

Ковалев И.Г.

ПРОБЛЕМА РЕГИОНАЛЬНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА В БРИТАНСКОЙ ПАЛАТЕ ЛОРДОВ

Аннотация: В статье исследуется проблема разработки и реализации на практике масштабной программы конституционной модернизации в Великобритании. Центральное внимание уделено двум ее аспектам – передаче части властных полномочий из центра в руки региональных властей в рамках осуществления программы деволюции, а также реформе Палаты лордов. Анализируется комплекс разнообразных причин, вызвавших необходимость внесения корректив в конституционно-правовой механизм Соединенного королевства, дается оценка отношения к ним основных политических партий страны, а также внутривнутрипартийных группировок и течений. Исследуется история представительства от регионов страны в верхней палате британского Парламента. Рассматриваются уже осуществленные преобразования, определяются их позитивные и негативные последствия, выявляются перспективы и направления дальнейшей модернизации механизма государственного управления. Отмечается тесная взаимосвязь и взаимозависимость проводимых преобразований. Растущая регионализация требует формирования новых отношений с центральной властью, делает актуальной проблему пересмотра принципов формирования и полномочий верхней палаты Парламента, вновь ставит в повестку дня проблему коррекции избирательной системы.

Abstract: The article involves analysis of the problem of development and practical implementation of the constitutional modernization problem in the Great Britain. The central attention is paid to its two aspects: transfer of competence from center to regional bodies within the framework of devolution program, and the reform of the House of Lords. The author analyzes the complex of causes for the need to correct the constitutional legal mechanism of the United Kingdom, evaluating the attitude towards it of the key political parties in the UK and the internal groups and movements within these parties. The author studies the history of regional representation in the higher chamber of the British Parliament. The author evaluates the reforms, which already took place, distinguishing their positive and negative consequence, uncovering perspectives and directions for the further modernization of the state administration mechanism. The author notes close links and interdependency of these changes. Growing regionalization requires formation of the new relationships with the central government, making the issue of revision of the principles of formation and spheres of competence of the higher chamber of the Parliament, and once again including into the agenda the issue of correcting the election system.

Ключевые слова: Великобритания, конституционные реформы, Палата лордов, деволюция, регионализация, национализм, политическая борьба, консерваторы, лейбористы, представительство.

Keywords: The Great Britain, constitutional reform, the House of Lords, devolution, regionalization, nationalism, political strife, Conservatives, Labourites, representation.

Конституционные реформы и особенности современной регионализации в Великобритании

Конец прошлого и начало текущего веков в Великобритании проходят под знаком конституционных реформ, которые стали одними из самых масштабных за всю историю существования королевства. Начатые по инициативе пришедших к власти в 1997 г. «новых лейбористов», они были призваны модернизировать систему государственного управления, укрепить демократические начала, повысить эффективность властных институтов, привести их в соответствие с быстро меняющимися социально-экономическими и политическими реалиями. Тремя центральными направлениями этих преобразований, бесспорно, стали: деволюция, предусматривавшая пере-

дачу части властных полномочий из центра на уровень исторических провинций Соединенного королевства и регионов Англии, изменение избирательной системы и реформа палаты лордов. О значимости этого направления деятельности Кабинета Т. Блэра говорит тот факт, что летом 2003 г. было сформировано специальное Министерство по конституционным вопросам.

