

«Проблема реформы Палаты лордов в политической жизни Великобритании 1980-2000-х гг.»

Автор: Ковалев Игорь Георгиевич

Вопрос о необходимости модернизации британского парламентского механизма с целью приведения его в соответствие с постоянно меняющимися политическими и социально-экономическими условиями на протяжении большей части XX века занимал одно из центральных мест в политической повестке дня и был предметом острой межпартийной борьбы. Особую актуальность приобрела проблема реформирования одного из старейших институтов государственного управления страны – Палаты лордов. Невыборный и аристократический принципы формирования ее состава, осуществление пэрами как законотворческих, так и судебных полномочий, вступали в явное противоречие с принципами развитой демократии, реалиями индустриальной и постиндустриальной эпох.

Принятием в 1911 г. знаменитого Акта о Парламенте был дан старт процессу постепенного реформирования верхней палаты. Примечательно, что при этом либеральные, а затем и консервативные кабинеты осознавали необходимость как изменения принципов комплектования палаты, так и ограничения властных прерогатив пэров. Вместе с тем, модернизация проходила медленно в традиционном стиле британского политического консерватизма. Новые решения принимались только тогда, когда без них уже невозможно было обойтись, при этом максимально стремились сохранить прежний каркас состава и полномочий палаты. К примеру, во второй половине XX в. в ней появились пожизненные пэры, в зал заседаний были допущены женщины, но при этом палата, по-прежнему оставалась невыборной и с существенным доминированием среди ее членов наследственных аристократов.

Лишь в последней трети XX века в Великобритании стали складываться предпосылки для разработки проектов более радикального реформирования Палаты лордов. Важнейшим фактором в этом процессе стала та эволюция, которую претерпела в конце 1980-х - начале 1990-х гг. Лейбористская партия Великобритании. После трёх подряд поражений на всеобщих парламентских выборах и преодоления последствий внутреннего раскола 1981 г., лейбористское руководство вынуждено было инициировать длительный процесс реформирования, как организационной структуры, так и партийной идеологии. В 1987 г. им была развёрнута кампания «Пересмотр политики», в рамках которой на свет появились новые программные документы, центральное место среди которых занимали такие работы, как «Демократические социалистические цели и ценности», «Встретить вызов, осуществить перемены», и «Смотря в будущее». Их содержание свидетельствовало о том, что лейбористы отказались от большинства своих старых, и, как показал опыт последних избирательных кампаний, не пользовавшихся поддержкой избирателей прежних программных положений. В частности, в них уже не было требований о выходе Британии из Европейского экономического сообщества, одностороннем ядерном разоружении, достижении всеобщей занятости, ренационализации и пр.

Главными идеологами и инициаторами этих преобразований были так называемые «новые лейбористы» считавшие, что партия должна отбросить прежние, изжившие себя социал-демократические догмы. Взамен они предлагали избирателям, уставшим от длительного господства консерваторов, новый «третий путь» развития, предусматривавший возможность гармоничного сочетания предпринимательской инициативы, социальной справедливости и активной роли государства. Большое внимание в новых программных документах Лейбористской партии уделялось и проблемам конституционной реформы, которая должна была

модернизировать британскую государственную машину и приспособить её к реалиям конца XX в. [Meet, 1989, p.56]. Важнейшую роль в этом процессе, по мнению «новых лейбористов», предстояло сыграть и реформе Палаты лордов.

Следует напомнить, что длительное время, а именно, сразу после провала попытки реформирования верхней палаты Парламента в 1968 г., Лейбористская партия последовательно отстаивала идею ликвидации этого «устаревшего института». Отражением этой позиции стало положение в предвыборном манифесте партии 1983 г., в котором прямо говорилось: «Мы предпримем действия по упразднению недемократической Палаты лордов настолько быстро, насколько это возможно и, в качестве временной меры, внесём в первую сессию Парламента законопроект о лишении Палаты лордов её законодательных функций и полномочий, за исключением тех, которые касаются срока полномочий Парламента» [The New Hope, 1983, p.29].

