

ЭВОЛЮЦИЯ, РЕФОРМЫ, РЕВОЛЮЦИИ

И. Г. Ковалев

Акт о пожизненном пэрстве 1958 года: поворотный момент или видимость реформирования Палаты лордов

Аннотация: в статье исследуется роль Акта о пожизненном пэрстве 1958 г. в деле реформирования Палаты лордов британского парламента с целью превращения ее в более эффективный элемент законотворческой системы. Анализируются особенности подготовки и обсуждения плана преобразований, достоинства и недостатки разнообразных планов, предлагавшихся представителями правящей партии и оппозиции. Особое внимание уделено парламентским дебатам и отношению к биллю ведущих политических сил Великобритании, общественных объединений. Дается оценка последствий принятия Акта о пожизненном пэрстве 1958 г. на изменение состава верхней палаты и качество ее работы. Определяются характер осуществленной реформы и ее связь с предшествующими попытками модернизации Палаты лордов.

Ключевые слова: история, реформа Палаты лордов, Консервативная партия, Лейбористская партия, парламентские дебаты, кабинет, оппозиция, пожизненные пэры, маркиз Солсбери, «гости из лесной глуши».

Комплексная и поэтапная реформа Палаты лордов, инициированная в 1999 г. лейбористским правительством Т. Блэра и продолжающаяся вплоть до настоящего времени, вызвала всплеск интереса к истории модернизации этой важной составной части законодательной власти Соединенного королевства. Анализируя опыт и последствия предшествующих попыток превращения верхней палаты британского парламента в современный, демократический и эффективный элемент системы центрального управления, историки, политологи и праведы пытаются определить, насколько современные проекты преобразований были подготовлены реформами XX в., а также спрогнозировать возможные направления и глубину дальнейших изменений. Не вызывает сомнения, что в числе законопроектов, внесших существенные коррективы в принципы формирования состава второй палаты, одно из центральных мест занимает Акт о пожизненном пэрстве 1958 г.

Непосредственная работа над этой законодательной инициативой началась вскоре после возвращения в 1951 г. к рулю государственного управления Консервативной партии, стремившейся повернуть вспять наметившуюся за период послевоенного доминирования лейбористов

тенденцию ослабления властных полномочий Палаты лордов и предложить общественности свое видение модернизации этого важного института. Дополнительную уверенность им придавал тот факт, что в рамках конференции лидеров ведущих партий, состоявшейся в феврале–апреле 1948 г., удалось достичь консенсуса по ряду традиционно консервативных предложений. В частности, они фактически добились того, что их оппоненты признали необходимость не только ограничения прав пэров, но и изменения принципов формирования состава верхней палаты. Напомним, что именно эту идею тори упорно отстаивали со времен знаменитой битвы за Акт о парламенте 1911 г. Таким образом, очередной поворот политического маятника в начале 1950-х гг., на наш взгляд, предоставлял для Консервативной партии прекрасный шанс. Она вполне могла рассчитывать на своеобразный реванш за те поражения, которые потерпела в деле реформирования верхней палаты парламента в предшествующие годы.

Почву для активных действий в этом направлении тори начали готовить заранее. Еще в предвыборном манифесте 1950 г. они обвиняли лейбористское правительство К. Эттли в том, что «без мандата (избирателей, — И.К.) и без

уважительных причин оно сократило полномочия Палаты лордов и толкнуло страну на путь однопалатного управления»¹. В качестве альтернативы этому варианту развития предлагалась выработать собственную программу преобразований. «Консерваторы намерены, — подчеркивалось в программном документе, — восстановить наши демократические институты... Нашей целью будет реформирование и окончательное закрепление полномочий и власти Палаты лордов, для чего в подходящее время будет организована общепартийная конференция. До ее созыва наши предложения заключаются в следующем: существующее сейчас право, дающее возможность участвовать в заседаниях и голосованиях, которое базируется исключительно на наследственном принципе, не может считаться законным при формировании реформированной палаты; реформированная Палата лордов должна иметь право изменять свои полномочия, за исключением тех, которые зафиксированы в Акте о парламенте 1911 г.»². Как мы видим, намерения реализовать свой вариант модернизации верхней палаты парламента были продемонстрированы со всей очевидностью, но содержательная сторона реформы оставалась все еще достаточно туманной. Тори совершенно очевидно планировали инкорпорировать в состав палаты ограниченную группу пожизненных членов, а также предложить какие-то меры по укреплению прерогатив пэров.

Не прояснилась ситуация и в следующем году, когда, столкнувшись с серьезными трудностями в реализации своей стратегии, лейбористское правительство К. Эттли вынуждено было назначить досрочные всеобщие парламентские выборы. В новом и весьма лаконичном предвыборном манифесте Консервативной партии раздел, посвященный реформированию Палаты лордов, сократился до обещания созвать общепартийную конференцию по этому вопросу³. Примечательно, что основные политические соперники тори, лейбористы, в программных документах в 1950–1951 гг. вовсе ни слова не сказали о реформе верхней палаты британского парламента. Вполне удовлетво-

ренные тем, что им удалось протолкнуть вопреки сопротивлению тори Акт о Парламенте 1949 г., они считали, что в обозримой перспективе никаких новых шагов не потребуется.

