

ИСТОРИЯ СОВРЕМЕННОСТИ

*И.Г. КОВАЛЁВ***Проблема реформы Палаты лордов
в политической жизни Великобритании
1980–2000-х годов**

В статье исследуется проблема эволюции позиций ведущих политических партий Великобритании по вопросу о реформировании верхней палаты Парламента в 1980–2000-х гг., рассматривается процесс подготовки и внесения на обсуждение парламентариев законопроекта о реформе Палаты лордов 1999 г.

Ключевые слова: реформа Палаты лордов, лейбористская партия, консервативная партия, “новые лейбористы”, государственное управление.

This article explores the problem of the evolution of positions of leading political parties of Great Britain on the reform of the upper house of Parliament in the 1980–2000s, the process of formation and introduction The House of Lords bill, 1999.

Keywords: reform of the House of lords, labour party, conservative party, “new labours”, government.

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 в. занимал одно из центральных мест в политической повестке дня страны 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 и изменения принципов комплектования палаты, и ограничения властных прерогатив пэров. Вместе с тем модернизация проходила медленно, в традиционном стиле британского политического консерватизма. Новые решения принимались только тогда, когда без

Ковалёв Игорь Георгиевич – кандидат исторических наук, доцент кафедры мировой экономики, заместитель декана факультета мировой экономики и политики Национального исследовательского университета – Высшей школы экономики.

них уже невозможно было обойтись, при этом явным было максимальное стремление 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 в. 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 трех поражений подряд 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. была развернута кампания “Пересмотр политики”, в рамках которой на свет появились новые программные документы, где центральное место занимали такие работы, как “Демократические социалистические цели и ценности”, “Встретить вызов, осуществить перемены”, “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 ее 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 данной 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 внесем в первую сессию Парламента законопроект о лишении Палаты лордов ее 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 ее ликвидации отторгается не только политическими оппонентами, прежде всего консерваторами, но и большинством избирателей, лидеры лейбористов решили попытаться исправить то, что невозможно уничтожить. Как следствие, в их предвыборном манифесте 1992 г. заявлялось о том, что они будут стремиться заменить Палату лордов новой выборной второй палатой. В том же году лейбористы сформировали специальный конституционный комитет во главе с Э. Блэром и Р. 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 нем "новые лейбористы" предлагали сделать верхнюю палату парламента выборной, а в качестве первоначального шага в процессе планируемой модернизации – удалить из нее 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 – Дж. Митчелл и А. 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 относительноного 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 девять лет, причем каждые три года предполагалось проводить ротацию трети избираемых и назначаемых членов новой палаты. Предусматривался шестилетний переходный период, в течение которого каждые три года верхняя палата парламента должна была пополняться новыми членами и одновременно избавляться от пэров, заседавших в прежней Палате лордов [Mitchell, Davies, 1993, p. 1–2].

Согласно плану Митчелла и Дэвис предполагалось изменение полномочий лорда-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, Davies, 1993, p. 2].

Предложив достаточно радикальное изменение принципа формирования верхней палаты парламента, авторы проекта считали возможным сохранить прежнюю систему ее 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, Davies, 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., спустя всего месяц после публикации брошюры Митчелла и Дэвис, достоянием общественности стал доклад Рабочей группы по вопросу избирательной реформы, сформированной Национальным исполкомом Лейбористской партии. Она работала под руководством Р. Панта 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 ее членов предлагалось избирать на основе региональных списков. Оставшиеся пары 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 парламен-

та (вопрос о ее ликвидации был окончательно снят с повестки дня), 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 Блэра сторонники реформ активизировали свою деятельность. Огонь критики “новых лейбористов”, пришедших к руководству в партии, был обрушен прежде всего на наследственных пэров. В частности, Блэр неоднократно заявлял, что в современном демократическом государстве наличие в законодательном органе лиц, оказавшихся там лишь благодаря тому, что какой-то их предок был приближенным к монарху, абсурдно [Constitutional... 1999, p. 9].