Значительных успехов удалось достичь в сфере децентрализации, которую некоторые современные исследователи неразрывно связывают с процессами регионализации.¹ В самом конце XX в. Шотландия, Уэльс и Северная Ирландия получили право сформировать

¹ Бусыгина И.М. Регионализация в странах Западной Европы: Великобритания и Франция в сравнительной перспективе // Казанский федералист № 1-2. С. 21

ровать собственные законодательства в ведение которых были переданы вопросы развития здравоохранения, образования, местного управления, жилищного строительства, экономического развития регионов, транспорта, охраны окружающей среды, развития спорта и искусства и т.д. В Шотландии местные законодатели даже получили право увеличивать или уменьшать ставки подоходного налога. В последние годы в стране все более активно ведутся разговоры о необходимости учреждения самостоятельного Парламента Англии. Согласно данным Национального центра социальных исследований в поддержку такой идеи в 2007 г. высказывалось 17% жителей Англии, а в 2010 г. – уже 29%.²

Совершенствование избирательной системы привело к тому, что выборы в Европейский парламент и Североирландскую ассамблею стали проводиться по пропорциональной системе, а результаты голосований при избрании депутатов Парламента Шотландии, Ассамблеи Уэльса и мэра Большого Лондона определяются по различным вариантам смешанных мажоритарно-пропорциональных систем. Однако попытка ввести преференциальное голосование при формировании состава депутатов Палаты общин, на чем настаивали либеральные демократы, не увенчалась успехом. Поданные Ее Величества на общенациональном референдуме 5 мая 2011 г. убедительным большинством (67,9% из проголосовавших высказались «против» и всего 32,1% – «за») отвергли такое нововведение.³

Существенные сложности возникли и с реформированием Палаты лордов. Лейбористам в 1999 г. удалось настоять на удалении из ее стен почти всех потомственных пэров, а в начале нынешнего столетия – изменить процедуру отбора кандидатов на получение пожизненных пэрских титулов и ликвидировать судебные прерогативы палаты. Но этим все и ограничилось. Громкое обещание провести комплексную, многоступенчатую реформу одного из старейших институтов центрального управления так и не было реализовано. Верхняя палата Парламента осталась полностью невыборным органом, в котором до сих пор заседают исключительно обладатели аристократических титулов.

Очевидно, что проблемы с осуществлением конституционной модернизации в Великобритании были

связаны не только с разным пониманием ведущими политическими силами страны стратегических целей реформ, но и с необходимостью учета того, каким образом перемены в одной сфере повлияют на другие. Например, реформирование избирательной системы было начато с местного и регионального уровня и, соответственно, самым тесным образом было связано с разворачивавшимися процессами передачи управленческих полномочий на уровень провинций Соединенного королевства. Очевидно также, что добиться демократизации и повышения эффективности работы Палаты лордов невозможно без определения того, каким образом будет формироваться состав ее членов.

Вместе с тем, на наш взгляд, необходимость учета того как коррекция одной сферы скажется на других направлениях конституционных преобразований может играть и позитивную роль, способствовать проведению эффективной модернизации. В последние годы в Великобритании, в частности все чаще и настойчивее говорят о необходимости превращения Палаты лордов, в орган представляющий интересы регионов страны. Учитывая существенное расширение в рамках процесса деволюции властных полномочий законодательных и исполнительных органов провинций, такая идея не лишена оснований, особенно в связи с ростом в последние годы сепаратистских тенденций в Соединенном королевстве.

Исторический опыт регионального представительства в Палате лордов

Как известно, Соединенное королевство – это унитарное государство, однако специфика формирования его современной территории наложила очевидный отпечаток на систему органов центрального и местного управления. Так называемые «кельтские провинции» – Уэльс, Шотландия и Ирландия, последовательно присоединенные к Англии, всегда имели ту или иную степень автономии, а местная политическая элита постепенно интегрировалась в английский истеблишмент. Важную роль в этом играла Палата лордов. Вплоть до конца XIX в. она была как раз тем институтом центрального управления, в котором вырабатывались и принимались важнейшие политические решения, а членство в ней являлось свидетельством принадлежности к узкой группе титулованной знати, правящей элиты страны. В меньшей степени вышесказанное относится к Уэльсу. Его завоевание после серии военных походов в конце XIII в. короля Эдуарда I Плантагенета и включение его в состав королевства на правах авто-