После победы на выборах 1951 г. консерваторы не спешили выполнять свои обещания, и дело модернизации Палаты лордов на несколько лет было отодвинуто в сторону. Правительство У. Черчилля вполне устраивало, что торийские пэры быстро соглашались со всеми его инициативами, обеспечивая гладкое и предсказуемое течение законодательного процесса. Однако такое состояние дел быстро стало поводом для новой волны критики в адрес Палаты лордов. Действительно, предопределенность дебатов и итогов голосований пэров сделали заседания палаты абсолютно неинтересными. Показатели посещаемости и продолжительности работы Палаты лордов неуклонно сокращались. По свидетельству известного британского историка П. Бромхед в 1950-х гг. в ней чаще всего присутствовало не более 30 пэров, а дебаты длились всего пару часов⁴. Оппозиция и политики в связи с этим все чаще говорили о том, что парламента медленно, но верно движется в сторону однопалатности, а верхняя недемократическая и нелегитимная палата является лишь красивой, но бесполезной декорацией, маскирующей всевластие правительственного большинства в Палате общин.

Несмотря на это, консерваторы лишь время от времени предпринимали робкие попытки вернуться к проблеме модернизации Палаты лордов. Так, например, в 1953 г. премьер-министр У. Черчилль пригласил оппозицию принять участие в серии переговоров относительно будущего верхней палаты, подчеркнув, что «такое обсуждение настоятельно необходимо, если палата (лордов, — *И.К.*) собирается надлежащим образом оставаться второй палатой согласно Конституции»⁵. Однако лидер лейбористов К. Эттли без особого энтузиазма отнесся к такому приглашению. В ответном письме от 18 февраля 1953 г. он вежливо, но твердо отклонил предложение консерваторов: «Я самым детальным образом обсудил с моими

¹ Labour Party General Election Manifestos, 1900–1997 / Ed. by I. Dale. London, 2000. P. 74.

² Conservative Party General Election Manifestos, 1900–1997 / Ed. by I. Dale. London, 2002. P. 90.

³ Ibid. P. 99.

⁴ Bromhead P. A. The House of Lords and Contemporary Politics. London, 1958. P. 32–33.

⁵ Цит. по: Dorey P. Change in Order to Conserve: Explaining The Decision to Introduce the 1958 Life Peerages Act // Parliamentary History. 2009. Vol.28. Pt. 2. P. 248.

коллегами ваше приглашение принять участие в неформальной конференции по проблеме реформы Палаты лордов. Учитывая то обстоятельство, что предыдущая дискуссия по этому вопросу, состоявшаяся в 1948 г., выявила фундаментальные расхождения между Консервативной и Лейбористской партиями в отношении того, какую роль должна играть Палата лордов, ... мы пришли к заключению о том, что не существует никаких причин, заставивших бы нас принять участие в такой дискуссии»⁶. Отказ лейбористов привел к неожиданным последствиям. Самоустранение оппозиции от обсуждения дальнейших вариантов реформ объективно способствовало тому, что идея о подготовке нового проекта модернизации верхней палаты парламента становилась в среде тори все более популярной. Теперь консервативные лидеры с чистой совестью могли готовить собственный проект реформы и не тратить время на поиск компромисса с Лейбористской партией.

В связи с этим торийские пэры немедленно потребовали от кабинета У. Черчилля создания министерского комитета по реформе Палаты лордов, который должен был выработать долгосрочную и краткосрочную программы действий. В отдаленной перспективе, по их мнению, главная задача заключалась в том, чтобы обезопасить верхнюю палату от враждебных акций политических противников в тот период, когда те находились у власти. Что касается ближайшего будущего, то самой актуальной проблемой было сохранение за Консервативной партией инициативы в процессе разработки возможных реформ. Опасения, что конкуренты попытаются предложить собственное видение целей и задач модернизации Палаты лордов, были небеспочвенными. В феврале 1953 г. член либеральной фракции виконт Саймон внес на рассмотрение Законопроект о пожизненных пэрах, в котором предлагал ежегодно назначать до 10 новых членов палаты, причем как мужчин, так и женщин⁷. Консерваторам не без труда удалось убедить пэров отложить рассмотрение билля, мотивируя это необходимостью организации нового меж-

партийного обсуждения. Впрочем, обещанная конференция партийных лидеров в итоге так и не состоялась, а обсуждение законопроекта виконта Саймона не было возобновлено.

В этих непростых условиях наибольшую активность в деле разработки проекта дальнейшей модернизации верхней палаты парламента проявил лорд-председатель Совета маркиз Солсбери, представивший весной 1953 г. на рассмотрение кабинета специальный меморандум. В документе затрагивались сразу несколько важных проблем. Прежде всего, внимание министров обращалось на то, что в своем нынешнем виде, несмотря на колоссальное преобладание консервативных пэров, Палата лордов не является надежной опорой партии. Значительная часть наследственных аристократов появлялась в ее стенах крайне редко. Эти так называемые «гости из лесной глуши» серьезно подрывали престиж палаты, позволяя критикам утверждать, что она состоит из непрофессионалов, которые участвуют в дебатах, когда им заблагорассудится и часто не имея представления о существе обсуждаемых вопросов. По официальным данным, в течение парламентской сессии 1953–1954 гг. из 810 членов верхней палаты лишь 244 пэра посетили ее более 10 раз⁸. В связи с этим маркиз Солсбери предлагал сократить численный состав верхней палаты до 300 человек. Первую половину из них должны были составить наиболее активные наследственные пэры, избираемые титулованной знатью из своей среды, а вторую — пожизненные члены⁹. В отношении полномочий Палаты лордов автор меморандума предлагал увеличить с 12 до 15 месяцев срок отлагательного вето¹⁰.