Однако к началу 1990-х гг. отношение лейбористов к верхней палате Парламента кардинально изменилось. Осознав, что идея её ликвидации отторгается не только политическими оппонентами, прежде всего консерваторами, но и большинством избирателей, лидеры лейбористов решили попытаться исправить то, что невозможно было уничтожить. Как следствие, в их предвыборном манифесте 1992 г. заявлялось о том, что они будут стремиться «заменить Палату лордов новой выборной второй палатой» [It's Time, 1992, p.25]. В том же году лейбористы сформировали специальный конституционный комитет, во главе с Тони Блэром и Ричардом Россером, для разработки новых подходов к проблемам реформирования системы государственного управления. В список насущных проблем, по которым необходимо было сформулировать предложения, был включен и вопрос о будущем Палаты лордов. Итогом работы конституционного комитета стала публикация в 1993 г. документа «Новая повестка дня

демократии: предложения лейбористов в области конституционной реформы». В нём «новые лейбористы» предлагали сделать верхнюю палату Парламента выборной, а в качестве первоначального шага в процессе планируемой модернизации – удалить из неё наследственных пэров [A New Agenda, 1993, p.35].

Примечательно, что приступив к разработке новых предложений относительно будущего Палаты лордов, лейбористские лидеры активно использовали научный и общественный потенциал. В частности, в июне 1993 г. был опубликован проект реформирования верхней палаты Парламента, подготовленный сотрудниками связанного с Лейбористской партией Института общественно-политических исследований. Его авторы – Джереми Митчелл и Анн Дэвис предлагали преобразовать Палату лордов в частично избираемый Сенат. Из 300 членов новой палаты 270 сенаторов должны были избираться населением. Для этого предлагалось создать на территории страны 15 региональных округов, каждый из которых делегировал бы в новую палату 18 сенаторов. Примечательно, что результаты выборов предполагалось определять по пропорциональной системе, а не по применяемой при избрании депутатов Палаты общин мажоритарной системе относительного большинства. Оставшиеся 30 сенаторов, могли по-прежнему назначаться премьер-министром, однако авторы проекта считали, что кандидатов на эти вакансии должен был предлагать специальный совместный комитет обеих палат Парламента. Срок полномочий сенаторов должен был составить 9 лет, причём каждые 3 года предполагалось проводить ротацию 1/3 избираемых и назначаемых членов новой палаты. Предусматривался 6-летний переходный период, в течение которого каждые 3 года верхняя палата Парламента должна была пополняться новыми членами и одновременно избавляться от пэров, заседавших в прежней Палате лордов [Mitchell, 1993, p.1-2].

Согласно плану Митчелла и Дэвис предполагалось изменение полномочий лорд-канцлера. Его функции как председателя верхней палаты Парламента должны были перейти в ведение избираемого спикера Сената, а обязанности по руководству судебной системой страны переданы под контроль нового государственного чиновника – министра юстиции. Одновременно предлагалось лишить новую палату и судебных полномочий, осуществлявшихся прежней Палатой лордов. Исполнение роли высшего судебного органа страны авторы планировали передать новому институту – Верховному суду [Mitchell, 1993, p.2].

Следует отметить, что предложив достаточно радикальное изменение принципа формирования верхней палаты Парламента, авторы проекта считали возможным сохранить прежнюю систему её взаимоотношений с Палатой общин. К числу планировавшихся новаций в этой сфере можно отнести лишь уравнивание прав палат в вопросах конституционного характера и отнесение к ведению Сената вопросов, связанных с правами человека и гражданина. Также предполагалось наделить новую верхнюю палату функциями по отслеживанию и одобрению назначений на важнейшие государственные должности [Mitchell, 1993, p.2-3].

Параллельно с проектом, разработанным в Институте общественно-политических исследований, продолжалась работа над вариантами реформирования Палаты лордов и в структурных подразделениях Лейбористской партии. В июле 1993 г., т.е. спустя всего месяц после публикации брошюры Дж. Митчелла и А. Дэвис, достоянием общественности стал доклад Рабочей группы по вопросу избирательной реформы, сформированной Национальным исполкомом Лейбористской партии. Она работала под руководством профессора Раймонда Планта и исследовала проблему модернизации Палаты лордов в связи с задачей возможного пересмотра действовавшей избирательной системы. В докладе

Рабочей группы также допускалась возможность перехода к новому принципу формирования Палаты лордов. В частности, 320-330 её членов предлагалось избирать на основе региональных списков. Оставшиеся пэры подлежали назначению премьер-министром [Proposals, 1998, p.45-46].

