]. Впрочем, в документе никак не объяснялось, как конкретно будет действовать партия в случае возникновения препон на пути ее законодательных инициатив: будет ли она, как на протяжении 1930-х гг., настаивать на упразднении палаты лордов либо предпочтет добиваться существенного сокращения ее властных полномочий. В качестве возможного варианта развития событий современники рассматривали и изменение принципов формирования состава палаты, прежде всего исключение из нее наследственных пэров. На самом деле, как показало дальнейшее развитие событий, лидеры победившей партии на всякий случай решили иметь в своем арсенале сразу несколько механизмов, фактически гарантировавших им беспрепятственную реализацию обещанных избирателям реформ.

На первом этапе лейбористы попытались договориться с оппозицией, серьезно дезориентированной поражением на выборах. Такая тактика объяснялась еще и тем что, осознавая всю сложность стоящих перед страной задач послевоенного социально-экономического восстановления, обе ведущие политические силы страны не были заинтересованы в обострении межпартийной борьбы. Разрешить же противоречия и возможные проблемы, вызванные сложившимся дисбалансом политических сил в палатах парламента, можно было либо при помощи очередной парламентской реформы, либо путем достижения межпартийного компромисса. Консервативное руководство явно склонялось ко второму варианту, считая его меньшим злом по сравнению с новым масштабным ограничением прав и полномочий верхней палаты. Как следствие, уже упоминавшийся виконт Аддисон, представлявший правящий кабинет, и лидер консерваторов в палате лордов виконт Крэнборн (с 1947 г. пятый маркиз Солзбери) после серии консультаций смогли заключить соглашение, которое стало новым конституционным обычаем и известно в британской парламентской истории как доктрина Солзбери — Аддисона.

Суть этого соглашения заключалась в том, что палата лордов обязывалась не отвергать те правительственные законопроекты, принятые палатой общин,

которые были разработаны для реализации инициатив, содержащихся в предвыборном манифесте победившей партии. Следует особо отметить, что таким образом доктрина Солзбери — Аддисона не только гарантировала подобные правительственные билли от поражения во время второго и третьего чтений, но и защищала их от разрушающих поправок на любой стадии законодательного процесса. Данное соглашение, бесспорно, позволило лейбористскому правительству К. Эттли, не имевшему большинства в верхней палате парламента, обеспечить беспрепятственное прохождение в ней своих законодательных инициатив. В своих воспоминаниях он отмечал, что «...в течение первых трех лет нашего нахождения у власти мы не испытывали проблем. Палата лордов исполняла обычную роль форума для дебатов и ревизионной палаты» [Attlee, p. 167]. Многие члены правящей фракции, включая даже твердых сторонников упразднения второй палаты, признавали в этот период ее практическую значимость как ревизионного органа и отмечали, что она не предпринимала никаких попыток «воспрепятствовать реализации народной воли» [Ibid., p. 168]. Действительно, в 1945—1947 гг. пэры при обсуждении законопроектов о национализации ряда отраслей британской промышленности внесли несколько полезных технических поправок и ни разу не попытались настаивать на тех своих предложениях, которые отвергались палатой общин.

Справедливости ради следует признать, что осуществление лейбористами своих планов в области социально-экономической политики в первые послевоенные годы было обеспечено не только заключением указанного соглашения, но и изменившимся отношением консерваторов к проблемам развития страны. Их критика лейбористских инициатив, как показала практика, была скорее тактическим шагом. Не случайно в одном из своих выступлений в августе 1945 г. лидер оппозиции У. Черчилль отмечал: «Возможно, то тут, то там возникнут разногласия во взглядах и мнениях, но в основном никогда еще парламента не начинал своей работы на столь высоком уровне согласия в подходе к законодательству» [Great Britain..., 1945—1949a, vol. 413, col. 95]. По мнению большинства исследователей, консерваторы вовсе не являлись принципиальными противниками проведенных реформ. Как справедливо отмечал профессор и один из лейбористских идеологов Дж. Коул, «если бы в 1945 г. вместо лейбористов к власти пришли тори, они едва ли сумели бы избежать какой-то формы национализации угольной и газовой промышленности, железных дорог, электро- и энергетической промышленности. Во всяком случае, после 1951 г. тори (вернувшиеся к власти. — И. К.) не проявили никакого желания аннулировать то, что было сделано в этой области их предшественниками-лейбористами» [Cole, 1957, p. 128—129].