Совершенно очевидно, что проект маркиза Солсбери имел много узких и спорных мест. Непонятны были критерии отбора деятельных наследственных пэров. Существовала опасность того, что при избрании таких представителей от титулованной знати в палату вовсе не пройдут сторонники лейбористов, поскольку консервативное большинство без особых проблем могло их забаллотировать. Наконец, труд-

⁶ Dorey P. Change in Order to Conserve: Explaining The Decision to Introduce the 1958 Life Peerages Act // Parliamentary History. 2009. Vol.28. Pt. 2. P. 248.

⁷ Great Britain. The Parliamentary Debates. Fifth Series. House of Lords. Vol. 180. Col. 133–147.

⁸ Ballinger C.A.J. An Analysis of the Reform of the House of Lords, 1911–2000. Oxford, 2006. P. 200–201.

⁹ House of Lords Reform: Memorandum by the Lord President of the Council, 23 March 1953 // The National Archives. CAB 129/60. C. (53) 114.

¹⁰ Ibid.

но было ожидать от оппозиции и согласия на расширение периода действия отлагательного вето. Для поиска ответов на все эти непростые вопросы весной 1953 г. решением кабинета был сформирован очередной специальный министерский комитет по реформе Палаты лордов, но выработать подходящих конкретных предложений в короткие сроки он не смог из-за отсутствия консолидированной позиции представителей различных течений внутри Консервативной партии¹¹.

В итоге к середине 1950-х гг. тори так и не сумели вплотную подойти к выполнению одного из своих предвыборных обещаний почти пятилетней давности. Им не удалось ни организовать новое межпартийное обсуждение стратегии модернизации верхней палаты, ни добиться выработки хотя бы собственного четкого плана реформ. Не случайно раздел о реформировании Палаты лордов в предвыборном манифесте 1955 г. разительно отличался от того, что предлагалось избирателям в 1951 г. Авторы этого документа лишь попытались переложить всю вину за срыв начала реализации обещанных преобразований на своих политических противников. «Отказ Лейбористской партии от переговоров, которые мы предложили по этой проблеме, не должно стать причиной откладывания реформы. Мы продолжим поиски, — говорилось в манифесте, — взаимодействия с другими политическими силами для достижения решения. Мы верим, что любые изменения, необходимые сегодня, должны быть сконцентрированы исключительно на вопросе состава палаты (лордов, — *И.К.*)».¹² Изначальный план модернизации, таким образом, сократился до разделявшейся большинством членов консервативной фракции идеи об изменении принципов формирования верхней палаты парламента. Доминирование в ней наследственных и крайне нерегулярно работающих пэров вступало в такое вопиющее противоречие с реалиями демократии второй половины XX в., что даже самые непримиримо настроенные тори вынуждены были признать необходимость перемен.

Важным фактором, заставившим тори активизировать разработку проекта реформы

Палаты лордов, стал очередной скандал, связанный с неожиданным появлением в палате ранее не участвовавших в работе пэров как раз во время принятия там важных решений. Во время обсуждения во втором чтении законопроекта об отмене смертной казни, 10 июля 1956 г., по призыву руководства тори в палату явилось около 60 пэров, которые не посещали ее более четырех лет, и билль был провален 238 голосами против 95¹³. Оппозиция немедленно использовала этот факт для очередного обвинения кабинета в том, что он использует консервативное большинство в верхней палате в своих целях, прибегая к использованию сомнительных процедур. Не оспаривая право пэров на участие либо неучастие в работе парламента, лейбористы ставили вполне резонный вопрос: могут ли пэры, на протяжении столь длительного времени отсутствовавшие в законодательном органе, своим неожиданным появлением решать судьбу голосования по важнейшим вопросам повестки дня.

Общественный резонанс этой истории оказался столь серьезным, что в Палате лордов было решено сформировать специальный комитет для рассмотрения данного вопроса. Впрочем, рекомендации, представленные по итогам его работы, оказались по большей части формальными. В правила парламентского регламента предлагалось внести норму, согласно которой пэры, которые не имели возможности или желания посещать заседания палаты, могли подать заявление на получение официального отпуска, а в случае возникновения намерения вновь приступить к работе — не менее чем за месяц до этого в письменной форме уведомить палату.¹⁴ Назвать это решением проблемы было невозможно, поскольку все планировавшиеся новации носили исключительно рекомендательный характер. Никто не обязывал пэров писать прошения об отпуске, равно как и заявления о его прекращении. Жестких преград, которые могли бы воспрепятствовать неожиданному появлению «гостей из лесной глуши» в палате по-прежнему не было, и такие внезапные визиты консервативных пэров в моменты решающих голосова-

¹¹ Dorey P. Op. cit. P. 251.

¹² Conservative Party General Election Manifestos, 1900-1997 / Ed. by I. Dale. London, 2002. P. 125.

¹³ Great Britain. The Parliamentary Debates. Fifth Series. House of Lords. Vol. 198. Col. 840-843.

¹⁴ Crick B. The Life Peerages Act // Parliamentary Affairs. 1957. Vol. 11. Issue 4. P. 461-462.

ний не считались нарушением парламентской процедуры.