Важно отметить, что первые проекты реформ не только однозначно свидетельствовали об изменении отношения лейбористской партии к верхней палате Парламента (вопрос о её ликвидации был окончательно снят с повестки дня – И.К.), но и вызвали широкую дискуссию как в партии, так и в британском обществе относительно будущего Палаты лордов. После избрания в июле 1994 г. на пост лидера Лейбористской партии Тони Блэра, сторонники реформ активизировали свою деятельность. Огонь критики «новых лейбористов», пришедших к руководству в партии, был обрушен, прежде всего, на наследственных пэров. В частности Т. Блэр неоднократно заявлял, что в современном демократическом государстве наличие в законодательном органе лиц, оказавшимся там лишь благодаря тому, что какой-то их предок был приближённым к монарху, является абсурдным [Constitutional, 1999, p.9].

Вместе с тем, учитывая настроения консерваторов и либеральных демократов, а также позицию большинства членов собственной партии, которая была выражена в ходе, состоявшегося внутрипартийного референдума по проблемам пересмотра основополагающих лейбористских принципов, новое руководство было вынуждено несколько скорректировать свою позицию по проблеме реформирования Палаты лордов. Прежде всего, вновь было подтверждено намерение проводить модернизацию верхней палаты Парламента поэтапно. Выступая 15 июля 1994 г. в Кардифе, Т.Блэр говоря о планируемой всеобъемлющей реформе машины государственного управления, отмечал, что «первым необходимым шагом в этом направлении

должен стать короткий законопроект, который лишил бы наследственных пэров права заседать в палате» [Proposals, 1998, p.48].

Во-вторых, «новые лейбористы» фактически отказались от идеи избираемой верхней палаты. С этого периода в партийных документах обтекаемо говорилось лишь о «более демократичной и представительной» Палате лордов [New Labour Leading, 1996, p.15]. Фактически проблема формирования нового состава палаты откладывалась ими до начала второго этапа реформы, содержание которого в этот период ещё не было точно определено. Это, безусловно, должно было снизить огонь критики оппозиции, поскольку появлялась возможность широкого обсуждения дальнейших шагов по модернизации верхней палаты Парламента, а радикальное требование о полностью избираемой палате снималось с повестки дня.

Первоочередной же задачей на этом этапе «новые лейбористы» считали исключение наследственных пэров. В частности, Т.Блэр 7 февраля 1996 г. в лекции, посвящённой памяти прежнего лидера партии – Дж. Смита в очередной раз подчёркивал: «Возможно, самым уязвимым и незащищённым элементом британской конституции является власть, которой пользуются наследственные пэры в Палате лордов. То, что люди должны обладать полномочиями в силу своего рождения, а не на основании выборов, является неправильным и абсурдным. Наследственный принцип должен быть отменён» [The Times, 1996].

В том же 1996 г. лейбористы, продолжая разработку планов модернизации Палаты лордов, предпринял нестандартный ход. Совместно с Партией либеральных демократов они сформировали консультативный комитет для рассмотрения всех вопросов, связанных с возможной конституционной реформой. В ходе его работы предполагалось обсудить и сблизить позиции партий в этой области, а также сформулировать общую

программу будущей законотворческой деятельности. Доклад комитета, опубликованный в марте 1997 г., в той его части, которая затрагивала проблему реформирования Палаты лордов, в целом подтверждал предшествовавшие наработки лейбористов. Приоритетной задачей объявлялась необходимость изменения принципов формирования верхней палаты. Авторы доклада считали, что наследственные пэры должны были лишиться права участия в заседаниях и голосованиях. Кроме этого признавалась необходимость демократизации системы назначения пожизненных пэров и выработки механизма их добровольной отставки, а также принятия мер, направленных на активизацию деятельности независимых от основных политических партий членов палаты. Все вопросы, связанные с проблемами разработки деталей второго этапа реформы предлагалось передать специально созданному совместному комитету обеих палат Парламента. Конечной же целью реформ вновь объявлялось создание «демократической и представительной второй палаты» [Proposals, 1998, p.60].