Что касается консерваторов, то они расценивали новое конституционное соглашение как естественную эволюцию сложившейся еще в середине XIX в. «доктрины мандата». Напомним, что она активно использовалась в период борьбы вокруг «народного бюджета» Д. Ллойд Джорджа, а также по вопросу о самоуправлении Ирландии. В новых исторических условиях соглашение Солзбери — Аддисона представлялось консервативными лидерами как дальнейшее логичное развитие «доктрины мандата» и исконных торийских принципов. Не

случайно виконт Крэнборн, выступая 16 августа 1945 г. во время обсуждения пэрами речи короля, по традиции представлявшей собой программу правительственного законотворчества, отмечал: «Какими бы ни были наши персональные взгляды, мы должны откровенно признать, что эти предложения были поставлены перед страной на недавних всеобщих выборах и граждане, в полной мере осознавая суть этих предложений, вернули Лейбористскую партию к власти. Поэтому правительство, я думаю, может справедливо считать, что оно получило мандат избирателей на выдвижение этих инициатив. Я полагаю, что было бы конституционно неправильным после того как страна выразила свое мнение, если бы данная палата выступила против предложений, которые, несомненно, были поставлены перед электоратом» [Great Britain..., 1945—1949b, vol. 137, col. 47]. Несколько позже, в речи, произнесенной в палате лордов 31 октября 1945 г., виконт Крэнборн особо подчеркивал и полное соответствие нового соглашения традициям британского конституционализма: «Правительство подконтрольно парламенту, а над парламентом есть власть британского народа. Такова структура британской Конституции. Если же правительству мешают в его работе, оно всегда может обратиться к суверенной власти народа этой страны, который наделяет властью парламент» [Great Britain..., 1945—1949b, vol. 137, col. 613].

Однако, как и любой компромисс, доктрина Солзбери — Аддисона оказалась несовершенной ввиду неоднозначности ее содержания и правомочности применения. Во-первых, в ней не учитывался тот факт, что в Великобритании партии в своих манифестах предлагают избирателям лишь самые общие проекты своих действий после победы на выборах. Детали и нюансы будущих законопроектов на суд электората чаще всего не выносятся. Следовательно, говорить в таком случае об одобрении страной конкретного билля не всегда справедливо. Во-вторых, партийные программы, как правило, содержат достаточно обширный перечень предложений, и избиратели, отдавая предпочтение той или иной партии, обычно выделяют из него наиболее приоритетные и актуальные для себя пункты. Но это вовсе не означает, что они поддерживают абсолютно все положения манифеста. Партия, если ей это необходимо, может без особых проблем растворить несколько вопросов, не пользующихся поддержкой населения, среди популярных предложений, которые обеспечат ей победу на выборах. Наконец, в-третьих, любое политическое соглашение заключается в конкретных исторических условиях и обычно теряет свою актуальность, а следовательно, и силу в том случае, если эти условия изменились.

К лету 1947 г. социально-экономическая и политическая обстановка в Великобритании кардинальным образом отличалась от той, что была двумя годами ранее. Наиболее острые и неотложные проблемы послевоенной реконструкции были решены. Лейбористское правительство, проведя национализацию ряда отраслей промышленности, с одной стороны, столкнулось с необходимостью организовать эффективное управление ими, а с другой стороны, подвергалось критике со стороны профсоюзов за промедление с реализацией обещанных социальных реформ. Как следствие, на муниципальных выборах 1947 г. правящая партия получила существенно меньшую под-

