

Игорь КОВАЛЁВ

АНГЛИЯ: КАКИЕ ПЭРЫ НУЖНЫ БРИТАНСКОМУ ПАРЛАМЕНТУ?

Комплексная и поэтапная реформа Палаты лордов, инициированная в 1999 году лейбористским правительством Т. Блэра и продолжающаяся вплоть до настоящего времени, вызвала всплеск интереса к истории модернизации этой важной составной части законодательной власти Соединённого королевства. Изучая опыт и последствия предшествующих попыток превращения верхней палаты британского Парламента в современный, демократический и эффективный элемент системы центрального управления, историки, политологи и правоведы пытаются определить, насколько современные проекты преобразований были подготовлены реформами XX века, а также спрогнозировать возможные направления и масштабы 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 года.

Откуда есть пошла Палата лордов и пэры Англии

Большинство историков и специалистов по конституционному праву Великобритании считают Палату лордов древнейшим после монархии институтом центральной власти. Её прообразом считают Уинтенагемот или собрание старейшин и знатных людей, которые в консультационных целях созывали в период раннего средневековья англо-саксонские короли. После нормандского завоевания 1066 года представители высших слоёв стали привлекаться в Королев-

© *Ковалёв Игорь Георгиевич* – кандидат исторических наук, доцент, факультет мировой экономики и политики НИУ ВШЭ.

E-mail: ikovalev@hse.ru

Ключевые слова: реформа Палаты лордов, Консервативная партия, Лейбористская партия, пожизненные пэры.

скую курию (совет – **И.К.**), которая, по сути, выполняла функции суда монарха. Наконец, в период противоборства феодалов с Иоанном Безземельным в 1215 году согласно статье 61 Великой хартии вольностей: “Бароны должны были избрать 25 человек из своего состава для того, чтобы наблюдать как соблюдаются их права и свободы, предоставленные и подтверждённые этой хартией”¹. Собственно говоря, само возникновение первого английского Парламента в 1265 году, а затем и официального королевского Образцового парламента в 1295 году было связано с тем, что к традиционно собиравшимся представителям высших слоев общества, дававших свои советы монарху в случае необходимости, были добавлены избранные горожане и рыцари. Первоначально представители графств и городов заседали совместно с иерархами церкви и знатью, но в течение 1343–1407 годов окончательно утвердилась практика отдельных дебатов в Палате общин и Палате лордов.

С момента возникновения верхней палаты Парламента во второй половине XIV века и вплоть до начала XX века все её члены делились на две категории. Первую составляли духовные лорды² (Lords Spiritual), или высшее духовенство – архиепископы, епископы, аббаты. Первоначально они существенно преобладали в Палате лордов. Во-первых, служители церкви были единственно хорошо образованным сословием в феодальном обществе и, следовательно, могли давать необходимые монарху советы по управлению государством. Во-вторых, не стоит забывать о роли религии как идеологической основы средневекового общества. Само присутствие иерархов церкви обеспечивало неоспоримую легитимность всем принимаемым решениям. Ситуация кардинально изменилась в период Реформации, когда Генрих VIII Тюдор решил порвать с католицизмом и начал строительство Церкви Англии. Секуляризация церковного имущества и закрытие монастырей подорвали основы финансового благосостояния высшего духовенства, а отказ от принятия протестантизма для многих из них стоил жизни. Как следствие, духовные лорды утратили доминирующее положение. В Парламенте, созванном в апреле 1539 года, в Палате лордов заседал 61 человек, но только 20 из них были церковниками³.

¹ Цит. по: *Holt J.C. Magna Carta.* – Cambridge, 2007. – P. 469-471.

² Общая численность членов Палаты лордов не являлась величиной строго определённой и в течение года могла меняться в связи с пожалованием монархом новых титулов. К 1896 г. её полный состав достиг 570 человек: 540 наследственных пэров, 26 духовных лордов, и 4 ординарных лорда по апелляциям.

