

ИСТОРИЯ ВЕЛИКОБРИТАНИИ

УДК 323.311:342.35(410)

ПАРТИЙНО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ БОРЬБА В ВЕЛИКОБРИТАНИИ В 1958 ГОДУ В СВЯЗИ С РАЗРАБОТКОЙ И ПРИНЯТИЕМ АКТА О ПОЖИЗНЕННОМ ПЭРСТВЕ

И. Г. Ковалев

Исследуются подготовка и принятие Акта о пожизненном пэрстве в 1958 г., анализируется отношение к этой реформе ведущих политических партий Великобритании и различных общественных объединений. Особое внимание уделено парламентским дебатам и влиянию последствий реформы на процесс дальнейшей модернизации палаты лордов.

Ключевые слова: реформа палаты лордов, Консервативная партия, Лейбористская партия, пожизненные пэры, «гость из лесной глуши».

Комплексная и поэтапная реформа палаты лордов, инициированная в 1999 г. лейбористским правительством Т. Блэра и продолжающаяся вплоть до настоящего времени, вызвала интерес 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 правоведы пытаются определить, насколько современные проекты преобразований были подготовлены реформами XX в., а также прогнозировать 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 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, предложить общественности свое видение модернизации этого важного института. Уверенность им придавал и тот факт, что в рамках конференции лидеров ведущих партий, состоявшейся в феврале – апреле 1948 г., удалось достичь консенсуса по целому 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 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.

Следует признать, что 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 очень 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 стали неуклонно снижаться. По свидетельству известного британского историка П. Бромхеда, в 1950-х гг. в ней чаще всего присутствовали не более 30 пэров, а дебаты длились всего пару часов [Bromhead, 1958, p. 32–33]. Оппозиция и политологи в связи с этим стали все чаще говорить 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, 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» [*Dorey*, 2009, p. 248]. 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, – писал он, – обсудил с моими коллегами Ваше приглашение принять участи 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» [*Ibid.*]. Отказ лейбористов имел неожиданные последствия. 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. В это время наибольшую активность в деле разработки проекта дальнейшей модернизации верхней палаты парламента проявил маркиз Солзбери, лорд-председатель Совета, представивший весной 1953 г. на рассмотрение кабинета специальный меморандум. В документе затрагивалось сразу несколько важных проблем. Прежде всего внимание министров обращалось на то, что палата лордов в своем нынешнем виде, несмотря на колоссальное преобладание консервативных пэров, 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, 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 десяти раз [*Ballinger*, 2006, p. 200–201]. В связи с этим маркиз Солзбери предлагал сократить численность верхней палаты до 300 человек. Первую половину их должны были составить наиболее активные наследственные пэры, избираемые титулованной знатью из своей среды, а вторую – пожизненные члены [*House of Lords...*, 1953]. Что касается полномочий палаты лордов, то автор меморандума предлагал увеличить с 12 до 15 месяцев срок отлагательного вето [*Ibid.*].

Проект маркиза Солзбери, бесспорно, 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 г. решением кабинета был сформирован очередной специальный министерский комитет по реформе палаты лордов, но выработать никаких подходящих конкретных предложений в короткие сроки он не смог из-за отсутствия консолидированной позиции представителей различных течений внутри Консервативной партии [*Dorey*, 2009, p. 251].

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 должен стать причиной откладывания реформы. Мы продолжим поиски взаимодействия с другими политическими силами для достижения решения, – говорилось в манифесте. – Мы верим, что любые изменения, необходимые сегодня, должны быть сконцентрированы исключительно на решение вопроса о составе палаты (лордов. – *И. К.*)» [Conservative Party..., 2002, p. 125]. Начальный 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 работу по разработке 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 95 [Great Britain..., 1955, vol. 198, col. 840–843]. 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 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 настолько 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 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 – не менее чем за месяц до этого в письменной форме уведомить об этом палату [Crick, 1957, p. 461–462]. 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 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.