держку избирателей, нежели на предыдущих, что свидетельствовало о росте недовольства ее сторонников [см.: Cole, 1948, p. 457]. В свою очередь, консерваторы сумели оправиться от неожиданного для них поражения на выборах 1945 г. и предприняли ряд мер по укреплению и усовершенствованию организационной структуры партии, а также начали пересмотр своих программных установок. В 1946 г. тори подготовили и представили на суд общественности Промышленную программу, в которой, не отвергая государственной собственности в принципе, отмечали, что для них предпочтительнее «возможно более широкий индивидуальный капитализм» [Campbell-Johnson, p. 210]. В этих условиях вероятность того, что консерваторы предпримут попытку заблокировать некоторые новые законодательные инициативы правительства К. Эттли, существенно возростала.

Во многом именно поэтому летом 1947 г. кабинет принял решение отложить внесение в парламент уже подготовленный законопроект о национализации металлургической отрасли. Официальной причиной такого шага было объявлено стремление заняться более насущными, не терпящими отсрочки вопросами. На самом же деле лидеры лейбористов опасались того, что оппозиция, используя властные prerogatives палаты лордов, не позволит им реализовать задуманные преобразования. До конца полномочий избранной в 1945 г. палаты общин оставалось три года, а это означало, что пэры при помощи отлагательного вето могли соорудить непреодолимую преграду на пути ряда лейбористских инициатив от биллей к актам. Правительство в экстренном порядке начало готовить предложения по ограничению властных полномочий пэров. Задача предстояла достаточно сложная. С одной стороны, необходимо было обеспечить беспрепятственное прохождение законопроектов через верхнюю палату, а с другой, сделать это так, чтобы не вызвать решительного противодействия новациям правящей партии со стороны консерваторов. В условиях падения популярности лейбористов острый политический кризис для кабинета был совершенно неприемлем.

В тронной речи, по традиции открывавшей очередную парламентскую сессию 1947/48 г., было заявлено о намерении правительства К. Эттли внести дополнения в Акт о парламенте 1911 г. [Great Britain..., 1945–1949a, vol. 443, col. 6]. В последовавших за этим дебатах премьер-министр отказался раскрывать подробности содержания готовящегося законопроекта, но отметил, что «...планируется сократить с двух до одного года период отлагательного вето» пэров [Ibid., col. 33]. Кроме того, лидер лейбористов подчеркнул, что если все оставить по-прежнему, то это означает признание того факта, что любое лейбористское правительство может реализовывать сформированную политическую программу только в течение первых трех лет своего нахождения у власти. «Я думаю, что целесообразно рассмотреть этот вопрос вовремя и до того, как возникнут какие-либо серьезные противоречия... Зачем ждать доставки огнетушителя до тех пор пока на самом деле разгорится пожар», — заключил он [Ibid.].

Следует отметить, что предложенный проект реформы имел чрезвычайно важное значение и с точки зрения обеспечения внутреннего единства правящей партии. Правые лейбористы во главе с Гербертом Моррисоном в середине

1947 г. считали, что в условиях ухудшения экономической конъюнктуры не стоит инициировать национализацию металлургической отрасли. Им оппонировали члены левого крыла партии, ведомые Эньюрином Бивеном и Джоном Стрэчи, которые утверждали, что если промедлить с этим решением, то палата лордов сможет его заблокировать, используя нормы Акта о парламенте 1911 г. [Attlee, p. 427]. Сокращение срока, в течение которого пэры могли блокировать правительственные нефинансовые билли с двух до одного года, позволяло отложить обещанный перевод в собственность государства сталелитейных заводов, но гарантировать, что у правительства будет возможность осуществить обещанную избирателям меру спустя некоторое время.