Тем не менее очевидно, что скандал, связанный с провалом законопроекта об отмене смертной казни, заставил кабинет интенсифицировать работу над проектами по дальнейшему реформированию Палаты лордов. Министерский комитет в 1956 г. все же подготовил свой вариант решения этой проблемы. В его докладе предлагалось включить в состав новой палаты 400 человек, 200 из которых будут наследственными пэрами, каким-то образом отобранными их же коллегами, а 200 других — назначенными пожизненными пэрами, причем в их числе будут как мужчины, так и женщины. Отдельно оговаривалось, что вторая категория новых членов верхней палаты не сможет передавать обретенный титул своим наследникам. Первых 75 пожизненных пэров планировалось назначить сразу, а затем пополнять палату группами по 15 человек ежегодно.¹⁵ Несмотря на то, что комитет работал над указанным документом почти три года, итоговый результат вряд ли можно было назвать удовлетворительным. Во-первых, тори отошли от первоначального замысла объединения в одном проекте мер по усилению полномочий пэров и изменения принципов формирования состава палаты. Возможно, лидеры партии рассчитывали, что такой вариант с большей вероятностью будет принят оппозицией, но, с другой стороны, он вызвал негодование фракции «непримиримых тори», требовавших упрочения роли Палаты лордов в британском конституционном механизме. Во-вторых, план, предложенный комитетом, был явно недоработанным. В нем никак не прописывалась процедура избрания 200 наследственных пэров и многие из консервативных «заднекамеечников» в верхней палате не без оснований опасались, что в числе отобранных новых членов палаты окажутся лишь лица, близкие к партийному руководству. В-третьих, появление пожизненных пэров не снимало ряда традиционных обвинений, звучавших в адрес Палаты лордов в последние годы. Она по-прежнему оставалась аристократической, невыборной и с очевидным преобладанием сторонников Консервативной партии. В итоге такой проект мог

столкнуться не только с решительным неприятием со стороны Лейбористской партии, но и привести к серьезным внутренним противоречиям среди самих консерваторов. В связи с этим практически всю вторую половину 1956 г. тори пытались согласовать позиции различных своих фракций по проблеме реформирования Палаты лордов и выработать компромиссный вариант. За это время маркиз Солсбери сумел привлечь на свою сторону большую часть торийских лидеров в верхней палате, но рядовые «заднекамеечники» по-прежнему предъявляли разнообразные претензии к правительственному проекту модернизации.

В январе 1957 г. после провала англо-франко-израильской агрессии против Египта подал в отставку премьер-министр А. Иден. Вместо него лидером консерваторов и премьер-министром стал Г. Макмиллан. Перемены произошли и в структурах, занимавшихся разработкой проекта модернизации верхней палаты. Маркиз Солсбери уступил пост лидера Палаты лордов графу Хоуму, который кроме этого стал лордом-председателем Совета и главой министерского комитета. Новое руководство партии пришло к выводу, что откладывать дальше давно обещанные преобразования нельзя и весной 1957 г. решило подготовить упрощенный вариант законопроекта, затрагивающий только вопрос введения в Палату лордов пожизненных пэров. В условиях достаточно сложной внутривнутриполитической ситуации, которая была следствием «суэцкого кризиса» руководство тори не могло себе позволить выступить с инициативой, таящей какую-либо угрозу для партийного единства. В связи с этим в новом проекте реформы кабинет решил оставить только те положения, которые ни у кого не вызывали сомнений.

В относительно короткие сроки был подготовлен короткий билль, нормы которого предусматривали наделение монарха правом даровать по представлению премьер-министра мужчинам и женщинам пожизненный титул барона, позволяющий их обладателям заседать и голосовать в Палате лордов. Проблемы, связанные с властными полномочиями пэров и сокращением численности потомственных аристократов в палате, в законопроекте никак не затрагивались. Документ был внесен на рассмотрение пэров в ноябре 1957 г., а определяющие

¹⁵ House of Lords Reform: Memorandum by the Lord President of the Council, 24 July 1956. // The National Archives. CAB 129/82. C. (56) 189.

его судьбу дебаты во втором чтении состоялись 3 и 5 декабря 1957 г. Дискуссию открыл граф Хоум, который отметил, что главная цель реформы состоит в том, чтобы повысить эффективность работы палаты. «Ситуация улучшится, как считает Правительство и я думаю, что и все благородные лорды тоже, — заключал он, — если премьер-министр сможет по своему усмотрению предлагать пожизненное пэрство тем лицам, которые по разным причинам не могут сейчас принять наследственный титул»¹⁶. Далее особое внимание граф Хьюм уделил еще одной давно назревшей проблеме: «Необходимость обновления этой палаты (Палаты лордов, — *И.К.*), является, пожалуй, наиболее убедительным аргументом для предоставления мест в ней женщинам»¹⁷. Действительно, этот пункт в законопроекте не только не вызывал никаких вопросов у политических оппонентов консерваторов, но и был важным пропагандистским элементом, позволявшим надеяться на благосклонное отношение к задуманной реформе со стороны широкого общественного мнения.

С другой стороны, планировавшееся появление пожизненных пэрес в штывки было встречено некоторыми наиболее радикально настроенными «твердолобыми» тори, упорно отвергавшими любую необходимость перемен и отхода от вековых сложившихся устоев. Граф Глазго, выступая в дебатах 31 октября 1957 г., прямо заявил, что женщины непригодны для политической деятельности, поскольку они слишком эмоциональны и часто склонны принимать решения, следуя велению своего сердца, а не разума: «Многие из нас не хотят видеть женщин в этой палате. Мы не хотим сидеть с ними на этих скамьях, не хотим встречаться с ними в библиотеке. Это палата мужчин, Палата лордов. Мы не хотим, чтобы она стала Палатой лордов и дам»¹⁸. 17 декабря 1957 г., уже на стадии доклада комитета, один из радикально настроенных тори граф Эйрли даже инициировал поправку, предлагавшую отложить на более поздний срок вопрос о допуске женщин в Палату лордов. Однако эта инициатива была отклонена 134 голосами против 30¹⁹. Результа-

ты голосования показали, что непримиримые противники реформы в рядах консерваторов составляют абсолютное меньшинство и их мнением вполне можно пренебречь.