² British Social Attitudes Survey, 2010 // URL: <http://www.natcen.ac.uk/media/606961/nat%20british%20social%20attitudes%20survey%20summary%207.pdf> (02.07.2013)

³ UK-Wide Referendum on the Parliamentary Voting System // URL: <http://www.electoralcommission.org.uk/elections/results/referendums/uk> (24.12.2012)

Государственные институты и правовые системы

номного княжества не привело к появлению особого представительства в законодательном органе. Сам Парламент в тот период времени находился в стадии своего становления и был еще однопалатным. К тому же Уэльс до завоевания англичанами не имел опыта собственной государственности, а после принятия в 1563 г. Акта о союзе с Уэльсом, утратил автономные права и стал рассматриваться как часть территории Англии. В этих условиях необходимость какого-либо особого представительства от данного региона в Палате лордов была излишней.

Совершенно иная ситуация сложилась в связи с присоединением к Англии Шотландии и Ирландии. Формально они добровольно согласились на образование общего унитарного государства, что было закреплено в положениях соответствующих актов о союзе 1706, 1707 и 1800 гг. Однако оба региона имели длительную историю существования в качестве суверенных королевств, собственные традиции парламентаризма, отличались от Англии вероисповеданием большинства населения. Не учитывать эти факторы было невозможно. Кроме этого, сама идея добровольного союза с более сильной в экономическом и политическом плане Англией не пользовалась всеобщей поддержкой со стороны местного населения. Известно, что противники такого решения даже сумели организовать серьезные восстания, например, в 1714 и 1745 гг. в Шотландии и в 1803 г. в Ирландии.⁴

В этих условиях, для обеспечения прочности обеих союзов, Лондон был вынужден предпринимать комплекс серьезных мер, включавший действия направленные на обеспечение благоприятного социально-экономического развития указанных регионов. В их число входили, например, предоставление шотландским и ирландским предпринимателям права на участие в эксплуатации английских колоний, уничтожение таможенных барьеров, оказание провинциям прямой финансовой помощи и т.д. С другой стороны, не меньшее значение в деле обеспечения лояльности населения присоединяемых территорий должна была сыграть и постепенная интеграция местной аристократии с английской правящей элитой.

Важность этой задачи помимо всего прочего объяснялась еще и тем, что традиционная клановая система в Шотландии и Ирландии исторически закрепляла ведущую роль знати в социально-экономической и политической жизни этих регионов. Поэтому

еще до принятия Акта о союзе с Шотландией 1706 г. английское правительство огромное внимание уделило проблеме привлечения максимально возможного количества шотландских аристократов в лагерь сторонников объединения. Для этого широко использовались методы, как прямого подкупа, так и щедрые обещания предоставления доходных государственных должностей представителям местной знати.⁵ Интересы региональной элиты были учтены и в тексте Акта о союзе с Шотландией 1706 г. В частности в статье 22 говорилось, что «... в силу настоящего договора 16 пэров Шотландии, состоящих ими во время заключения союза, будут заседать и голосовать в Палате лордов, а 45 представителей – в Палате общин Парламента Великобритании». Вполне очевидно, что это была своего рода компенсация за упразднение Шотландского парламента в Эдинбурге. Представители шотландской знати, таким образом, допускались к рулю государственного управления и включались в состав высшего законодательного органа Великобритании.

Вместе с тем, следует отметить, что союз аристократии двух ранее независимых королевств отнюдь не был равноправным. Если все 108 английских пэров, заседавших в Палате лордов на момент объединения двух королевств, сохранили свои места в новой палате, то из 145 лордов Шотландского парламента в нее были допущены всего 16. Кроме этого, в отличие от английских пэров, занимавших места в Парламенте по праву обладания титулом, представители Шотландии в верхней палате должны были избираться на срок полномочий Парламента. Таким образом, шотландская знать была искусственно разделена на меньшинство, допущенное к парламентской деятельности, и большинство, лишенное такого права. Примечательно, что шотландские пэры, не попавшие в состав верхней палаты, по-прежнему не могли избираться и в Палату общин. Что же касается самой Палаты лордов, то для нее такое решение было поистине историческим новаторством, поскольку впервые в ее составе должны были появиться избранные пэры, что нарушало многовековой принцип невыборного представительства в ней.