Перемены, которые предлагали лейбористы, на самом деле оказались крайне незначительными. Кроме сокращения срока отлагательного вето, в представленном законопроекте о парламенте никаких других новаций не оказалось. Введенные в 1911 г. ограничения прав пэров в отношении рассмотрения финансовых законопроектов, срок полномочий парламента и неоднократно критиковавшийся порядок сертификации биллей спикером остались неизменными. Не нашла отражения в правительственном плане преобразований и проблема допуска в палату лордов женщин. Вместе с тем этот вопрос в послевоенной Великобритании обсуждался достаточно активно. К примеру, 4 января 1946 г. в «Таймс» было опубликовано обращение с призывом провести комплексную реформу верхней палаты, включающую в том числе и предоставление дамам права заседать и голосовать в ней наравне с мужчинами [The Times, 1946, 4 January]. Примечательно, что в этот период времени эту идею поднимали не только борцы за равноправие женщин, но и некоторые представители знатных семей, которые во время Второй мировой войны потеряли сыновей и в силу этого имели только наследниц своих титулов.

В марте 1946 г. в палате лордов были выдвинуты два предложения о предоставлении женщинам права участвовать в дебатах и голосованиях наравне с пэрами-мужчинами. Лорд-канцлер, оценивая эти инициативы, заявил, что если они будут поддержаны, лейбористское правительство незамедлительно подготовит необходимые законодательные предложения для инкорпорации женщин в состав палаты [Great Britain..., 1945–1949b, vol. 139, col. 1031–1032]. Однако большинство пэров в тот период времени не были готовы одобрить столь решительный шаг, и авторы предложений предпочли снять их с обсуждения. Несколько позднее, осенью 1947 г., в Англии была сформирована специальная группа давления под руководством известного юриста Эдварда Айви, которая разработала пространную петицию с требованием допуска женщин в палату лордов и за два года собрала под ней 50 тыс. подписей, но добиться включения этого положения в текст законопроекта о парламенте так и не смогла [Fraser, p. 348].

В итоге лейбористы предпочли представить на суд парламентариев лаконичный билль, затрагивающий лишь наиболее актуальный для них вопрос об ограничении срока отлагательного вето. Внесение в него статей, изменяющих принципы формирования палаты, они рассматривали как фактор, существенно усложняющий перспективы прохождения законопроекта через парламент. Од-

нако расчет на то, что умеренность предлагаемой реформы снизит накал критики со стороны оппозиции, абсолютно не оправдал себя. Лидер консерваторов У. Черчилль еще во время дебатов по тронной речи охарактеризовал правительственную инициативу как «преднамеренный акт социальной агрессии» [Great Britain..., 1945—1949a, vol. 443, col. 35]. Впрочем, лично ему трудно было активно противодействовать этой инициативе кабинета К. Эттли поскольку менее 30 лет тому назад он горячо поддерживал практически аналогичный проект либералов.

В ходе второго чтения законопроекта в палате общин, состоявшегося 10—11 ноября 1947 г., к критике активно подключились консервативные заднескамеечники. «Это плохой законопроект, — отмечал в своем выступлении член фракции тори Майкл Астор, — настолько несвоевременный, неадекватный и плохо обоснованный, что в будущем неизбежно потребует законодательство по пересмотру полномочий и укреплению второй палаты. С экономической точки зрения я знаю, о чем страна думает сейчас. Люди задаются вопросом: “Даст ли эта мера, к примеру, хотя бы один доллар, один галлон бензина, одно новое рабочее место?”» [Ibid., col. 104]. Очевидно, что оппозиция решила атаковать инициативу правительства сразу с нескольких сторон, указывая на бессмысленность исключительно косметических конституционных изменений, а также акцентируя внимание общественности на том, что существуют более нерешенные актуальные, затрагивающие интересы каждого избирателя социально-экономические проблемы.