Вместе с тем, далеко не все из них принимали непосредственное участие в работе палаты, большая часть из них крайне редко присутствует на заседаниях, и в парламентском лексиконе за ними закрепилось прозвище “гостей из лесной глуши” (backwoodsmen). В начале XX в. специальная комиссия под руководством графа Онслоу выяснила, что, например, в течение сессии 1902 г. 286 наследственных пэров из 489, то есть 59% либо вообще не посещали палату, либо были замечены в её стенах менее чем на 10 заседаниях.

³ *Гнейст Р.* История государственных учреждений Англии. – М., 1885. – С. 542.

Вторую категорию членов Палаты лордов исторически составляли так называемые светские лорды (Lords Temporal) или обладатели одного из пяти старших по рангу дворянских титулов – герцог, маркиз, граф, виконт и барон. Их обладатели, заседающие в верхней палате, именуются пэрами, хотя достаточно часто в их отношении употребляется и другой термин – лорды, который на самом деле имел более широкое смысловое значение. Членство этих представителей английской аристократии в верхней палате Парламента было неразрывно связано с титулом, который считался неотчуждаемым, от него нельзя было отказаться или уступить, он не мог быть отменён Короной и сохранялся за потомками.

В этот же период времени верхняя палата британского Парламента пополнилась принципиально новыми членами. В статье 6 Акта об апелляционной юрисдикции, принятого в 1876 году для надлежащего осуществления пэрами судебных полномочий, содержалось положение о назначении королевой, путём предоставления пожизненных титулов баронов, четырёх ординарных лордов по апелляциям. Они вводились в состав Палаты лордов для того, чтобы оказывать помощь лорд-канцлеру при рассмотрении поступивших жалоб из нижестоящих судов. Закон специально оговаривал, что они должны иметь высокую юридическую квалификацию. Это означало, что кандидаты до своего назначения должны были занимать высшие судебские должности в течение не менее двух лет либо иметь как минимум 15-летний стаж практикующих барристеров¹.

Благодаря этой норме, в Палате лордов появилась новая категория членов – пожизненные пэры, чьи титулы и места в палате не могли быть переданы по наследству. В случае смерти одного из назначенных ординарных лордов по апелляциям, монарх должен был назначить на освободившееся место нового профессионального юриста. По неписаной традиции, действующие ординарные лорды по апелляциям обычно воздерживались от участия в дебатах по спорным политическим вопросам. В законодательном процессе они обычно проявляли активность лишь при рассмотрении вопросов, связанных с устройством судебной системы страны, реформированием уголовного и гражданского права, изменением системы исполнения наказаний и других сугубо правовых вопросов, где их профессиональные советы и мнения практически всегда принимались большинством палаты.

Вместе с тем, за исключением финансовых вопросов, исторически длительное время именно Палата лордов играла ведущую роль в подготовке парламентских статутов. Объяснялось это, во-первых, тем, что в её стенах работали наиболее образованные и подготовленные подданные Короны. Во-вторых, вплоть до 1830-х годов пэры, представлявшие группу крупных землевладельцев, фактически держали под своим контролем выборы депутатов Палаты общин. Избирательные округа часто полностью находились на территории их владений, а корпус выборщиков составляли зависимые от лендлорда арендаторы. В 1830 году 98 пэров контролировали “выборы” по меньшей мере 214 чле-

¹ Appellate Jurisdiction Act, 1876. – доступно на <http://www.statutelaw.gov.uk>.

нов Парламента¹. Как следствие, партийно-политический состав Палаты общин обычно был зеркальным отражением расклада сил в верхней палате, а депутаты голосовали так, как “подсказывали” им их патроны-землевладельцы.

Три избирательные реформы, последовательно проведённые в XIX веке, кардинально изменили ситуацию. Их итогом стало то, что избирательные права получили 60% британских мужчин старше 21 года². Кроме того, Закон о перераспределении избирательных округов привёл к увеличению представительства от крупных городов, в то время как населённые пункты с менее чем 15 тыс. жителей потеряли возможность посылать своих депутатов в Палату общин и были включены в избирательные округа сельских графств³. В результате пэры утратили возможность влиять на исход всеобщих парламентских выборов, и это стало началом политического упадка Палаты лордов. Функция ведущей силы в законодательном процессе окончательно утвердилась за Палатой общин, депутаты которой считались лицами, представляющими волю нации.