Специальным Актом о шотландских представителях пэрах 1707 г. Вестминстер установил строгие правила избрания шотландских представителей в новую Палату лордов. Уже к 12 февраля 1708 г. был составлен реестр пэров провинции, в который были

⁴ Малкин С.Г. Великобритания и умиротворение горной Шотландии в 1715-1745 годах (система Лорд-Лейтенантств) // Новая и новейшая история. 2009. № 4. С. 163-176;

⁵ Зверева Г.И. История Шотландии. М., 1987. С.90.

⁶ Union with Scotland Act, 1706 // URL: <http://www.rahbarnes.demon.co.uk/Union/UnionWithScotlandAct.htm> (19.07.2013)

включены 165 человек. Новые лица в этот список могли попасть только на основании непосредственного приказа верхней палаты, изданного по просьбе претендента. Сразу после роспуска монархом действовавшего Парламента, все зафиксированные в реестре шотландские аристократы, созывались королевской прокламацией на специальную ассамблею. В резиденции королей Шотландии Холирудхаусе в Эдинбурге они должны были избрать своих представителей в Парламент. В ходе выборов каждый из шотландских пэров вписывал в бюллетень имена 16 человек, а окончательный список набравших наибольшее количество голосов утверждался лордом-клерком-регистратором и направлялся в Палату лордов.⁷ Согласно постоянному правилу Палаты лордов №112 от 27 ноября 1710 г. список избранных от Шотландии пэров оглашался перед началом работы Парламента нового созыва. Также следует отметить, что, в отличие от английских наследственных пэров, представители шотландской аристократии не получали королевских приказов о вызове в верхнюю палату.⁸ Подобная процедура, безусловно, лишней раз подчеркивала их неравноправное по сравнению с членами палаты из числа английской знати положение.

Однако авторы этих законопроектов упустили из виду тот факт, что в распоряжении суверена имелся механизм, используя который, при желании можно было легко ликвидировать отмеченную несправедливость. Дело в том, что после объединения Англии и Шотландии в единое государство, монарх стал даровать титулы пэров Великобритании, следовательно, если такой титул получал шотландец, то ему открывался прямой доступ в Палату лордов. Уже в 1708 г. один из шотландских аристократов – второй герцог Куинсбери, после получения им британского титула герцога Дуврского без всякой оппозиции занял место в верхней палате Парламента.⁹

Впрочем, партия вигов, находившаяся у власти в то время и имевшая прочное большинство в верхней палате, довольно быстро усмотрела в этом решении серьезную опасность. Во-первых, посредством предоставления титулов пэров Великобритании Палата лордов могла быть наводнена шотландскими пэрами, что увеличило бы представительство от провинции сверх установленного законом лимита. Во-вторых, такая практика перспективе вполне могла привести к

существенному изменению в соотношении политических сил в стране, поскольку шотландская знать, в тот период времени в большинстве своем, симпатизировала партии тори. Поэтому неудивительно, что уже следующая попытка использовать этот обходной маневр привела к громкому политическому скандалу, вошедшему в историю как «дело Гамильтона».