Окончательная позиция Лейбористской партии по проблеме модернизации Палаты лордов была выработана накануне всеобщих парламентских выборов 1997 г. и отражена в её предвыборном манифесте. Примечательно, что этому вопросу в документе было уделено в три раза больше места, чем в предыдущих аналогичных документах. «Палата лордов, - отмечалось в манифесте, - должна быть реформирована. В качестве первоначальной самостоятельной меры, не зависящей от дальнейшей реформы, наследственные пэры в законодательном порядке будут лишены права заседать и голосовать в Палате лордов. Этот первый шаг в процессе реформирования должен превратить Палату лордов в более демократический и представительный орган. Законодательные полномочия Палаты лордов останутся неизменными.

Система назначения пожизненных пэров в Палату лордов будет пересмотрена. Наша цель будет заключаться в том, чтобы гарантировать, что с течением времени состав пожизненных пэров будет более точно отражать пропорцию голосов, поданных на последних всеобщих выборах. Мы обязуемся сохранить присутствие независимых пожизненных пэров. Ни одна политическая партия не должна добиваться большинства в Палате лордов.

Для проведения широкого и всестороннего рассмотрения возможных дальнейших изменений, а также выработки конкретных предложений о реформе, будет учреждён комитет обеих палат Парламента» [New Labour Because, 1997, p.32]. Таким образом, лейбористы чётко определили первоочередную задачу – исключение наследственных пэров из состава верхней палаты, но оставили открытым вопрос о содержании второго этапа реформирования Палаты лордов.

Триумфальная победа Лейбористской партии на всеобщих парламентских выборах 1 мая 1997 г. означала не просто отстранение от власти консерваторов, руководивших Великобританией в течение последних 18 лет, но и начало нового этапа в развитии страны. Лейбористы, завоевавшие 401 место в Палате общин, фактически считали, что они получили мандат от избирателей на проведение обещанных в их предвыборном манифесте широких конституционных реформ. Одним из центральных пунктов планировавшихся преобразований была и модернизация Палаты лордов, которую новое правительство во главе с Тони Блэром намеревалось провести в два этапа. На первой стадии предполагалось лишить наследственных пэров права заседать и голосовать в верхней палате Парламента. В дальнейшем, в ходе реализации второго этапа реформы, предстояло решить более сложные вопросы – определить круг полномочий и принципы формирования новой Палаты лордов.

Следует отметить, что в своих намерениях в этой сфере лейбористы после выборов 1997 г. опирались не только на собственное внушительное парламентское большинство, но и вполне могли рассчитывать и на поддержку депутатов из фракции либеральных демократов, с которыми они ещё до выборов сотрудничали в вопросах разработки возможных вариантов конституционных реформ. Обе партии сумели существенно сблизить свои позиции, в том числе и в отношении предстоящей модернизации Палаты лордов. Либеральные демократы в своём предвыборном манифесте прямо заявляли о своём желании «... создать демократическую верхнюю палату». «Мы хотим, - декларировалось в их программном документе, - в течение двух парламентских сессий трансформировать Палату лордов в преимущественно избираемую верхнюю палату с представительством от всех наций и регионов Соединённого Королевства и играющую ключевую роль в рассмотрении европейского законодательства» [Make, 1997, p.40]. Как видно, такой подход был достаточно близок к планам лейбористов, и правительство Т.Блэра не без оснований надеялось на поддержку депутатов от Либерально-демократической партии при голосованиях по вопросу о лишении наследственных пэров права участвовать в заседаниях и голосованиях в Палате лордов.

Единственными серьёзными и непримиримыми противниками лейбористских планов реформирования верхней палаты Парламента после выборов 1997 г. оставались консерваторы. В их предвыборной программе недвусмысленно говорилось о том, что «фундаментальные перемены, которые не до конца продуманы, такие, например, как предложения Оппозиции по Палате лордов, являются чрезвычайно опасными. Мы выступаем против перемен ради перемен» [You Can, 1997, p.35]. Свою решимость противодействовать планам лейбористов руководство консерваторов демонстрировало и после формирования кабинета Т.Блэра.