К концу XIX века в Палате лордов обычно начинался путь лишь небольшого количества биллей, связанных с реформированием правовой системы, затрагивающих интересы Церкви Англии или какие-либо морально-этические проблемы. Допускалось внесение в верхнюю палату законопроектов, не носящих спорного политического характера, к примеру, именно в ней инициировалось большинство консолидированных биллей, которые сводили воедино многочисленные акты, приказы, министерские постановления и судебные решения, относящиеся к какой-либо определённой области законодательства. При этом важно иметь в виду, что без согласия пэров ни одна законодательная инициатива не могла превратиться в Акт Парламента, то есть Палата лордов была наделена правом абсолютного вето.

Зигзаги на пути к реформе

Непосредственная работа над законодательной инициативой – Актом о пожизненном пэрстве – началась вскоре после возвращения в 1951 году к рулю государственного управления Консервативной партии, стремившейся повернуть вспять наметившуюся за период послевоенного доминирования лейбористов тенденцию ослабления властных полномочий Палаты лордов, предложить общественности своё видение модернизации этого важного института. В ходе ранее проходивших дискуссий с лидерами ведущих партий (февраль – апрель 1948 г.) 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 бит-

¹ *Lieven Dominic*. The Aristocracy in Europe. 1815-1914. – L., 1992. – P. 249.

² *Blewett N.* The Franchise in the United Kingdom. 1885-1918 // *Past & Present*. – 1965. – N 32. – P. 27.

³ *The Nineteenth Century Constitution. 1815-1914. Documents and Commentaries*. – Cambridge, 1968. – P. 142.

вы за Акт о Парламенте 1911 года, и приход к власти предоставлял Консервативной партии прекрасный шанс воплощения её в жизнь.

Однако после победы на выборах 1951 года 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. Но такое состояние дел очень быстро стало поводом для новой волны критики в адрес Палаты лордов. Предопределённость дебатов и итогов голосований пэров сделали заседания палаты абсолютно неинтересными. Показатели посещаемости и продолжительности её работы стали неуклонно сокращаться. Оппозиция и политологи в связи с этим стали всё чаще говорить о том, что Парламент 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.

Конечно, консерваторы время от времени предпринимали робкие попытки вернуться к проблеме модернизации Палаты лордов. Так, например, в начале 1953 года 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»¹. Однако, лидер лейбористов К. Эттли, памятуя прежние расхождения, без особого энтузиазма отнёсся к такому приглашению и отклонил его. Отказ лейбористов привёл 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 всё 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. На отдалённую перспективу главная задача, по их мнению, заключалась в том, чтобы обезопасить верхнюю палату от враждебных акций политических противников в тот период, когда те находились у власти. Наибольшую активность в деле разработки проекта дальнейшей модернизации верхней палаты парламента проявил лорд-председатель Совета – маркиз Солсбери, представивший весной 1953 года на рассмотрение Кабинета специальный меморандум. В нём затрагивалось сразу несколько важных проблем. Прежде всего, внимание министров обращалось на то, что в своём нынешнем виде, несмотря на колоссальное преобладание консервативных пэров, Палата лордов не является на-

¹ 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.

дёжной опорой партии. Значительная часть наследственных аристократов появлялась в её стенах крайне редко. Эти так называемые “гости из лесной глуши” серьёзно подрывали престиж палаты, позволяя критикам утверждать, что она состоит из непрофессионалов, которые участвуют в дебатах когда им заблагорассудится и часто не имея представления о существовании обсуждаемых вопросов. По официальным данным в течение парламентской сессии 1953–1954 годов из 810 членов верхней палаты лишь 244 пэра посетили её более десяти раз¹. Поэтому 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 члены². В отношении полномочий Палаты лордов, автор меморандума предлагал увеличить с 12 до 15 месяцев срок отлагательного вето³.