В ноябре 1710 г. Джеймс Дуглас, четвертый герцог Гамильтон – представитель одного из знатных шотландских родов, имевшего связи с королевской семьей, был избран в третий Парламент Великобритании в числе 16 представительных пэров. В следующем 1711 г. королева Анна Стюарт даровала ему титул герцога Брэндона, и он как пэр Великобритании получил формальное право на прямое членство в Палате лордов. Реакция партии вигов на этот раз последовала незамедлительно. По ее инициативе 20 декабря 1711 г. Палата лордов большинством в 5 голосов (57 против 52) приняла специальную резолюцию, в которой говорилось: «Ни один патент никакому пэру Великобритании, являвшемуся пэром Шотландии, на момент заключения союза, не может давать такому пэру право заседать и голосовать в Парламенте».¹⁰ Таким образом, на пути увеличения количества представителей от шотландской знати в Палате лордов при помощи присвоения им титулов пэров Великобритании была поставлена непреодолимая преграда. Даже получив такой титул, шотландец, в отличие от англичанина, мог стать действующим парламентарием только в случае своего избрания в коллегию 16 представительных пэров.

Кроме этого, виги в первой половине XVIII в. предприняли и другие шаги, направленные на установление дополнительных ограничений в отношении шотландских пэров. В частности, по их инициативе 21 января 1709 г. Палата лордов одобрила резолюцию, которая запрещала шотландцам, имевшим еще и британский пэрский титул, принимать участие в выборах представительных пэров.¹¹ Негативно отнеслись виги и к инициативе герцога Сомерсета о расширении численности выборных шотландских пэров до 25 человек. Предложенный в 1719 г. соответствующий законопроект, был решительно отвергнут правительственным большинством в Палате общин.¹² Неудивительно, что в таких условиях говорить о прочном союзе шотландской знати с английской аристократией не приходилось.

⁷ Bond M. F. Guide to the Records of Parliament. L., 1971. P.165-166.

⁸ Pike L.O. Constitutional History of the House of Lords. L., 1894. P.360.

⁹ Ibid. P.361.

¹⁰ Journal of the House of Lords. Vol. 19. 1709-1714. L., 1802. P.346.

¹¹ Journal of the House of Lords. Vol. 18. 1708-1709. L., 1802. P.609.

¹² Coxe W. Memories of the Life and Administration of Sir Robert Walpole. L., 1816. Vol. 1. P. 238.

Государственные институты и правовые системы

Даже спустя почти 80 лет после заключения договора о союзе в письме к премьер-министру Уильяму Питту старшему шотландский подполковник Дэвид Дандас с горечью констатировал: «...пэры наивысшего ранга в Шотландии ощущают себя ниже низшего пэрского ранга в Англии».¹³

Только в конце XVIII в. дискриминационные ограничения в отношении шотландских пэров начали постепенно сниматься. Это было связано с изменением политической обстановки в стране и приходом к рулю государственного управления партии тори. Именно по ее инициативе 6 июня 1782 г. Палата лордов пересмотрела свое решение от 20 декабря 1711 г. и титул пэра Великобритании стал неотъемлемо связан с местом в верхней палате Парламента и в случае его дарования шотландцу.¹⁴ С другой стороны, отмена указанной резолюции породила новую проблему, поскольку в 1787 г. в Парламенте был поставлен вопрос – могут ли занимать места представительных пэров те шотландцы, которые получили британский пэрский титул? До этого существовал прецедент 1736 г., согласно которому, избранный в числе 16 шотландских пэров герцог Атолл, продолжал заседать в этом качестве и после обретения им британского наследственного титула барона Стрейнджа.¹⁵ На тот момент никаких сомнений в допустимости такого положения вещей не возникало, поскольку резолюция Палаты лордов от 20 декабря 1711 еще не была пересмотрена.