Главная задача, которая стояла перед авторами реформы на стадии обсуждения в Палате лордов, заключалась в определении позиции и аргументов Лейбористской партии. Предвидя, что оппозиция будет критиковать инициативу консерваторов, граф Хьюм прежде всего напомнил, что ее лидеры отказались от приглашения принять участие в межпартийном обсуждении проблемы. Данный же законопроект, по его мнению, представлял собой только первый шаг в деле неизбежной модернизации Палаты лордов. Кроме этого граф Хьюм предположил, что в долгосрочной перспективе межпартийные соглашения по конституционным вопросам все же будут достигнуты и попросил членов палаты поддержать предложенный билль как «меру острой необходимости»²⁰.

Выступавший от имени лейбористов виконт Александер выразил удивление, что столь важный, по мнению правительства, билль иницируется в Палате лордов, а не в Палате общин. Причиной же отказа его партии от участия в межпартийном диалоге, по его мнению, стала неконструктивная позиция консерваторов. В заключение виконт Александер отметил, что главная цель билля о пожизненном пэрстве — закрепление наследственного принципа: «Палата лордов в ее нынешнем виде и с ее наследственной основой является анахронизмом в демократическом государстве. Сейчас этот билль не затрагивает наследственного принципа. Как вы собираетесь повысить престиж палаты при сохранении наследственного принципа?»²¹. Лейбористы прекрасно понимали, что в верхней палате парламента у них нет никаких шансов на противодействие правительственной инициативе, их робкие попытки внести в законопроект поправки без труда были отвергнуты консервативным большинством, поэтому все свои контраргументы они готовили к дебатам в Палате общин.

Важным с политической точки зрения моментом для правительства стал тот факт, что билль о пожизненных пэрах в целом одобрили

¹⁶ Great Britain. The Parliamentary Debates. Fifth Series. House of Lords. Vol. 206. Col. 610.

¹⁷ Ibid. Col. 611.

¹⁸ Ibid. Col. 690.

¹⁹ Ibid. Col. 1208–1209; 1235–1236.

²⁰ Ibid. Col. 616.

²¹ Ibid. Col. 620.

либералы; отмечая его несовершенство и крайнюю умеренность, они считали, что это лучше, чем ничего. «Я поддерживаю его, — отмечал лидер либеральных пэров барон Ли, — потому что... в нем учитываются наиболее важные пункты, по которым было достигнуто понимание на конференции лидеров в 1948 г. В нем представлены два согласованных пункта: что следует ввести пожизненное пэрство и что женщины должны иметь равные права с мужчинами»²². Союзник в лице либералов, без сомнения, придавал правительству Г. Макмиллана дополнительную уверенность в свете предстоящего обсуждения законопроекта в нижней палате парламента, где у оппозиции было существенно больше шансов на внесение поправок.

Второе чтение билля о пожизненных пэрах в Палате общин началось 12 февраля 1958 г. и главным докладчиком от правящей партии на нем выступал министр внутренних дел Р. Батлер. Аргументы, которые он приводил в пользу законопроекта, не отличались оригинальностью и во многом повторяли то, о чем консерваторы уже говорили в верхней палате. Прежде всего он отмечал, что появление пожизненных пэров позволит повысить качество работы палаты и ввести в ее состав профессиональных политиков, глубоко разбирающихся в сути обсуждаемых вопросов. Кроме этого, он акцентировал внимание депутатов на том, что в правительственной инициативе представлены только самые назревшие и поддержанные другими политическими партиями новации: «Рекомендуя этот законопроект палате, мы исходим из того, что согласно нашей Конституции при отсутствии согласия часто лучше сделать небольшой шаг, двигаться постепенно и ни в коем случае не прибегать к революционным методам. В законопроекте мы просто предлагаем сделать шаг в эволюции парламента, необходимый для того, чтобы он мог выполнять свои функции в постоянно меняющемся мире, в котором мы живем»²³.

Доводы консервативного министра не убедили лейбористов. Лидер оппозиции Х. Гэйтскелл вполне ожидаемо выступил против билля о пожизненных пэрах, потому что он сохранял

за Палатой лордов «преимущественно наследственный характер и неограниченную возможность препятствовать решениям, основанным на воле избранных представителей народа»²⁴. Он выразил сомнение в том, что инкорпорация пожизненных пэров выгодна лейбористской партии и приведет к росту числа ее сторонников в верхней палате парламента, но самое главное, он поставил под сомнение один из основных аргументов правительства — тезис о повышении эффективности работы палаты. «Почему вы считаете, — спрашивал он, — что они (пожизненные пэры, — *И.К.*) будут более усердно работать, нежели их наследственные коллеги?»²⁵. Серьезную озабоченность у лейбористов вызывал и факт того, что в правительственном варианте реформы так и не были определены критерии отбора лиц для пожалования пожизненных титулов. Список претендентов формировался премьер-министром, что открывало широкие перспективы для злоупотреблений. Р. Батлер попытался снять часть этих опасений, отметив, что одной из целей введения пожизненного пэрства является увеличение представительства Лейбористской партии в верхней палате. Более того, он пообещал оппозиции, что премьер-министр будет проводить консультации с ее лидером по всем вопросам, связанным с назначением новых пожизненных пэров, однако в тексте документа это не нашло отражения²⁶. Сюрпризом для консерваторов стал отказ некоторых членов лейбористской фракции во главе с Дженни Ли поддержать пункт о предоставлении пожизненных титулов женщинам, поскольку они выступали против самого существования Палаты лордов и расценивали предлагаемую новацию как попытку легитимизации этого института²⁷.