Проект маркиза Солсбери вне сомнения имел много узких и спорных положений. 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, трудно было ожидать от Оппозиции и согласия на расширение периода действия отлагательного вето. Для поиска ответов на все эти непростые вопросы весной 1953 года решением Кабинета был сформирован очередной специальный министерский комитет по реформе Палаты лордов, но выработать каких-либо подходящих конкретных предложений в короткие сроки он не смог из-за отсутствия консолидированной позиции представителей различных течений внутри Консервативной партии⁴.

В итоге, к середине 1950-х годов 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 чёткого плана реформ. Не случайно, раздел о реформировании Палаты лордов в предвыборном манифесте 1955 года разительно отличался от того, что предлагалось избирателям в 1951 году. 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 должен стать причиной откладывания реформы. Мы продолжим поиски, – говорилось в манифесте, – взаимодействия с другими политическими силами для достижения реше-

¹ Ballinger C.A.J. An Analysis of the Reform of the House of Lords, 1911-2000. – Oxford, 2006. P. 200-201.

² House of Lords Reform: Memorandum by the Lord President of the Council, 23 March 1953. // The National Archives, CAB 129/60, C. (53) 114.

³ House of Lords Reform: Memorandum by the Lord President of the Council, 23 March 1953. // The National Archives, CAB 129/60, C. (53) 114.

⁴ 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. 251.

ния. Мы верим, что любые изменения, необходимые сегодня, должны быть сконцентрированы исключительно на вопросе состава палаты (лордов – И.К.)”¹. 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 века, что даже самые непримиримо настроенные тори вынуждены были признать необходимость перемен.

Активизировал работу тори по разработке проекта реформы очередной скандал, связанный с неожиданным появлением в Палате ранее не участвовавших в работе пэров во время обсуждения там Законопроекта об отмене смертной казни. 10 июля 1956 года по призыву руководства тори в Палату явилось около 60 пэров, которые не посещали её более четырёх лет, и билль был провален 238 голосами против 95². Оппозиция немедленно использовала этот факт для очередного обвинения Кабинета в том, что он использует консервативное большинство в верхней палате в своих целях, прибегая к сомнительным процедурам. Не оспаривая право пэров на участие, либо не участие 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 серьёзным, 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 парламентский регламент предлагалось внести норму, согласно которой пэры, которые не имели возможности или желания посещать заседания, могли подать заявление на получение официального отпуска, а в случае возникновения намерения вновь приступить к работе – уведомить Палату не менее чем за месяц в письменной форме³. 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. Жёстких преград, которые могли бы воспрепятствовать неожиданному появлению так называемых “гостей из лесной глуши” в палате по-прежнему не было, и такие внезапные визиты консервативных пэров в моменты решающих голосований не считались нарушением парламентской процедуры.

И всё же упоминавшийся скандал заставил Кабинет интенсифицировать работу над проектами по реформированию. Министерский комитет в 1956 году подготовил свой вариант решения проблемы. В его докладе предлагалось, что в

¹ Conservative Party General Election Manifestos, 1900-1997. / Ed. by I. Dale. – L., 2002. P. 125.

² Great Britain. The Parliamentary Debates. Fifth Series. House of Lords. vol. 198, col. 840-843.

³ Crick B. The Life Peerages Act // Parliamentary Affairs. – 1957. – Vol. 11. – Issue 4. P. 461-462.

состав новой палаты войдут 400 человек, 200 из которых будут наследственными пэрами, каким-то образом отобранными их же коллегами, а 200 других членов – назначенными пожизненными пэрами, причём 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. Первые 75 пожизненных пэров планировалось назначить сразу, а затем пополнять палату небольшими группами – по 15 человек ежегодно¹. Несмотря на то, что комитет работал над документом почти три года, итоговый результат вряд ли можно было считать удовлетворительным. Во-первых, тори отошли от первоначального замысла объединить в одном проекте меры по усилению полномочий пэров и изменению принципов формирования состава палаты. Во-вторых, план, предложенный комитетом, был явно недоработанным. В нём никак не прописывалась процедура избрания 200 наследственных пэров, и многие из консервативных “заднескамеечников” 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 серьёзным внутренним противоречиям среди самих консерваторов. Поэтому практически всю вторую половину 1956 года тори пытались согласовать позиции своих различных группировок по проблеме формирования Палаты лордов и выработать компромиссный вариант.