Тем не менее очевидно, что скандал, связанный с провалом законопроекта об отмене смертной казни, заставил кабинет интенсифицировать работу над проектами реформирования палаты лордов. Министерский комитет в 1956 г. все же подготовил свой вариант решения этой проблемы. В его докладе предлагалось, чтобы в состав новой палаты вошли 400 человек, 200 из которых будут наследственными пэрами, каким-то образом отобранными их же коллегами, а 200 других членов – 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. Первые 75 пожизненных пэров планировалось назначить сразу, а затем пополнять палату небольшими группами – по 15 человек ежегодно [House of Lords..., 1956]. Несмотря на то что комитет работал над указанным документом почти три года, итог их деятельности вряд ли можно было считать удовлетворительным. Во-первых, тори отошли от первоначального замысла объединения в одном проекте мер укрепления полномочий пэров и изменения принципов формирования состава палаты. Возможно, лидеры партии рассчитывали, что такой вариант с большей вероятностью будет принят оппозицией, хотя 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

«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 не только столкнуться с решительным неприятием со стороны Лейбористской партии, но и привести к серьезным противоречиям в среде самих консерваторов. В связи с этим практически всю вторую половину 1956 г. тори пытались согласовать позиции своих различных группировок по проблеме реформирования палаты лордов и выработать компромиссный вариант.

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 Солзбери уступил свой 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 обещанные преобразования нельзя и весной 1957 г. решило подготовить упрощенный вариант законопроекта, затрагивающий только вопрос введения в палату лордов пожизненных пэров. В достаточно сложной внутривластной ситуации, спровоцированной «суэцким кризисом», руководство тори не могло себе позволить выступить с инициативой, таящей в себе какую-либо угрозу партийному единству. В связи с этим в новом проекте реформы кабинет решил оставить только те положения, которые ни у кого не вызывали сомнений.

В относительно сжатые сроки был подготовлен короткий билль, нормы которого предусматривали наделение монарха правом даровать по представлению премьер-министра пожизненный титул барона, позволяющий обладателям его 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 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, 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» [Great Britain..., 1957, vol. 206, col. 610]. Особое внимание граф Хоум 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», – отмечал он в своем выступлении [Ibid., 611]. 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 пэров в штывы было встречено некоторыми наиболее радикально настроенными «твердолобыми» тори, упорно отвергавшими любую необходимость перемен и отхода от вековых устоев. Граф Глазго, например, 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 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» [Ibid., col. 690]. Позже, уже на стадии доклада комитета, один из радикально настроенных тори, граф Эйрли, даже предложил отложить на более поздний срок вопрос о допуске женщин в палату лордов, однако предложение было отклонено 134 голосами против 30 [Ibid., col. 1208–1209, 1235–1236]. Результаты 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 этапе обсуждения в палате лордов, заключалась в определении позиции и аргументов Лейбористской партии. Предвидя, что оппозиция будет критиковать инициативу консерваторов, граф Хоум 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 Хоум 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» [Ibid., col. 616].

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 он отметил, что главная цель билля о пожизненном пэрстве – закрепление наследственного принципа. «Палата лордов в ее нынешнем виде и с ее наследственной основой, – подчеркивал он, – является анахронизмом в демократическом государстве. Сейчас этот билль не затрагивает наследственного принципа. Как вы собираетесь повысить престиж палаты при сохранении наследственного принципа?» [Ibid., col. 620]. Лейбористы понимали, что в верхней палате у них нет никаких шансов на противодействие правительственной инициативе, а их робкие попытки внести в законопроект свои поправки без труда будут отвергнуты консервативным большинством, поэтому все свои контраргументы они готовили к предстоящим дебатам в палате общин.

Важным с политической точки зрения моментом для правительства стал тот факт, что билль о пожизненных пэрах в целом одобрили либералы, которые, отмечая его несовершенство и крайнюю умеренность, считали, что это все равно 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» [Ibid., col. 626–627]. Союзник в лице либералов, бесспорно, придавал правительству Г. Макмиллана дополнительную уверенность в преддверии предстоящего обсуждения законопроекта в нижней палате парламента, где оппозиция имела больше шансов на внесение разрушающих поправок.

Второе чтение билля о пожизненных пэрах в палате общин началось 12 февраля 1958 г., 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 уже говорилось в верхней палате. Прежде всего отмечалось, что появление пожизненных пэров позволит повысить качество работы палаты и ввести в ее состав профессионалов, глубоко разбирающихся в сути обсуждаемых вопросов. Кроме этого, он сосредоточил внимание депутатов на том, что правительством представлены только самые назревшие и поддержанные другими политическими партиями идеи. «Рекомендуя этот законопроект палате, – подчеркивал Р. Батлер, – 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» [Great Britain. ..., 1958, vol. 582, col. 411].