Не мене активно новый законопроект о парламенте критиковался и британской прессой. Еженедельник «Манчестер гардиан уикли», оценивая правительственную программу законотворческой деятельности в целом, конкретно этот билль назвал «ее политически неуместной частью» [The Manchester, p. 8]. Либеральный «Экономист» в редакторской статье, озаглавленной «Проказы в Вестминстере», отмечал: «...это призрак, это намерение реформы верхней палаты, это предложение вовсе не является реформой» [The Economist, p. 3]. Свое крайнее неудовлетворение предложенным биллем вполне ожидаемо выразила консервативная «Таймс». В ее передовице говорилось о том, что это «...несвоевременная и полностью неадекватная мера» [The Times, 1947, 1 November]. В целом, большая часть английской прессы негативно оценила эту инициативу лейбористского кабинета К. Эттли. Пожалуй, самый благожелательный отклик на нее был опубликован на страницах левоцентристского журнала «Нью-стэйтсмен энд нэйшен». Причем автор статьи откровенно оценивал внесение законопроекта о парламенте как «дальновидный политический маневр» [The New Statesman..., p. 22]. Несмотря на то, что общественное мнение к проекту реформы трудно было назвать благожелательным, лейбористское большинство в палате общин сумело преодолеть все попытки оппозиции внести разрушающие поправки или отклонить Билль о парламенте и добилось 10 декабря 1947 г. его одобрения в третьем чтении [см.: Great Britain..., 1945—1949a, vol. 445, col. 1021—1094].

После этого законопроект был передан в палату лордов, где во втором чтении в отношении него прозвучали прежние и уже знакомые большинству

наблюдателей обвинения. Консервативные пэры единодушно отмечали его несовершенство и несвоевременность. «Я не понимаю причины столь настойчивого стремления правительства добиться прохождения этого билля, — отмечал в своем выступлении маркиз Солзбери. — Единственным, возможно не соответствующим действительности, объяснением этого для меня является то, что оно боится отложить этот законопроект и вступить в переговоры...» [Great Britain..., 1945—1949b, vol. 153, col. 667]. Партия лейбористов аргументировала свое стремление ограничить prerogatives пэров тревожной тенденцией участвовавших слушателей, когда в палате лордов возникали вопросы к инициативам, содержащимся в предвыборном манифесте правящей партии и поддержанным избирателями. Кроме этого, ее лидеры считали, что в современных условиях задержка на один год — это вполне достаточный срок для того, чтобы общество смогло сформировать свое отношение к той или иной спорной проблеме.

С другой стороны, лейбористы были вынуждены маневрировать, поскольку становилось все более очевидным, что любая попытка ограничения полномочий пэров неизбежно вызовет широкую дискуссию о принципах формирования верхней палаты, а также о ее роли и эффективности взаимодействия с палатой общин. На заседании кабинета лидер лейбористов в верхней палате виконт Аддисон констатировал, что по вопросу ее реформирования в правительстве есть три точки зрения: 1) оставить все как есть; 2) ликвидировать ее; 3) достичь соглашения с консерваторами по проблемам полномочий палаты и формирования состава пэров. Отвергая первые два варианта, виконт предложил дополнить законопроект пунктом о лишении наследственных пэров права заседать и голосовать в палате лордов, заменить их назначенными пожизненными членами палаты, получающими жалование за свой труд [Dorey, p. 601—602]. Такая коррекция билля должна была снять обвинения в непродуманности и легковесности лейбористской инициативы, а также продемонстрировать избирателям, что правительство готово к диалогу с оппозицией.

Важным фактором, толкавшим кабинет на поиски компромисса, было и общественное мнение. Опрос, проведенный среди британских граждан в ноябре 1947 г. агентством Гэллап показал, что только 32 % из них одобряют идею о сокращении полномочий палаты лордов, в то время как 45 % высказались за то, чтобы все оставить как есть [Hitchner, p. 428]. В итоге под давлением консерваторов, либералов, а также части собственных членов партии правительство К. Эттли прервало рассмотрение законопроекта во втором чтении, согласилось на объявление перерыва и созыв специальной конференции лидеров основных политических сил для обсуждения всех возможных вопросов, связанных с реформой палаты лордов. Таким образом, было решено вновь попытаться использовать механизм межпартийного диалога, который уже применялся при разработке проекта реформы 1911 г. Предполагалось, что в спокойном, конструктивном ключе будут обсуждены предложения различных политических течений, что позволит выработать сбалансированный компромиссный вариант преобразований.