Совершенно неожиданно для Кабинета в Палате общин против законопроекта о пожизненных пэрах выступили либералы. Их бывший лидер К. Дэвис охарактеризовал правительственный билль как попытку ввести депутатов в заблуждение и подменить необходимые преобразования видимостью реформ. «Все это является абсурдным...», — настаивал он, — при-

²² Great Britain. The Parliamentary Debates. Fifth Series. House of Lords. Vol. 206. Col. 626–627.

²³ Ibid. Col. 411.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibid. Col. 416.

²⁶ Ibid. Col. 410.

²⁷ Ibid. Vol. 585. Col. 350–351.

чины, лежащие в основе всего этого, заключаются в сохранении наследственного принципа как условия членства. На самом деле этот принцип является абсолютным анахронизмом»²⁸. В итоге Дэвис призвал депутатов добиваться подлинной реформы Палаты лордов, базирующейся на принципах, согласованных в 1948 г. в ходе конференции лидеров ведущих партий. Впрочем, внезапное изменение оценки законопроекта либералами не имело серьезных последствий. Консерваторы обладали в Палате общин достаточным большинством голосов для преодоления любых попыток отклонения их законопроекта или внесения в него разрушающих поправок.

Билль о пожизненных пэрах был одобрен парламентариями в третьем решающем чтении 2 апреля 1958 г. большинством в 51 голос²⁹. Отныне монарх по представлению премьер-министра мог жаловать пожизненные титулы, дающие их обладателям, как мужчинам, так и женщинам, право заседать в Палате лордов. Такие титулы должны были служить своеобразным поощрением для тех британцев, которые достигли успехов в общественно-политической, научной, культурной и прочих сферах жизни. Имена первых 14 пожизненных пэров, получивших титул благодаря новому закону, были объявлены 24 июля 1958 г. В списке значилось 10 мужчин и 4 женщины, причем шестеро из номинантов были представителями Лейбористской партии³⁰. Консерваторы выполнили свое обещание проводить консультации с лидером Оппозиции при отборе кандидатов для предоставления пожизненного пэрства и способствовать увеличению представительства лейбористов в Палате лордов. Премьер-министр Г. Макмиллан попросил Х. Гэйтскелла представить 10 кандидатов в первый список для пожалований пожизненных титулов. Однако лидер лейбористов столкнулся с неожиданной проблемой. Многие парламентарии, к которым он обращался с предложением перейти в верхнюю палату, ответили отказом, предпочтя сохранить свои места в Палате общин. В итоге с большим трудом удалось сформировать список из шести человек.

²⁸ Great Britain. The Parliamentary Debates. Fifth Series. House of Commons. Vol. 582. Col. 431.

²⁹ Ibid. Col. 1298.

³⁰ The Times 24 July 1958.

Оценивая Акт о пожизненных пэрах 1958 г. в общем контексте процесса реформирования британской Палаты лордов в XX в. необходимо отметить несколько важных моментов. Во-первых, этот закон стал отправной точкой пересмотра (казалось бы, незыблемого) принципа доминирования титулованной аристократии в верхней палате британского парламента. Если раньше выходцы из других слоев общества (например, ординарные лорды по апелляциям) составляли в ней практически незаметное меньшинство, то теперь назначение в течение каждого года определенного количества пожизненных пэров в сочетании с наметившимся сокращением дарования наследственных титулов должно было изменить привычный баланс. Чем дальше, тем больше новая категория пэров становилась все более заметной частью состава палаты: если в парламентскую сессию 1957–1958 гг. она насчитывала всего 28 человек, то уже к сессии 1980/1981 гг. выросла до 349³¹. Постепенно, пусть и медленно, но увеличивалось число лейбористских пэров, что объективно способствовало превращению Палаты лордов из органа, стоящего на страже исключительно консервативных ценностей, в более объективную общенациональную дискуссионную площадку.

Во-вторых, новый закон способствовал изменению социального состава Палаты лордов и повышению эффективности ее работы. К привычным прежде в ее стенах выходцам из среды крупных землевладельцев и престарелым политикам постепенно присоединялись представители других слоев общества: бизнесмены, общественные деятели, профсоюзные функционеры, научные и творческие работники и т. д. Как правило, пожизненные пэры отличались от титулованной знати тем, что более активно посещали заседания и участвовали в дебатах по законодательству. Кроме того, их прежний профессиональный и жизненный опыт в ряде случаев позволял Палате лордов давать более качественные и квалифицированные экспертные заключения по обсуждаемым биллям, задавать острые и нелицеприятные вопросы членам правительства. После принятия Акта о пожизненном пэрстве 1958 г. стали неуклонно расти

³¹ Brocklehurst A. Peerage Creation, 1958–2008. London, 2008. P. 11.

такие показатели, как средняя ежедневная посещаемость, количество пэров, выступающих в дебатах, число задаваемых устных и письменных вопросов министрам, продолжительность заседаний и т. д.

Таблица 1

Показатели активности работы пэров в парламентских сессиях 1959/1960 и 1983/1984 гг.³²

	Сессия 1959/1960 гг.	Сессия 1983/1984 гг.
Средняя ежедневная посещаемость Палаты лордов	136	321
Число пэров, участвовавших в дебатах	283	500
Общая продолжительность заседаний в часах	450	930
Количество заданных устных вопросов	264	531
Количество заданных письменных вопросов	48	1098

В-третьих, указанный акт открыл двери в Палату лордов для женщин. В первом списке лиц, которым были пожалованы пожизненные титулы, как уже отмечалось, было четыре дамы. Таким образом, Палата лордов, известная консерватизмом и приверженностью к вековым традициям, отказалась от еще одного старинного принципа – формирования своего состава исключительно из представителей мужского пола. Все указанные факторы свидетельствовали о том, что процесс постепенной демократизации одного из старейших институтов государственной власти в Великобритании развивался и приобретал все более необратимые формы.