Прежде всего, лидеры тори подвергли критике идею двух этапов реформы. Они опасались, что исключение наследственных пэров превратит Палату лордов во временный переходный институт, причём в таком «подвешенном» состоянии она сможет находиться достаточно долго, учитывая отсутствие определённости относительно сроков и содержания второго этапа реформы. Не случайно в ноябре 1997 г. в специальном заявлении для прессы лидер консерваторов в верхней палате Парламента виконт Крэнборн отмечал: «... ни одна ответственная вторая палата не откажется от своих прав без чёткого понимания того, что она получит взамен. Правительственная кампания против наследственного принципа её формирования – всего лишь маска, за которой скрывается стремление существенно повысить роль связанных с исполнительной властью распорядительных и координирующих органов» [Proposals, 1998, p.64].

Некоторые консервативные критики считали, что правительство Т.Блэра и вовсе может остановиться на первом этапе модернизации Палаты лордов и забудет про второй. Аргументируя свою точку зрения, они ссылались на уже имевшийся в британской истории пример незавершённости процесса модернизации верхней палаты Парламента. В преамбуле к Акту о Парламенте 1911 г. содержалось положение о намерении «заменить Палату лордов в её существующем виде второй палатой, сформированной на основе народного представительства» [Parliament, 1911, p.1]. Однако оно так и не было реализовано на практике вплоть до конца XX в.

Следует отметить, что выступив против планов лейбористского правительства, консерваторы постарались сделать это так, чтобы не выглядеть в глазах широкой общественности как партия, не приемлющая перемен в принципе. Можно сказать, что они даже попытались предложить более радикальный альтернативный план реформирования Палаты лордов. В уже упоминавшемся заявлении виконта Крэнборна отмечалось, что любые

попытки реформирования верхней палаты Парламента «должны базироваться на шести основополагающих принципах:

1. Перемены не должны привести к усилению полномочий премьер-министра в вопросах назначения новых пожизненных пэров.
2. Состав новой верхней палаты должен отличаться от состава Палаты общин при сохранении за последней безусловного верховенства.
3. В новой палате должна быть сохранена значительная группа независимых пэров, имеющих возможность отстаивать свои взгляды.
4. В составе новой палаты должны быть представители от всех регионов Соединённого Королевства.
5. Планы реформ должны исходить из того, что новая палата будет иметь большие полномочия при рассмотрении и изменении законодательства, нежели прежняя.
6. Палата лордов не может быть реформирована отдельно, перемены должны затронуть обе палаты парламента» [Proposals, 1998, p.64].

Таким образом, консерваторы предлагали не только собственное видение модернизации верхней палаты Парламента, но и пытались отколоть от лейбористов и привлечь на свою сторону либеральных демократов. Об этом свидетельствуют четвёртый и пятый пункт их плана, которые фактически повторяли содержание предвыборного манифеста либеральных демократов 1997 г.

В таких условиях лейбористы просто были вынуждены внимательно отнестись к критике со стороны Оппозиции. Прежде всего, правительство Т.Блэра решило отказаться от идеи быстрой инициации реформы. Правда,

это было вызвано не столько опасением столкновения с серьёзным противодействием их планам, сколько перегруженностью парламентской сессии 1997/1998 гг. другими значимыми законодательными инициативами. Во-вторых, лидеры лейбористов решили, что лучше снять ненужные сомнения Оппозиции и снизить накал борьбы по вопросу о реформировании Палаты лордов. Они продемонстрировали намерение провести широкие консультации и более четко разъяснить свою позицию. Для этого 14 и 15 ноября 1998 г. в Палате лордов были проведены специальные двухдневных дебаты. Лидер палаты баронесса Джей оф Паддингтон выдвинула предложение, в котором, с одной стороны подтверждалась приверженность правящего кабинета стратегии реформы, закреплённой в предвыборном манифесте, а с другой стороны, заявлялось о намерении правительства создать королевскую комиссию для разработки возможных вариантов второго этапа реформы. «Правительство, - подчёркивала она, - осознаёт, что широкое конституционное соглашение не только актуально, но и возможно. Конечно, требуется время для его достижения и оценки. По этим причинам мы хотим дополнить наше программное предложение о формировании комитета обеих палат Парламента для рассмотрения будущего реформы. Мы намереваемся назначить королевскую комиссию для всестороннего изучения проблемы и выдвижения рекомендаций относительно будущего законодательства» [Great Britain, Vol. 593, col. 926].