Начиная с 19 февраля и до конца апреля 1948 г. состоялось шесть заседаний конференции лидеров. Консервативную партию на этих переговорах пред-

ставляли А. Иден, маркиз Солзбери, виконт Суинтон и сэр Дэвид Максвелл-Файф. Либералы делегировали на переговоры виконта Самюэла и Клемента Дэвиса. От правящей партии в работе конференции участвовали К. Эттли, Г. Моррисон, виконт Аддисон, виконт Джовитт и У. Уитли. В ходе состоявшихся нескольких раундов дискуссий затрагивались вопросы как полномочий, так и принципов формирования верхней палаты британского парламента, поскольку стороны согласились с тем, что они неразрывно взаимосвязаны. Партийные лидеры констатировали, что палата лордов должна дополнять нижнюю палату, а не выступать в качестве ее соперника, в ней не должно быть постоянного большинства ни у одной политической фракции. Не вызвало противоречий и предложение, согласно которому пэрами могли стать не только носители унаследованных титулов. Политики даже согласились с тем, чтобы открыть доступ в верхнюю палату парламента женщинам и платить жалованье ее членам [Parliament Bill..., с. 1–6].

Вместе с тем участники конференции так и не смогли договориться по вопросу о сроке, на который новая палата лордов сможет задерживать принятие законопроектов, одобренных палатой общин. Лидеры консерваторов настаивали на том, что он должен составлять 12 месяцев со времени третьего чтения в нижней палате, кабинет требовал сократить его до 9 месяцев [Hood, Jackson, p. 169–170]. Примечательно, что эту (казалось бы, несущественную) разницу в три месяца противоборствующие стороны считали важной и по-разному аргументировали. Лейбористы считали, что девяти месяцев вполне достаточно, чтобы палата общин смогла обдумать и сформулировать свою позицию по проблеме, не нашедшей поддержки со стороны пэров. Тори доказывали, что разногласия между палатами парламента — это серьезная политическая проблема, требующая того, чтобы о ней должным образом были информированы избиратели, а для этого необходимо гораздо больше времени. На самом деле за спором о сроке отлагательного вето скрывалось принципиально разное понимание целей реформы. Лейбористы бесспорно хотели дальнейшего ослабления полномочий пэров, консерваторы, наоборот, стремились сохранить за палатой лордов реальные властные прерогативы. В итоге переговоры зашли в тупик, и конференция была прервана [см.: Ibid.]. Также следует отметить, что причины провала попытки выработать компромиссный вариант реформы заключались, на наш взгляд, еще и в том, что внутри правящей партии сторонники достижения соглашения с оппозицией были в явном меньшинстве, а лидеры опасались спровоцировать серьезный политический кризис. Как следствие, кабинет в итоге решил вернуться к первоначальному варианту законопроекта.

Второе чтение законопроекта о парламенте было возобновлено в палате лордов 8 июня 1948 г. Открывая его, лорд-канцлер виконт Джовитт констатировал, что конференция закончилась ничем, отметил, что правительство не согласилось с тем, что торийские пэры контролируют существенную часть срока полномочий парламента, и призвал собравшихся поддержать законопроект [см.: Great Britain..., 1945–1949b, vol. 156, col. 443–452]. Однако это никак не повлияло на решимость оппозиции проголосовать против. На следующий день ситуацию попытался спасти архиепископ Кентерберийский. В своем выступлении он

подчеркнул, что билль рано или поздно все равно станет законом, но если пэры поддержат его сейчас, то правительство готово рассмотреть поправку об изменении периода отлагательного вето. Впрочем, эта отчаянная попытка путем мелкой уступки перетянуть на свою сторону колеблющихся пэров не имела должного эффекта, и дело вполне ожидаемо закончилось тем, что консервативное большинство отвергло правительственную инициативу 177 голосами против 81 [Ibid., col. 600—602]. Примечательно, что вместе с лейбористскими пэрами в рядах сторонников проекта оказались три духовных лорда, около тридцати либералов и даже несколько консерваторов.