В-четвертых, наметилась тенденция изменения баланса политических сил в Палате лордов. Консерваторы все еще сохраняли в ней неоспоримое преобладание, но лейбористы с каждым годом за счет назначения новых пожизненных пэров сокращали отставание от главных оппонентов. Анализ статистики пожалований пэрских титулов за 1958–1979 гг. показывает, что лидеры Лейбористской партии, как правило, более активно предлагали монарху кандидатов в новые члены Палаты лордов.

³² Составлено по: *Shell D.* The House of Lords. London, 1988. P. 105.

Таблица 2

Количество пожалований пэрских титулов по категориям в 1958–1979 гг.³³

Премьер-министр	Наследственные пэры	Пожизненные пэры	Лорды-судьи	Всего	Среднее кол-во пожалований в год
Г. Макмиллан (1958–1963)	37	47	6	90	16
А. Дуглас-Хьюм (1963–1964)	10	16	3	29	26
Г. Вильсон (1964–1970)	6	135	2	143	25
Э. Хит (1970–1974)	0	45	3	48	12
Г. Вильсон (1974–1976)	0	80	3	83	38
Дж. Каллагэн (1976–1979)	0	58	2	60	19

Если торийские премьер-министры стремились соблюсти баланс и в списки для пожалований включали приблизительно равное количество своих сторонников и представителей оппозиции, то их лейбористские коллеги явно предпочитали номинировать своих однопартийцев.

Таблица 3

Партийная принадлежность лиц, которым были пожалованы пэрские титулы в 1958–1979 гг.³⁴

Премьер-министр	Консерваторы	Лейбористы	Либералы	Независимые	Всего
Г. Макмиллан (1958–1963)	29	20	0	35	84
А. Дуглас-Хьюм (1963–1964)	11	9	0	6	26
Г. Вильсон (1964–1970)	20	62	6	53	141
Э. Хит (1970–1974)	8	9	2	26	45
Г. Вильсон (1974–1976)	22	39	6	13	80
Дж. Каллагэн (1976–1979)	5	29	1	23	58

³³ Рассчитано по: *Brocklehurst A.* Peerage Creations, 1958–2008. London, 2008. P.11.

³⁴ Рассчитано по: *Brocklehurst A.* Peerage Creations, 1958–2008. London, 2008. P. 15–17.

Обращает на себя внимание и рост числа независимых членов палаты, что объясняется стремлением лидеров ведущих политических сил страны снять обвинения в недемократическом характере верхней палаты и ее полной подчиненности существующей двухпартийной системе управления. Справедливости ради отметим, что тенденция к изменению политического баланса в Палате лордов была вызвана не только фактом дарования пэрских титулов все большему количеству членов Лейбористской партии, но и тем, что ее сторонники в Палате лордов отличались от консерваторов более активным участием в заседаниях.

Таблица 4

Участие пэров от различных политических партий в работе Палаты лордов³⁵

	Сессия 1967–1968		Сессия 1975–1976	
	А ¹	Б ²	А	Б
Консерваторы	314	125	292	140
Лейбористы	113	95	149	105
Либералы	37	19	30	22
Независимые	215	52	281	63
Всего	679	291	752	330

¹ А — посещали палату один раз и более в течение сессии.

² Б — Посещали более трети заседаний в течение сессии.

В-пятых, в процессе подготовки и проведения консерваторами реформы принципов формирования Палаты лордов оказались затронуты несколько сопутствующих проблем. Например, появление пожизненных пэров, не являвшихся выходцами из обеспеченных аристократических семей и вместе с тем призванных активно и постоянно участвовать в работе палаты, делало актуальным вопрос об оплате их труда. Впервые эта тема была затронута виконтом Аддисоном еще в далеком 1946 г. Выступая 21 мая в Палате лордов, он внес предложение, согласно которому пэры, регулярно участвовавшие в работе палаты, могли требовать возмещения транспортных расходов, непосредственно связанных с осуществлением парламентской деятельности³⁶. В тот период, впрочем, идея не нашла поддержки у большинства консервативных пэров.

³⁵ Источник: *Shell D. The House of Lords and the Thatcher Government // Parliamentary Affairs. London, 1985. Vol. 38. № 1. P. 20.*

³⁶ Great Britain. The Parliamentary Debates. Fifth Series. House of Lords. Vol. 141. Col. 333–337.

Вновь вопрос об оплате труда членов верхней палаты парламента был поднят в самый разгар подготовки законопроекта о пожизненных пэрах и кризиса, вызванного неожиданным появлением в ходе решающих голосований «гостей из лесной глуши». Во время дебатов по тронной речи королевы, состоявшихся 7 ноября 1956 г., представлявший лейбористскую фракцию барон Силкин отметил, что многие из его коллег не посещают палату постольку, поскольку не могут себе позволить этого³⁷. Консервативное правительство признало актуальность проблемы и 4 июля 1957 г. объявило о готовности платить пэрам за каждый день их присутствия в палате по три гиней. Особо было отмечено, что эти выплаты не будут облагаться налогом в связи с тем, что они рассматриваются как возмещение фактических расходов, связанных с неоплачиваемой работой³⁸. Видеть в этом решении кабинета введение полноценного государственного жалования для членов Палаты лордов нельзя, но оно явно стимулировало пэров на более активное и регулярное участие в парламентской жизни.