В январе 1957 года 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 свой пост лидера Палаты лордов графу Хоуму, который, кроме того, стал лордом-председателем Совета и главой министерского комитета. Новое руководство партии пришло к выводу, что откладывать обещанные преобразования нельзя и весной 1957 года решило предложить упрощённый вариант законопроекта, затрагивающий только вопрос введения в Палату лордов пожизненных пэров.

Короткий билль, подготовленный в относительно сжатые сроки, предусматривал наделение монарха правом даровать по представлению премьер-министра пожизненный титул барона, позволяющий его 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. Определяющие судьбу билля дебаты пэров во втором чтении состоялись в начале декабря 1957 года. Граф Хоум, открывая их,

¹ House of Lords Reform: Memorandum by the Lord President of the Council, 24 July 1956. // The National Archives, CAB 129/82, C. (56) 189.

отметил: “Ситуация улучшится, как считает правительство и я думаю, что и все благородные лорды тоже, – сказал он, – если премьер-министр сможет по своему усмотрению предлагать пожизненное пэрство тем лицам, которые по разным причинам не могут сейчас принять наследственный титул”¹. Особое внимание граф Хоум уделил ещё одной назревшей проблеме. “Необходимость обновления этой палаты (Палаты лордов – **И.К.**), является, пожалуй, наиболее убедительным аргументом для предоставления мест в ней женщинам”, – отмечал он в своём выступлении². 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.

Кто – за, кто – против

С другой стороны, планировавшееся появление пожизненных пэров в штыки было встречено некоторыми наиболее радикально настроенными “твердолобыми” тори, упорно отвергавшими любую необходимость перемен и отхода от вековых устоев. Граф Глазго, например, 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, – констатировал он. – 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”³. Другой тори-радикал граф Эйрли даже инициировал поправку, предлагавшую отложить на более поздний срок вопрос о допуске женщин в палату лордов, однако она была отклонена 134 голосами против 30⁴, что означало, что непримиримые в рядах консерваторов составляют абсолютное меньшинство и их мнением вполне можно пренебречь.

Представитель лейбористов виконт Александер полагал, что главная цель билля о пожизненном пэрстве – сохранение наследственного принципа. “Палата лордов в её нынешнем виде и с её наследственной основой, – подчёркивал он, – является анахронизмом в демократическом государстве. Сейчас этот билль не затрагивает наследственного принципа. Как вы (консерваторы – **И.К.**) собираетесь повысить престиж палаты при сохранении наследственного принципа?” – восклицал он риторически⁵.

Поддержка биллю пришла со стороны либеральных пэров, которые, отмечая его несовершенство и крайнюю умеренность, считали, что это всё равно лучше, чем ничего. “Я поддерживаю его, отмечал их лидер барон Ли, – потому, что... в

¹ Great Britain. The Parliamentary Debates. Fifth Series. House of Lords. vol. 206, col. 610.

² Там же. vol. 206, col. 611.

³ Там же. vol. 206, col. 690.

⁴ Там же. vol. 206, col. 1208-1209; 1235-1236.

⁵ Там же. vol. 206, col. 620.

нём учитываются наиболее важные пункты, по которым было достигнуто понимание на конференции лидеров в 1948 году, а именно: что следует ввести пожизненное пэрство, и что женщины должны иметь равные права с мужчинами”¹.

Обсуждение билля о пожизненных пэрах в Палате общин проходило в феврале 1958 года. Аргументы главного докладчика от правящей партии министра внутренних дел Р. Батлера в пользу законопроекта, не отличались оригинальностью и во многом повторяли то, о чём уже говорилось в верхней палате. Главная его мысль сводилась к тому, что консерваторы ...предлагают сделать шаг в эволюции Парламента, необходимый для того, чтобы он мог выполнять свои функции в постоянно меняющемся мире...².