Вместе с тем, учитывая настроения консерваторов и либеральных демократов, а также позицию большинства членов собственной партии, выраженной в ходе состоявшегося внутрипартийного референдума по проблемам пересмотра основополагающих лейбористских принципов, новое руководство было вынуждено несколько скорректировать свою позицию по проблеме реформирования Палаты лордов. Во-первых, вновь было подтверждено намерение проводить модернизацию верхней палаты парламента поэтапно. Выступая 15 июля 1994 г. в Кардифе, 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... 1996, p. 15]. Фактически проблема формирования нового состава палаты откладывалась ими до начала второго этапа реформы, содержание которого в этот период еще 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, Блэр 7 февраля 1996 г. в лекции, посвященной памяти прежнего лидера партии – Дж. Смита, в очередной раз подчеркивал: “Возможно, самым уязвимым и незащищенным 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 отменен” (The Times, february 7, 1996).

В том же 1996 г. лейбористы, продолжая разработку планов модернизации Палаты лордов, предприняли 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 не зависящих 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 ее 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 учрежден комитет обеих палат Парламента” [New Labour...1997, p. 32]. Таким образом, лейбористы четко 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 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.

В своих намерениях в этой сфере лейбористы после выборов 1997 г. опирались не только на собственное внушительное парламентское большинство, но и вполне могли рассчитывать на поддержку депутатов из фракции либеральных демократов, с которыми они еще 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 своем предвыборном манифесте прямо заявляли о своем 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 Соединенного 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 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 серьезными 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 (то есть лейбористы. – *И.К.*), являются чрезвычайно опасными. Мы выступаем против перемен ради перемен” [You Can... 1997, p. 35]. Свою решимость противодействовать плану лейбористов руководство консерваторов демонстрировало и после формирования кабинета Блэра. Прежде всего лидеры тори подвергли критике идею двух этапов реформы. Они опасались, что исключение наследственных пэров превратит Палату лордов во временный переходный институт, причем в таком “подвешенном” состоянии она сможет находиться достаточно долго, учитывая отсутствие определенности 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 четкого понимания того, что она получит взамен. Правительственная кампания против наследственного принципа ее 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 Блэра вовсе может остановиться на первом этапе модернизации Палаты лордов и забудет про вторую. Аргументируя свою точку зрения, они ссылались на уже имевшийся в британской истории пример незавершенности процесса модернизации верхней палаты Парламента. В преамбуле к Акту о Парламенте 1911 г. содержалось положение о намерении “заменить Палату лордов в ее существующем виде второй палатой, сформированной на основе народного представительства” [Parliament... p. 1]. Однако оно так и не было реализовано на практике вплоть до конца XX в.

Выступив против планов лейбористского правительства, консерваторы постарались сделать это так, чтобы не выглядеть в глазах широкой общественности партией, не приемлющей 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:

- перемены не должны привести к усилению полномочий премьер-министра в вопросах назначения новых пожизненных пэров;
- состав новой верхней палаты должен отличаться от состава Палаты общин при сохранении за последней безусловного верховенства;
- в новой палате должна быть сохранена значительная группа независимых пэров, имеющих возможность отстаивать свои взгляды;
- в составе новой палаты должны быть представители от всех регионов Соединенного Королевства;
- планы реформ должны исходить из того, что новая палата будет иметь большие полномочия при рассмотрении и изменении законодательства, нежели прежняя;
- 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 четвертый и пятый пункт их плана, которые фактически повторяли содержание предвыборного манифеста либеральных демократов 1997 г.

В таких условиях лейбористы были вынуждены внимательно отнестись к критике со стороны оппозиции. Во-первых, правительство Блэра решило отказаться от идеи быстрой инициации реформы. Правда, это было вызвано не столько опасением столкновения с серьезным 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 двухдневные дебаты. Лидер палаты баронесса Дж. Паддингтон выдвинула предложение, в котором, с одной стороны, подтверждалась приверженность правящего кабинета стратегии реформы, закрепленной в предвыборном манифесте, а с другой – заявлялось о намерении правительства создать королевскую комиссию для разработки возможных вариантов второго этапа реформы. “Правительство, – подчеркивала она, – осознает, 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, 1999, vol. 593, col. 926].