Говоря о важных позитивных моментах связанных с реформой, осуществленной консервативным правительством Г. Макмиллана, вместе с тем необходимо признать, что среди ее последствий можно выявить и несколько негативных моментов. К примеру, имеющаяся статистика безжалостно свидетельствует о том, что система пожизненного пэрства стала причиной повышения среднего возраста членов верхней палаты британского парламента. Действительно, трудно предположить, что пожалование титулов за заслуги перед государством или какие-либо выдающиеся достижения затронет молодежь или лиц среднего возраста. Всего за 1958–1979 гг. из 434 человек, получивших титул и место в верхней палате 256 (59 %) были в возрасте старше 60 лет. Это дало повод многим критикам Палаты лордов утверждать, что она все больше превращается в «собрание немощных пенсионеров», и ратовать за сохранение наследственного представительства, поскольку только оно могло обеспечить приток молодых пэров.

³⁷ Ibid. Vol. 200. Col. 33–34.

³⁸ Ibid. Vol. 204. Col. 660–661.

Возрастные группы пэров, которым были пожалованы титулы в 1958–1979 гг. (без учета лордов-судей)³⁹

Премьер-министр	Возрастные группы								
	20–29	30–39	40–49	50–59	60–69	70–79	80–89	90–99	Всего
Г. Макмиллан (1958–1963)	0	2	7	30	33	12	0	0	84
А. Дуглас-Хьюм (1963–1964)	0	0	3	8	13	2	0	0	26
Г. Вильсон (1964–1970)	0	2	7	46	66	17	3	0	141
Э. Хит (1970–1974)	0	1	3	15	23	3	0	0	45
Г. Вильсон (1974–1976)	0	0	5	26	39	10	0	0	80
Дж. Каллагэн (1976–1979)	0	0	6	17	29	5	1	0	58

Наконец, самым главным, на наш взгляд, в реформе 1958 г. было то, что по своей сути она была крайне осторожной и не затрагивала фундаментальных основ формирования и деятельности верхней палаты парламента. Палата лордов по-прежнему оставалась невыборной. Наследственные и, как правило, проконсервативно настроенные пэры составляли в ней абсолютное большинство. никоим образом не из-

менились властные прерогативы палаты. Тори так и не решились на проведение комплексной реформы, основанной на принципах, согласованных на конференции лидеров ведущих партий в 1948 г. Радикальной перестройке всего парламентского здания они предпочли «косметический ремонт». Консервативная партия в очередной раз продемонстрировала приверженность сформулированному еще Э. Берком принципу: сохранять и сбергать все успешно функционирующее и изменять только то, что действительно нуждается в реформе.

³⁹ Источник: *Brocklehurst A. Peerage Creations, 1958–2008. London, 2008. P. 12.*

Список литературы:

1. Ballinger C.A.J. An Analysis of the Reform of the House of Lords, 1911–2000. Oxford, 2006.
2. Brocklehurst A. Peerage Creations, 1958–2008. London, 2008.
3. Bromhead P. A. The House of Lords and Contemporary Politics. London, 1958.
4. Conservative Party General Election Manifestos, 1900–1997. / Ed. by I. Dale. London, 2002.
5. Crick B. The Life Peerages Act. // Parliamentary Affairs. 1957. Vol. 11. № 4.
6. Dorey P. Change in Order to Conserve: Explaining The Decision to Introduce the 1958 Life Peerages Act // Parliamentary History. 2009. Vol.28. Pt. 2.
7. Great Britain. The Parliamentary Debates. Fifth Series. House of Commons. Vol. 582–585.
8. Great Britain. The Parliamentary Debates. Fifth Series. House of Lords. Vol. 141–206.
9. House of Lords Reform: Memorandum by the Lord President of the Council, 23 March 1953. // The National Archives. CAB 129/60. C. (53) 114.
10. House of Lords Reform: Memorandum by the Lord President of the Council, 24 July 1956. // The National Archives. CAB 129/82. C. (56) 189.
11. Labour Party General Election Manifestos, 1900–1997 / Ed. by I. Dale. London, 2000.
12. Shell D. The House of Lords. London, 1988.
13. Shell D. The House of Lords and the Thatcher Government. // Parliamentary Affairs. London, 1985. Vol. 38. № 1.

Bibliography:

1. Ballinger C.A.J. An Analysis of the Reform of the House of Lords, 1911–2000. Oxford, 2006.
2. Brocklehurst A. Peerage Creations, 1958–2008. London, 2008.

3. Bromhead P. A. The House of Lords and Contemporary Politics. London, 1958.
4. Conservative Party General Election Manifestos, 1900-1997. / Ed. by I. Dale. London, 2002.
5. Crick B. The Life Peerages Act. // Parliamentary Affairs. 1957. Vol. 11. № 4.
6. Dorey P. Change in Order to Conserve: Explaining The Decision to Introduce the 1958 Life Peerages Act // Parliamentary History. 2009. Vol.28. Pt. 2.
7. Great Britain. The Parliamentary Debates. Fifth Series. House of Commons. Vol. 582–585.
8. Great Britain. The Parliamentary Debates. Fifth Series. House of Lords. Vol. 141–206.
9. House of Lords Reform: Memorandum by the Lord President of the Council, 23 March 1953. // The National Archives. CAB 129/60. C. (53) 114.
10. House of Lords Reform: Memorandum by the Lord President of the Council, 24 July 1956. // The National Archives. CAB 129/82. C. (56) 189.
11. Labour Party General Election Manifestos, 1900–1997 / Ed. by I. Dale. London, 2000.
12. Shell D. The House of Lords. London, 1988.
13. Shell D. The House of Lords and the Thatcher Government. // Parliamentary Affairs. London, 1985. Vol. 38. № 1.