Доводы министра, впрочем, не убедили оппозицию. Её лидер Х. Гэйтскелл вполне ожидаемо выступил против билля о пожизненных пэрах, отметив, что он сохранял за Палатой лордов “преимущественно наследственный характер и неограниченную возможность препятствовать решениям, основанным на воле избранных представителей народа”³. Он поставил под сомнение и один из основных аргументов правительства – о повышении эффективности работы палаты, а также высказал озабоченность тем, что в правительственном варианте реформы так и не были определены критерии отбора лиц для пожалования пожизненных титулов и что формирование списка претендентов премьер-министром открывало широкие перспективы для различного рода злоупотреблений.

Совершенно неожиданно для Кабинета против Законопроекта о пожизненных пэрах в Палате общин выступили либералы. Их бывший лидер Клемент Дэвис охарактеризовал правительственный билль как попытку ввести депутатов в заблуждение и подменить необходимые преобразования видимостью реформ. “Все это является абсурдным..., – настаивал он, – причины, лежащие в основе всего этого, заключаются в сохранении наследственного принципа как условия членства. На самом деле, этот принцип является абсолютным анахронизмом”⁴. Впрочем, внезапное изменение оценки законопроекта либералами не имело серьёзных 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 в апреле 1958 года⁵. 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

¹ Great Britain. The Parliamentary Debates. Fifth Series. House of Lords. vol. 206, col. 626-627.

² Great Britain. The Parliamentary Debates. Fifth Series. House of Commons. vol. 582, col. 411.

³ Там же. vol. 582, col. 411.

⁴ Там же. vol. 582, col. 431.

⁵ Там же. vol. 582, col. 1298.

сферах жизни. Имена первых 14 пожизненных пэров, получивших титул благодаря новому закону, были объявлены 24 июля 1958 года. В списке значилось десять мужчин и четыре женщины, причём шестеро из номинантов были представителями Лейбористской партии.

Что дало Англии принятие билля

Акт о пожизненных пэрах 1958 года в общем контексте процесса реформирования британской Палаты лордов в XX веке обозначил в жизни страны ряд важных моментов. Этот закон стал отправной точкой, с которой начался пересмотр принципа доминирования титулованной аристократии в верхней палате британского парламента. Если раньше выходцы из других слоёв общества, например, ординарные лорды по апелляциям, составляли в ней практически незаметное меньшинство, то теперь назначение в течение каждого года определённого количества пожизненных пэров в сочетании с наметившимся сокращением дарования наследственных титулов должно было изменить привычный баланс. Чем дальше, тем больше новая категория пэров становилась всё более заметной частью состава палаты. Если в парламентскую сессию 1957-1958 года она насчитывала всего 28 человек, то уже к сессии 1980–1981 года выросла до 349¹. Постепенно увеличивалось и количество лейбористских пэров, что объективно способствовало превращению Палаты лордов из органа, стоящего на страже исключительно консервативных ценностей, в более объективную общенациональную дискуссионную площадку.

Новый закон способствовал изменению социального состава Палаты лордов и повышению эффективности её работы. К привычным в её стенах выходцам из среды крупных землевладельцев и престарелым политикам постепенно присоединялись представители других слоёв 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 целом ряде случаев позволял Палате лордов давать более качественные и квалифицированные экспертные заключения по обсуждаемым биллям, задавать острые и нелицеприятные вопросы членам правительства. С появлением пожизненных пэров стали неуклонно расти такие показатели, как средняя ежедневная посещаемость, количество пэров, выступающих в дебатах, число задаваемых министрам устных и письменных вопросов, продолжительность заседаний и т.д. (см. таб. 1).

¹ *Brocklehurst A. Peerage Creation, 1958-2008. – L., 2008. P. 11.*

Таблица 1.

**Показатели активности работы пэров в парламентских сессиях
1959-1960 и 1983-1984 гг.**

	Сессия 1959-1960	Сессия 1983-1984
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

Составлено по: *Shell D. The House of Lords. – L., 1988. – P. 105.*

Принятие Акта открыло 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 своим консерватизмом и приверженностью к вековым традициям, отказалась от ещё 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 всё более необратимый характер.