Продemonстрировав свою готовность к широкой дискуссии и учёту мнения критиков, правительство Т.Блэра посчитало возможным официально инициировать первый этап реформирования Палаты лордов. 24 ноября 1998 г. в тронной речи королевы, которая по традиции представляла программу деятельности Кабинета в течение парламентской сессии 1998/1999 гг. было заявлено: «Будет внесён законопроект, предусматривающий ликвидацию права наследственных пэров заседать и голосовать в Палате лордов. Это

будет первым этапом реформы, имеющей целью превращение Палаты лордов в более демократический и представительный орган. Моё правительство опубликует Белую книгу, содержащую предложения о новой системе назначения пожизненных пэров и учредит королевскую комиссию для анализа возможных будущих перемен и скорейшего выдвижения предложений для реформы» [Great Britain, Vol. 595, col.4].

Несмотря на то, что лейбористское правительство, очевидно, продемонстрировало понимание некоторых опасений Оппозиции и проявляло готовность к диалогу, его намерение внести билль о реформе Палаты лордов на рассмотрение в Парламент, было крайне негативно встречено консерваторами. Во время дебатов по тронной речи виконт Крэнборн заявил, что сожалеет о том, что кабинет всё же вступил на путь проведения ранее заявленной двухэтапной реформы, вместо того, чтобы попытаться достичь консенсуса по этому вопросу в обществе и провести все необходимые преобразования сразу. «Я опасаясь, - отмечал он, - что несмотря на все разговоры о королевской комиссии... современная ситуация такова, что мы можем не дожидаться перехода ко второй стадии, либо для этого потребуются как минимум 87 следующих лет» [Great Britain, Vol. 595, col.15]. Нетрудно догадаться, что лидер консервативных пэров имел в виду уже упоминавшееся положение Акта о Парламенте 1911 г., которое за последующие 87 лет так и не было претворено в жизнь.

Не менее ожесточённые дебаты состоялись и в Палате общин. Лидер консерваторов Уильям Хейг обрушился на планы правительства, назвав их «конституционным вандализмом» и предложил отложить реформу до предоставления доклада королевской комиссии. Настойчивое желание лейбористов приступить к реформе уже в текущей сессии он объяснял так: «Причина, по которой премьер-министр не хочет дожидаться рекомендаций королевской комиссии, очевидна. Он никогда не был заинтересован в

проведении действительной реформы Палаты лордов, вместо этого он хочет создать палату своих закадычных друзей» [Great Britain, Vol. 321, col.24]. Таким образом, лидер тори намекал на то, что ликвидировав представительство наследственных пэров, большинство из которых были консерваторами, и, сохранив в своих руках, право назначать пожизненных членов палаты, Т.Блэр сможет изменить расклад сил в Палате лордов в пользу лейбористов.

Следует отметить, что премьер-министр, отвечая на нападки своего оппонента, достаточно удачно парировал их, заявив, что «пришло время положить конец феодальному преобладанию партии тори в одной половине нашего парламента и ликвидировать их притязания на «священное право» управлять» [Great Britain, Vol. 321, col.33]. Тем самым он подчёркивал, что истинными причинами недовольства Оппозиции являются отнюдь не недостаточная продуманность или подготовленность реформы, а опасения потерять своё историческое преобладание в верхней палате Парламента. Несмотря на это, консерваторы продолжали упорно клеймить правительство. 30 ноября 1998 г. выступая в прениях в Палате общин один из видных представителей консервативной фракции – Лайам Фокс сказал, что намерения лейбористов в отношении Палаты лордов являются «разрозненными, праздными и непродуманными». «Они, может быть, хороши для лейбористов, - отмечал он, - но они неприемлемы для Соединённого Королевства. Их следует отвергнуть» [Great Britain, Vol. 321, col.636].