Доводы министра, впрочем, не убедили лейбористов. Лидер оппозиции 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» [Ibid.]. 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 – о повышении эффективности работы палаты. «Почему вы считаете, – спрашивал он, – что они (пожизненные пэры. – *И. К.*) будут более усердно работать, нежели их наследственные коллеги?» [Ibid., col. 416]. Серьезную озабоченность у лейбористов вызывал и тот факт, что в правительственном варианте реформы так и не были определены критерии отбора лиц для пожалования пожизненных титулов. Список претендентов составлялся премьер-министром, что открывало широкие возможности для различного рода злоупотреблений. Р. Батлер попытался развеять 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 отражения [Ibid., col. 410].

Совершенно неожиданно для кабинета в палате общин против законопроекта о пожизненных пэрах 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» [Ibid., col. 431]. В итоге К. Дэвис призвал депутатов добиваться подлинной реформы палаты лордов, базирующейся на принципах, согласованных в 1948 г. 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. [Ibid., col. 1298]. 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 других сферах жизни. Имена первых 14 пожизненных пэров, получивших титул благодаря новому закону, были объявлены 24 июля 1958 г. В списке значилось десять мужчин и четыре женщины, причем шестеро из номинантов были представителями Лейбористской партии [The Times, 1958]. Консерваторы выполнили обещание проводить консультации с лидером оппозиции при отборе кандидатов для предоставления пожизненного пэрства и способствовать увеличению количества лейбористов в палате лордов. Премьер-министр Г. Макмиллан попросил Х. Гэйтскелла представить десять кандидатов в первый список для пожалования пожизненного титула. 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 всего из шести человек.

Оценивая Акт о пожизненных пэрах 1958 г. в контексте реформирования британской палаты лордов в XX в., необходимо отметить несколько важных моментов. Во-первых, этот закон стал отправной точкой, с которой начался пересмотр 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 ограничением дарования наследственных титулов должно было изменить привычный баланс. Постепенно новая категория пэров становилась все более заметной частью состава палаты. Если в парламентскую сессию 1957–1958 гг. в нее входило всего 28 человек, то уже к сессии 1980–1981 гг. – 349 [Brocklehurst, 2008, p. 11]. 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.

Во-вторых, новый закон способствовал изменению социального состава палаты лордов и повышению эффективности ее работы. К привычным 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 целом ряде случаев позволял палате лордов давать более качественные и квалифицированные экспертные заключения об обсуждаемых биллях, задавать острые и нелицеприятные вопросы членам правительства. После принятия Акта о пожизненном пэрстве 1958 г. стали неуклонно расти такие показатели: средняя ежедневная посещаемость, количество пэров, выступающих в дебатах, число задаваемых устных и письменных вопросов министрам, продолжительность заседаний и т.д. (см. табл. 1).

Таблица 1

Показатели активности работы пэров в парламентских сессиях 1959–1960 и 1983–1984 гг.
[Shell, 1988, p. 105]

Показатели активности	Сессия	
	1959–1960 гг.	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 своим консерватизмом и приверженностью 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 приобретал все более необратимый характер.

В-четвертых, наметилась тенденция изменения баланса политических сил в палате лордов. Консерваторы все еще сохраняли в ней неоспоримое большинство, но лейбористы с каждым годом за счет назначения новых пожизненных пэров постепенно сокращали свое отставание в этом отношении. Анализ статистики пожалования пэрских титулов с 1958 по 1979 г. (см. табл. 2) показывает, что лидеры Лейбористской партии, как правило, более активно предлагали монарху кандидатов в новые члены палаты лордов.

Таблица 2

Количество пожалованных пэрских титулов по категориям в 1958–1979 гг. [Brocklehurst, 2008, p. 11]

Премьер-министр	Пэр		Лорд-судья	Всего	В среднем за год
	наследственный	пожизненный			
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

Кроме того, если торийские премьер-министры стремились соблюсти баланс и в списки для пожалования включали приблизительно равное количество своих сторонников и представителей оппозиции, то их лейбористские коллеги явно предпочитали предлагать своих однопартийцев (см. табл. 3).