Продemonстрировав свою готовность к широкой дискуссии и учету мнения критиков, правительство 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 внесен 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. Мое 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, 1999, vol. 595, col. 4].

Несмотря на то, что лейбористское правительство, очевидно, демонстрировало 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 о своем сожалении по поводу вступления кабинета 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 опасюсь, – 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 потребуется, как минимум, 87 следующих лет” [Great Britain, 1999, vol. 595, col. 15]. Нетрудно догадаться, что лидер консервативных пэров имел в виду уже упоминавшееся положение Акта о Парламенте 1911 г., которое за последние 87 лет так и не было претворено в жизнь.

Не менее ожесточенные дебаты состоялись и в Палате общин. Лидер консерваторов У. Хейг обрушился на планы правительства, назвав их “конституционным вандализмом”, и предложил отложить реформу до представления 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, 1999, 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, Блэр сможет изменить расклад сил в Палате лордов в пользу лейбористов.

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, 1999, vol. 321, col. 33]. Тем самым он подчеркивал, что истинные причины недовольства оппозиции – отнюдь не недовольная продуманность или подготовленность реформы, а опасения потерять свое 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 – Л. 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 Соединенного Королевства. Их следует отвергнуть” [Great Britain, 1999, vol. 321, col. 636].

Неожиданную помощь кабинету 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. провел переговоры с лордом-канцлером бароном А. Эрвином и некоторыми другими представителями правящего кабинета. Их итогом стало соглашение, заключенное 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 ее торийское большинство не будет препятствовать прохождению как этого билля, так и других законодательных инициатив кабинета в течение 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 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, нанес серьезный ущерб репутации консерваторов и показал, что в вопросе противодействия планам правительства по вопросам конституционных реформ они не являются единой и сплоченной партией.

Воспользовавшись благоприятной ситуацией, правительство 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 исключенные пэры получали право избирать и быть избранными в Палату общин [Great Britain, 1999, 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 подготовки 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. Отказавшись 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 Блэра решило проводить их поэтапно, двигаясь к конечной цели небольшими шагами. Кроме того, лидеры лейбористов смогли заручиться в этом вопросе поддержкой либералов 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, 1999, 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 в. лейбористами по этому вопросу было издано две Белые 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 предпочтительнее, 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 Д. Кэмерона. 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... 2010, 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 Кэмерона удалось подготовить законопроект о реформе Палаты лордов, который был представлен общественности 17 мая 2011 г. Основные пункты этого документа следующие:

- 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 пять 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... 2011, 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...]. 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. London, 1993.
The Coalition: Our Programme for Government. London, 2010.
Constitutional Reform: The Labour Government's Constitutional Reform Agenda. London, 1999.
Great Britain. The Parliamentary Debates. Fifth Series. London, 1999.
House of Lords Reform Draft Bill. London, 2011.
Make The Difference. The Liberal Democrat Manifesto 1997. London, 1997.
Meet the Challenge Make the Change. A New Agenda for Britain. London, 1989.
Mitchell J., Davies A. Reforming the Lords. London, 1993.
The New Hope for Britain. 1983 Labour Party Manifesto. London, 1983.
New Labour Because Britain Deserves Better. 1997 Labour Party Manifesto. London, 1997.
New Labour Leading Britain into the Future. London, 1996.
Norton P. Reforming the House of Lords: a View from the Parapets. London, 2004.
Parliament Act 1911 (<http://www.statutelaw.gov.uk>).
Proposals for Reform of the Composition and Powers of the House of Lords, 1968–1998. London, 1998.
Proposals for a Reformed House of Lords Published (<http://www.dpm.cabinetoffice.gov.uk/news/proposals-reformed-house-lords-published>).
You Can Only Be Sure With The Conservatives. 1997 Conservative Party General Election Manifesto. London, 1997.

© И. Ковалёв, 2012