Неожиданную помощь кабинету Т.Блэра в самый разгар описываемых событий оказали некоторые видные представители консерваторов, которые осознав, что начало реформирования Палаты лордов неизбежно, решили вступить в переговоры с лейбористами и добиться хотя бы каких-нибудь уступок. В частности, уже упоминавшийся виконт Крэнборн, в начале

декабря 1998 г. провёл переговоры с лорд-канцлером лордом Эрвином и некоторыми другими представителями правящего кабинета. Их итогом стало соглашение, заключённое 2 декабря 1998 г. В обмен на обещание правительства – внести поправку к законопроекту о реформе Палаты лордов, предусматривающую сохранение в ней 92 наследственных пэров вплоть до начала второго этапа реформы, лидер консерваторов в верхней палате обещал, что её торийское большинство не будет препятствовать прохождению как этого билля, так и других законодательных инициатив кабинета, в течении сессии 1998/1999 гг.

Как только о содержании соглашения стало известно общественности, разразился громкий политический скандал. Выяснилось, что виконт Крэнборн вступил в переговоры с руководством правящей партии по собственной инициативе. Лидер консерваторов У.Хейг публично заявил, что они велись без его ведома и одобрения и немедленно уволил виконта Крэнборна с поста лидера тори в Палате лордов [Norton, 2004, p.2-3]. Этот инцидент, безусловно, нанёс серьёзный ущерб репутации консерваторов, и показал, что в вопросе противодействия планам правительства по вопросам конституционных реформ они не являются единой и сплочённой партией.

Воспользовавшись благоприятной сложившейся ситуацией, правительство Т.Блэра уже 19 января 1999 г. опубликовало, внесло в Палату общин и добилось принятия в первом чтении короткого Законопроекта о реформе Палаты лордов. Он предусматривал исключение из верхней палаты Парламента всех носителей наследственных титулов, что автоматически означало и лишение их всех привилегий, связанных с членством в палате, однако не затрагивало других прав, на которые они могли претендовать, как владельцы титулов. Взамен все исключённые пэры получали право избирать и быть избранными в Палату общин [Great Britain, Vol. 323, col.714]. С этого момента партийно-политическая борьба по вопросу о реформировании

верхней палаты британского Парламента вступила в новую стадию. Предложения о необходимости более тщательной подготовке перемен, широкого общественного обсуждения и поиска консенсуса перестали быть актуальными. Противоборствующим сторонам отныне предстояло отстаивать свои позиции, прежде всего в парламентских дебатах по Законопроекту о реформе Палаты лордов 1999 г., а также в довольно интенсивной кампании, развернувшейся в средствах массовой информации.

В целом же можно констатировать, что лейбористы за сравнительно короткий промежуток времени кардинально изменили свою позицию по проблеме реформирования Палаты лордов. Оказавшись от практически нереальной идеи об упразднении верхней палаты, они разработали план ее коренной модернизации, начать которую, было решено с изменения принципов формирования состава пэров. Прекрасно осознавая всю сложность задуманных преобразований, правительство Т. Блэра решило проводить их поэтапно, двигаясь к конечной цели небольшими шагами. Кроме этого, лидеры лейбористов смогли заручиться в этом вопросе поддержкой либеральных и демократов и всячески выказывали готовность поиска компромисса с консерваторами.

Однако, как показало дальнейшее развитие, успешным оказался только первый этап задуманных преобразований. Лейбористскому Кабинету удалось добиться принятия в ноябре 1999 г. Акта о реформе Палаты лордов, который предусматривал вывод из ее состава потомственных лордов, за исключением 92 избранных ими представителей титулованной знати. [Great Britain, Vol. 337, col.1306]. Эта довольно экзотическая группа выборных наследственных пэров должна была сохранить свои места вплоть до начала следующей фазы реформы, но вот тут-то и начались проблемы. Правящая партия никак не могла определиться с содержанием второго этапа реформы. За первое десятилетие XXI века лейбористами по этому вопросу было издано две

белых книги, организовано несколько внутри-, а также межпартийных дискуссий и консультаций, дважды проводились голосования в обеих палатах Парламента для выяснения какой из вариантов формирования новой Палаты лордов предпочтительней, давались обещания вынести проблему на общенациональный референдум и т.д. Все это закончилось практически ничем. Никаких реальных шагов по модернизации верхней палаты британского Парламента, за исключением изъятия у нее в 2009 г. судебных полномочий, лейбористами в течение этого десятилетия предпринято не было.