В этих условиях руководство лейбористов решило добиваться принятия билля при помощи норм Акта о парламенте 1911 г., позволявших преодолевать сопротивление верхней палаты. Во второй раз он был одобрен палатой общин в третьем чтении 21 сентября 1948 г. [Great Britain..., 1945—1949a, vol. 456, col. 827]. Все попытки оппозиции внести в него какие-либо существенные изменения были решительно отвергнуты правительственным большинством. Ситуация становилась патовой. Все мнения уже не раз были высказаны, аргументы предъявлены, никаких новых идей не появилось. Дебаты велись лишь потому, что этого требовали правила парламентской процедуры. Во время второго чтения в палате лордов, например, состоялось всего шесть выступлений. Как следствие, спустя всего два дня пэры большинством в 170 голосов вновь отвергли законопроект о парламенте [Great Britain..., 1945—1949b, vol. 158, col. 239].

После этого консерваторы попытались отвлечь внимание от правительственного билля, применив уже не раз испытанную тактику: они выдвинули собственное достаточно громкое предложение, с тем чтобы спровоцировать новый виток обсуждения и попытаться все-таки задержать фактически неминуемое принятие инициативы кабинета. Один из видных деятелей консерваторов маркиз Ридинг, выступая в верхней палате 27 июля 1949 г., заявил: «По мнению этой палаты... следует срочно, как только это практически возможно, принять меры для подготовки законодательства, наделяющего пэресс, которые в нынешних условиях не могут занимать свои места в этой палате, теми же правами, обязанностями и привилегиями, которыми в настоящее время пользуются мужчины, имеющие места и право голоса в этой палате» [Ibid., vol. 164, col. 581—582]. После непродолжительного обсуждения данная инициатива была одобрена 45 голосами против 27 [Ibid., col. 622—623]. Таким образом, пэры и лидеры консервативной фракции четко продемонстрировали, что они не против допуска в свои ряды женщин, и этот вопрос может стать одним из важнейших аспектов в деле будущего изменения существующих принципов формирования состава палаты.

Однако лейбористы прекрасно понимали замысел своих политических оппонентов и не стали втягиваться в дискуссию, а сосредоточили все усилия на принятии все-таки правительственного варианта реформирования палаты лордов, тем более что после повторного блокирования пэрами Билля о парламенте путь к третьему — финальному и фактически техническому — этапу его одобрения был открыт. В палате общин лейбористское большинство подтвердило свою прежнюю позицию по законопроекту 14 ноября 1949, а члены верхней

палаты отклонили его 29 ноября 1949 г. [Great Britain..., 1945–1949b, vol. 165, col. 1039–1040]. Но это решение пэров уже ничего не значило, поскольку 16 декабря после получения санкции короля Акт о парламенте 1949 г. стал частью статутного корпуса Великобритании.

На первый взгляд новый закон не привел к каким-либо принципиальным переменам в роли и месте палаты лордов в системе британских органов государственного управления. До одного года сократилось право отлагательного вето по нефинансовым законопроектам, но оно осталось и по-прежнему могло быть серьезным сдерживающим фактором на пути слишком поспешных, радикальных и непродуманных инициатив. Возникновение доктрины Солзбери — Аддисона и принятие Акта о парламенте 1949 г., бесспорно, означали то, что консерваторам не удалось поставить заслон на пути дальнейшего постепенного ограничения властных полномочий пэров. Времена, когда, даже будучи отстраненными от управления страной, тори при помощи большинства в верхней палате парламента фактически полностью контролировали законотворческий процесс, остались в прошлом.

Вместе с тем в ходе баталий по проблеме реформирования верхней палаты в 1947–1949 гг. возникли новые важные факторы, которые имели существенное значение для разработки планов дальнейших преобразований. Во-первых, стало ясно, что проблемы властных полномочий пэров и принципов формирования состава палаты нельзя рассматривать изолированно. Их тесную взаимосвязь признали лидеры всех ведущих партий Соединенного Королевства. Во-вторых, основные политические силы страны в ходе межпартийной конференции в феврале — апреле 1948 г. сумели согласовать свои позиции по целому ряду вопросов, которые в будущем станут базой для формирования новых проектов модернизации палаты лордов.