Таблица 3

Партийная принадлежность лиц, которым были пожалованы пэрские титулы в 1958–1979 гг.
[Brocklehurst, 2008, p. 15–17]

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

Обращает на себя внимание и рост количества независимых членов палаты, получивших титул пэра, что объясняется стремлением лидеров ведущих политических сил страны снять обвине-

ния в недемократическом характере верхней палаты и ее полной подчиненности существующей двухпартийной системе управления. Справедливости ради необходимо отметить, 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 (см. табл. 4).

Таблица 4

Участие пэров от различных политических партий в работе палаты лордов [Shell, 1985, p. 20]

Пэры	Сессия 1967–1968 гг.		Сессия 1975–1976 гг.	
	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

Примечание: А* – посещали палату один раз и более в течение сессии, Б** – посещали более трети заседаний в течение сессии

В-пятых, в процессе подготовки и проведения консерваторами реформы формирования палаты лордов оказались затронуты несколько сопутствующих проблем. Например, появление пожизненных пэров, не являвшихся выходцами из обеспеченных аристократических семей и призванных активно и постоянно участвовать в работе палаты, делал актуальным вопрос об оплате их труда.

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 так называемых «гостей из лесной глуши». Во время дебатов по тронной речи королевы, состоявшихся 7 ноября 1956 г., барон Силкин, представлявший лейбористскую фракцию, отметил, что многие из его коллег не посещают палату, поскольку не могут себе позволить этого [Great Britain..., 1956, vol. 200, col. 33–34]. Консервативное правительство признало актуальность этой проблемы и 4 июля 1957 г. объявило о готовности платить пэрам за каждый день их присутствия в палате по три гиней. При этом особо было отмечено, что эти выплаты не будут облагаться налогом в связи с тем, что они рассматриваются как возмещение фактических расходов, связанных с неоплачиваемой работой [Great Britain..., 1956, vol. 204, col. 660–661]. Назвать это 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.

Отмечая позитивные изменения, связанные с реформой, осуществленной консерваторами, необходимо признать, что среди ее последствий можно обнаружить несколько негативных. К примеру, статистика свидетельствует о том, что система пожизненного пэрства стала причиной повышения среднего возраста членов верхней палаты британского парламента (см. табл. 5).

Таблица 5

Число получивших титул пэра в 1958–1979 гг. по возрастным группам (без учета лордов-судей) [Brocklehurst, 2008, p. 12.]

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

Действительно, трудно предположить, что пожалование титула за заслуги перед государством затронет молодежь или лиц среднего возраста. С 1958 по 1979 г. 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 все больше превращается в «собрание немощных пенсионеров».

Наконец, самым главным, на наш взгляд, в реформе 1958 г. было то, что она проводилась крайне осторожно и не коснулась 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 изменились 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 механизма они предпочли «косметический ремонт». Консервативная партия в очередной раз продемонстрировала свою приверженность сформулированному еще Э. Берком принципу: сохранять и сбергать все успешно функционирующее и изменять только то, что действительно нуждается в реформе.

Библиографический список

- Ballinger C. A. J.* An Analysis of the Reform of the House of Lords, 1911–2000. Oxford, 2006.
Brocklehurst A. Peerage Creation, 1958–2008. London, 2008.
Bromhead P. A. The House of Lords and Contemporary Politics. London, 1958.
Conservative Party General Election Manifestos, 1900–1997 / ed. by I. Dale. London, 2002.
Crick B. The Life Peerages Act // Parliamentary Affairs. 1957. Vol. 11, Issue 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.
Great Britain. The Parliamentary Debates. Fifth Series: House of Commons. London, 1958. Vol. 582.
Great Britain. The Parliamentary Debates. Fifth Series: House of Lords. London, 1955. Vol. 198; 1956. Vol. 200; 1956. Vol. 204; 1957. Vol. 206.
House of Lords Reform: Memorandum by the Lord President of the Council, 23 March 1953 // The National Archives. CAB 129/60. C. (53)114.
House of Lords Reform: Memorandum by the Lord President of the Council, 24 July 1956 // The National Archives. CAB 129/82. C. (56)189.
Shell D. The House of Lords and the Thatcher Government // Parliamentary Affairs. 1985. Vol. 38, № 1.
Shell D. The House of Lords. London, 1988.
The Times. 1958. 24 July.

Дата поступления рукописи в редакцию 15.10.2011