Перемены обозначились и в балансе политических сил в Палате лордов. Консерваторы всё ещё сохраняли в ней неоспоримое преобладание, но лейбористы с каждым годом за счёт назначения новых пожизненных пэров постепенно сокращали своё отставание от главных оппонентов. Статистика пожалований пэрских титулов за период с 1958 по 1979 год (см. таб. 2) показывает, что лидеры Лейбористской партии, как правило, более активно предлагали монарху кандидатов в новые члены Палаты лордов. Кроме того, 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 (см. таб. 3). Обращает на себя внимание и рост количества независимых членов палаты, что объясняется стремлением лидеров ведущих политических сил страны снять обвинения в недемократическом характере верхней палаты и её полной подчинённости существующей двухпартийной системе управления. Справедливости ради, стоит отметить, что тенденция к изменению политического баланса в Палате лордов была вызвана не только фактом дарования пэрских титулов всё большему количеству членов Лейбористской партии, но и тем, что её сторонники в Палате лордов отличались от консерваторов более активным участием в заседаниях (см. таб. 4).

Таблица 2.

Количество пожалований пэрских титулов по категориям в 1958- 1979 гг.

Премьер-министр	Наследственные пэры	Пожизненные пэры	Лорды-судьи	Всего	Среднее количество 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

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

Таблица 3.

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

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

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

Таблица 4.

Участие пэров от различных политических партий в работе Палаты лордов

	Сессия 1967-1968		Сессия 1975-1976	
	А*	Б**	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

А* - Посещали палату один раз и более в течение сессии.

Б** - Посещали более трети заседаний в течение сессии.

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

В процессе подготовки и проведения консерваторами реформы принципов формирования Палаты лордов оказались затронуты и несколько сопутствующих проблем. Например, появление пожизненных пэров, не являвшихся выходцами из обеспеченных аристократических семей и призванных активно и постоянно участвовать в работе палаты, делало актуальным вопрос об оплате их труда, хотя возник он раньше, чем само их появление. Во время дебатов по тронной речи королевы, состоявшихся 7 ноября 1956 года, представлявший лейбористскую фракцию барон Силкин, отметил, что многие из его коллег не посещают палату постольку, поскольку не могут себе позволить этого¹. Консервативное правительство признало актуальность обозначенной проблемы и 4 июля 1957 года объявило о готовности платить пэрам за каждый день их присутствия в палате по три гинеи, не облагая эти выплаты налогом в связи с тем, что они рассматриваются как возмещение фактических расходов, связанных с неоплачиваемой работой². Назвать такое решение Кабинета введением полноценного государственного жалования для членов Палаты лордов было нельзя, но оно явно стимулировало пэров к более активному и регулярному участию в парламентской жизни.

* * *

Реформа, осуществленная консерваторами, несомненно внесла немалые позитивные перемены в деятельность британского парламента, но одновременно и негативно повлияла на средний возраст членов верхней палаты британского парламента в результате введения системы пожизненного пэрства, поскольку трудно предположить, что пожалование титулов за заслуги перед государством затронет молодёжь или лиц среднего возраста. Всего за период с 1958 по 1979 год из 434 человек, получивших титул и место в верхней палате, 256 пэров (59%) были в возрасте старше 60 лет. Это дало повод многим критикам Палаты лордов утверждать, что она всё больше превращается в “собрание немощных пенсионеров”.

Но самым главным, на наш взгляд, в реформе 1958 года было то, что по своей сути она оказалась 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. Никким образом не изменились властные прерогативы палаты. Тори так и не решились на проведение комплексной реформы, основанной на принципах, согласованных на конференции лидеров ведущих партий в 1948 году. Радикальной перестройке всего парламентского механизма они предпочли “косметический ремонт”. Консервативная партия в очередной раз продемонстрировала свою приверженность сформулированному ещё Э. Берком принципу – сохранять и сберегать всё успешно функционирующее и изменять только то, что действительно (с точки зрения партии – **И.К.**) нуждается в реформе.

¹ Great Britain. The Parliamentary Debates. Fifth Series. House of Lords. vol. 200, col. 33-34.

² Great Britain. The Parliamentary Debates. Fifth Series. House of Lords. vol. 204, col. 660-661.