Решение, принятое пэрами 6 июня 1782 г. принципиально изменило ситуацию, поскольку возникла своеобразная конституционная аномалия, позволявшая шотландским аристократам, получившим британский наследственный титул продолжать заседать в Палате лордов в качестве представительных пэров. Как отмечал известный британский правовед и клерк нижней палаты Парламента Томас Эрскин Мэй, это было также недопустимо, как если бы депутат Палаты общин, после перехода в верхнюю палату претендовал бы на то чтобы и дальше представлять интересы своего избирательного округа.¹⁶ Неудивительно, что после того как в 1787 г. два шотландских представительных пэра – четвертый герцог Куинсбери и восьмой граф Аберкорн получили британские наследственные титулы (соответственно

барона Дугласа оф Эймсбери и виконта Гамильтона), в Палате лордов был поставлен вопрос о том, что они должны быть исключены из списка шотландских избранных пэров. Дело было передано на рассмотрение в Комитет по привилегиям, который после непродолжительной дискуссии 14 февраля 1787 г. принял решение о том, что «герцог Куинсбери и граф Аберкорн не могут заседать как представители от пэров Шотландии».¹⁷ Одновременно с этим, на основании резолюции от 21 января 1709 г., они были отстранены и от участия в дальнейших выборах шотландских пэров. Впрочем, уже в 1793 г. эта резолюция была отменена и дисквалифицированные аристократы были восстановлены в своих правах.¹⁸

Таким образом, можно констатировать, что в течение второй половины XVIII в. постепенно были ликвидированы фактические ограничения на численное представительство шотландской знати в Палате лордов. Как следствие, к 1863 г. в ней насчитывалось уже 78 шотландцев, причем большая часть из них были обладателями британских пэрских титулов.¹⁹ С другой стороны, следует отметить, что Парламент Великобритании в XIX в. последовательно сужал круг лиц, из которых могли избираться представительные пэры. Так, например, Акт о представительных пэрах Шотландии 1847 г. установил, что ни один из членов реестра шотландских пэров, который не получил ни одного голоса на выборах, начиная с 1800 г., не может быть включен в список для избрания без специального приказа Палаты лордов. Аналогичный акт, принятый в 1851 г. распространил это запрет на всех шотландских пэров, которые не получали голосов на выборах в течение последних 50 лет.²⁰

Положительный и отрицательный опыт шотландского регионального представительства в Палате лордов был, без сомнения, учтен британским правительством при подготовке к заключению союза с Ирландией в 1800 г. Как и в случае с Шотландией, оно, прежде всего, прибегло к тактике подкупа с целью привлечения на свою сторону местной элиты. В частности, премьер-министр Уильям Питт младший щедро обещал, пэрство и привилегии ирландской знати. Только в 1800 г. ирландцам было даровано 37 пэрских титулов: 4 титула маркиза, 6 – графа, 4 – виконта и

¹³ Цит. по: *Lord Longford. A History of the House of Lords.* Stroud, 1999. P.91.

¹⁴ *Journal of the House of Lords.* Vol. 26. 1781-1784. L., 1802. P.517.

¹⁵ May T.E. *The Constitutional History of England Since the Accession of George the Third.* L., 1863. Vol.1. P.243.

¹⁶ *Ibid.* P.244.

¹⁷ *Journal of the House of Lords.* Vol. 37. 1785– 1787. L., 1787. P.594-595.

¹⁸ *Journal of the House of Lords.* Vol. 39. 1791-1794. L., 1794. P.726.

¹⁹ *May T.E. Op. cit.* P.243.

²⁰ *Bond M. F. Guide to the Records of Parliament.* L., 1971. P.168.

23 – барона.²¹ Кроме этого, в тексте Акта о союзе с Ирландией 1800 г. детально были прописаны условия регионального представительства провинции в британском Парламенте. В частности в четвертой статье этого закона указывалось, что Ирландия в верхней палате будет представлена 28 пэрами, которые должны были избираться собранием ирландских пэров (на момент заключения союза их насчитывалось 220 человек). Однако, в отличие от шотландских представительных пэров, которые избирались в Парламент каждого нового созыва, ирландские пэры избирались пожизненно. Новые выборы могли быть проведены только при необходимости заполнения возникшей вакансии, например, в случае смерти ранее избранного представителя.²² Особо следует отметить, что Акт о союзе с Ирландией 1800 г. предусмотрел возможность избрания в Палату общин британского Парламента тех ирландских пэров, которые не получили права заседать в Палате лордов. При этом они могли представлять любой парламентский округ Соединенного Королевства за исключением ирландских. Кроме этого, ирландские аристократы, избранные в Палату общин, на период действия своего мандата теряли возможность участвовать в выборах представительных пэров.²³