Надежда на возобновление процесса реформирования одного из старейших институтов центрального управления Соединенного королевства возродилась после формирования в мае 2010 г. коалиционного Правительства Дэвида Камерона. Консерваторам и либеральным демократам в условиях «подвешенного» Парламента удалось согласовать свои подходы к решению целого ряда непростых социально-экономических и политических проблем. В отношении будущего Палаты лордов в программе коалиции говорилось следующее: «Мы создадим комитет для подготовки предложений о полностью или частично избираемой верхней палате на основе пропорционального представительства... В переходный период, назначение новых пэров будет осуществляться с учетом распределения голосов между политическими партиями на последних всеобщих выборах» [The Coalition, p.27].

Вместо всеобъемлющего, многоступенчатого и спорного проекта лейбористов, новое Правительство предложило вернуться к идее коррекции принципов формирования состава новой второй палаты. Спустя год после прихода к власти, коалиционному Кабинету Д. Камерона удалось подготовить проект Законопроекта о реформе Палаты лордов, который был

представлен общественности 17 мая 2011 г. Основные пункты этого документа предполагает следующее:

- Общая численность новой Палаты лордов будет сокращена до 300 человек, 80% из которых будут избираться, а оставшиеся 20% - назначаться монархом из числа экспертов в разных областях знаний.
- Новые члены будут избираться поэтапно. Начиная с 2015 г., каждые 5 лет будет избираться треть состава палаты. Срок полномочий избранных членов – 15 лет, без права повторного переизбрания.
- Выборы будут проводиться по пропорциональной избирательной системе в многомандатных округах, сформированных на основе административно-территориального деления страны.
- Выборы новых членов Палаты лордов будут проводиться в те же сроки, что и всеобщие парламентские выборы.
- Пэрские титулы останутся знаком почести и утратят непосредственную связь с членством в верхней палате Парламента
- Численность духовных лордов будет сокращена с 26 до 12 человек.
- Функции и полномочия Палаты лордов на этом этапе останутся прежними.
- Проект билля и соответствующая белая книга будут переданы в специальный совместный комитет палат Парламента для более детальной разработки и подготовки рекомендаций [House of Lords, p.7-9].

Выступая во время представления проекта билля, заместитель премьер-министра и лидер либеральных демократов отметил: «Правительства и политики, представлявшие разные партии говорили о реформе Палаты

лордов на протяжении более века, и сейчас мы намерены завершить этот процесс» [Proposals for a Reformed]. Время покажет, насколько этим надеждам суждено сбыться, и сможет ли Палата лордов реально трансформироваться в демократический, представительный и эффективный элемент британского парламентского механизма.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

A New Agenda for Democracy: Labour's Proposals for Constitutional Reform. L., 1993.

Constitutional Reform: The Labour Government's Constitutional Reform Agenda. / Ed. by R. Blackburn, R. Plant. L., 1999.

Great Britain. The Parliamentary Debates. Fifth Series. L., 1999

House of Lords Reform Draft Bill. L., 2011

Make The Difference. The Liberal Democrat Manifesto 1997. L., 1997.

Meet the Challenge Make the Change. A New Agenda for Britain. L., 1989.

Mitchell J., Davies A. Reforming the Lords. L., 1993.

New Labour Because Britain Deserves Better. 1997 Labour Party Manifesto. L., 1997.

New Labour Leading Britain into the Future. L., 1996.

Norton P. Reforming the House of Lords: A View from the Parapets. L., 2004.

Parliament Act 1911. – доступно на: <http://www.statutelaw.gov.uk>

Proposals for Reform of the Composition and Powers of the House of Lords, 1968-1998. L., 1998.

Proposals for a Reformed House of Lords Published // <http://www.dpm.cabinetoffice.gov.uk/news/proposals-reformed-house-lords-published>

The Coalition: Our Programme for Government. L., 2010.

The New Hope for Britain. 1983 Labour Party Manifesto. L., 1983.

The Times 7 February 1996.

You Can Only Be Sure With The Conservatives. 1997 Conservative Party General Election Manifesto. L., 1997.