-
- Attlee C.* As I Happened. L., 1954.
British Parliamentary election statistics, 1918–1970 / ed. by F.W.S. Craig Chichester, 1971.
Campbell-Johnson A. Sir Anthony Eden : a Biography. L., 1955.
Churchill W. S. The Second World War. Triumph and Tragedy. Boston, 1953.
Cole G. D. H. A History of the Labour Party from 1914. L., 1948.
Cole G. D. H. The Post-War Condition of Britain. L., 1957.
Dorey P. 1949, 1969, 1999 : the Labour Party and House of Lords Reform // *Parliamentary Affairs*. 2006. Vol. 59, N. 4. P. 599–620.
Forward. 1946. 27 July
Fraser A. The Persistent Peeress // *Independent Woman*. 1948. December. P. 345–351.
Great Britain. The Parliamentary Debates. Fifth Series. House of Commons. L., 1945–1949a.
Great Britain. The Parliamentary Debates. Fifth Series. House of Lords. L., 1945–1949b.
Hitchner D. G. The Labour Government and the House of Lords // *Western Political Quarterly*. 1948. Vol. 1, N. 4. P. 426–438.
Hoffman J. D. The Conservative Party in Opposition, 1945–1951. L., 1964.
Hood Phillips O., Jackson P. Constitutional and Administrative Law. L., 2001.
Labour Party General Election Manifestos, 1900–1997 / ed. by I. Dale. L., 2000.
Let Us Face the Future. A Declaration of Labour Policy for the Consideration of the Nation. L., 1945.

- Mr. Churchill Declaration of Policy to the Electors. General Election, 1945. L., 1945.*
National Union Central Council Minute Book. 1945. 28 November. L., 1945.
Parliament Bill, 1947. Agreed Statement on Conclusion of Conference of Party Leaders. L., 1948.
The Economist. 1947. 25 October.
The Manchester Guardian Weekly. 1947. 23 October.
The New Statesman and Nation. 1947. 25 October.
The Times. 1946. 4 January.
The Times. 1947. 1 November.
Twentieth Century British Political facts, 1900—2000 / ed. by D. Butler, G. Butler. Basingstoke, 2000.

Статья поступила в редакцию 10.11.2011 г.

УДК 321.728(450) + 342.82(450)

Е. А. Маслова

РАССТАНОВКА ПОЛИТИЧЕСКИХ СИЛ В ИТАЛИИ НАКАНУНЕ ВЫБОРОВ В ПАРЛАМЕНТ 2006 г.

Предпринимается попытка осветить пестроту политического спектра накануне итальянских парламентских выборов 2006 г. Излагается краткая история итальянского парламентаризма. Политическая система Италии подверглась системной трансформации в конце XX в. Первая Республика, сложившаяся после окончания Второй мировой войны, пала, со сцены исчезли партии, формировавшие облик страны на протяжении полувека. В результате возникли многочисленные партийные образования, утвердилась двухблоковая система, где партии были объединены в правую и левую коалиции.

Ключевые слова: Итальянская Республика; парламентаризм; избирательная система; правая и левая коалиции.

История итальянского парламентаризма начинается от 1861 г., когда начала формироваться политическая система объединенной страны. По состоянию на 2006 г. парламент Итальянской Республики состоял из палаты депутатов, куда входило 630 членов, и сената, где 315 мест распределялись между депутатами, избираемыми от округов, и сенаторами, назначаемыми пожизненно президентом. Согласно Конституции Италии, голосование является личным и равным, свободным и тайным, а также гражданским долгом [Конституции зарубежных государств, с. 188—189].

Избирательная система Итальянской Республики претерпела в 1990-е гг. значительные изменения. С 1993 г. наметилась тенденция на более широкое распространение мажоритарной избирательной системы¹, по-

¹ В 1993 г. впервые был проведен референдум по вопросу о реформировании избирательной системы. Явка составила 74 %, из них 82,7 % высказались за предложенную реформу, согласно которой более широкое распространение получила мажоритарная избирательная система.