Наконец, Акт о союзе с Ирландией 1800 г. законодательно закрепил и правила пожалования новых титулов ирландских пэров в будущем. Устанавливалось, что с 1 января 1801 г. ни один подобный титул не мог быть дарован до тех пор, пока не прекратят свое существование три ранее пожалованных, или пока их общая численность не сократится до 100. После этого титулы могли заменять угасшие в пропорции один к одному. Закон также четко установил, что любой ирландский представительный пэр, ставший пэром Соединенного Королевства, мог заседать в Палате лордов как по праву его избрания, так и по праву обладания новым титулом.²⁴

Анализ положений Акта о союзе с Ирландией 1800 г. показывает, что ирландская знать, в отличие от шотландской, не только весомее была представлена в Палате лордов, но и добилась более благоприятных условий для постепенной интеграции с британской правящей элитой. Только за период с 1800 по 1880

гг. ирландцам было пожаловано 67 титулов пэров Соединенного королевства, а учитывая то обстоятельство, что в конце XIX в. 27 из 28 ирландских представительных пэров были носителями только ирландского титула, можно констатировать, что общая численность выходцев из провинции в Палате лордов существенно увеличилась.²⁵ Объясняется этот факт тем, что, во-первых, правительство учло имевшийся опыт шотландского регионального представительства и стремилось избежать ненужной конфронтации. Во-вторых, необходимо иметь в виду, что Акт о союзе с Ирландией 1800 г. разрабатывался и принимался в период правления партии тори, а большинство ирландских пэров традиционно были их сторонниками. В итоге именно за счет представительных пэров от Шотландии и Ирландии тори смогли добиться перехода в ее руки контроля над верхней палатой Парламента. Вместе с тем, нельзя не отметить и другую тенденцию. После заключения союза с Ирландией британскими правительствами проводилась последовательная политика, имевшая своей целью постепенное сокращение общего количества ирландских пэров. Как следствие, за 80 лет прошедших с момента заключения союза, титулы пэров Ирландии получили всего 29 человек, а суммарная их численность сократилась с 220 до 179.²⁶

Таким образом, к концу XIX в. две из четырех провинций Соединенного Королевства имели собственных, причем избираемых, пэров в Палате лордов. Вместе с тем, и срок их полномочий, и порядок избрания имели существенные отличия, поэтому неудивительно, что в 1869 г. была предпринята попытка изменения такого положения вещей и унификации принципов регионального представительства в верхней палате британского Парламента. По инициативе третьего графа Грея 9 апреля 1869 г. в Палату лордов был внесен Законопроект о представительных пэрах Шотландии и Ирландии. Прежде всего, предлагалось, чтобы шотландские пэры также как и их ирландские коллеги избирались пожизненно. В билле также содержалось положение о возможном увеличении представительства в Палате лордов от Шотландии – до 18 пэров, а Ирландии – до 30. Наконец, планировалось изменить процедуру избрания представителей от региональной аристократии и предоставить каждому из участвовавших в выборах пэров три голоса вместо одного, которые он был бы вправе отдать либо одному кандидату, либо распределить по своему выбору между двумя или тремя претендентами

²¹ *Smith E.A.* The House of Lords in British Politics and Society, 1815-1911. L., 1992. P.77.

²² Act of Union (Ireland), 1800 // URL: <http://www.legislation.gov.uk/aip/Geo3/40/38> (03.07.2013)

²³ *Ibidem.*

²⁴ *Ibidem.*

²⁵ *Smith E.A.* Op. cit. P.78.

²⁶ *Ibidem.*

Государственные институты и правовые системы

на избрание.²⁷ Данный законопроект был обсужден палатой в первом и втором чтениях и даже успешно миновал стадию комитета, однако затем либеральное правительство Уильяма Гладстона потеряло к нему интерес, и в итоге он так и не стал законом.

На наш взгляд, объясняется это тем, что начиная с последней трети XIX в., все отчетливее стала проявляться тенденция, свидетельствующая о стремлении британских правящих кругов добиться постепенной ликвидации практики регионального представительства в верхней палате британского Парламента. Главной причиной такого развития событий стало то, что с течением времени региональная элита фактически слилась со старой английской аристократией и практически ничем от нее не отличалась. Как уже отмечалось, к середине XIX в. подавляющее большинство ирландских и шотландских пэров были одновременно и обладателями пэрских титулов Соединенного королевства, пусть и более низкого ранга. Это давало их носителям возможность заседать в Парламенте, минуя процедуру избрания в провинции. Следовательно, в таких условиях дальнейшее сохранение особого регионального представительства все больше теряло свой первоначальный смысл. Свой вклад в этот процесс внесли и изменения в политике страны. Например, в декабре 1921 г., после заключения соглашения об образовании Ирландского свободного государства, была прекращена практика проведения выборов новых светских ирландских представительных пэров, после чего в Палате лордов остались лишь ранее избранные представители провинции и ирландцы, которые были обладателями титулов Соединенного королевства.

Впрочем, далеко не все представители местной знати спокойно наблюдали за постепенным сворачиванием практики регионального представительства. Так, после смерти в 1961 г. графа Килмора – последнего из избранных до 1921 г. ирландских представительных пэров, в Палату лордов было внесено несколько петиций с требованием о восстановлении прерванных выборов. Однако все эти обращения были решительно отвергнуты палатой.²⁸ Более того, спустя два года в четвертой статье Акта о пэрстве 1963 г. законодатели вообще зафиксировали ликвидацию категории представительных пэров, предоставив всем шотландским пэрам в качестве своеобразной компенсации право заседать в Палате

лордов.²⁹ Таким образом, была устранена историческая несправедливость, заключающаяся в искусственном разделении региональной знати на меньшую часть, допущенную в Парламент, и большую, лишенную возможности заседать в нем. Примечательно, что поправка к этому закону, предлагавшая предоставить аналогичное право и ирландским пэрам, не получила одобрения и была отвергнута 90 голосами против пяти в Палате лордов.³⁰

Сторонники сохранения регионального представительства, тем не менее, не собирались прекращать борьбу. В 1965 г. восьмой граф Антрим и 11 других ирландских пэров вновь внесли в Палату лордов петицию с призывом восстановить процедуру избрания представителей от провинции. Аргументируя свою позицию, они указывали на то, что такое право не было отменено законом, а в Акте о соглашении об учреждении Ирландского свободного государства 1921 г. эта проблема не затрагивалась вообще. Тем не менее, Палата лордов отвергла петицию, мотивировав свой отказ тем, что в результате раздела Ирландии в 1921 г. перестала существовать провинция, которую ирландские пэры могли бы представлять. Кроме того, в ее решении отмечалось что, упоминавшийся акт 1921 г. действительно формально не отменял выборы представительных пэров, но упразднил должности лорд-канцлера Ирландии и клерка Короны в Ирландии. Поскольку эти чиновники играли ключевую роль в организации и проведении выборов, то с их исчезновением был разрушен и сам механизм избрания представительных пэров.³¹

Британские власти в целях предотвращения дальнейших попыток обсуждения вопроса о возможности восстановления права ирландских пэров на избрание своих представителей в Палату лордов, в 1971 г. включили специальную статью в Акт об отмене статутного законодательства. В ней говорилось об изъятии из Акта о союзе с Ирландией 1800 г. всех положений о выборах представителей от провинции в верхнюю палату.³² Казалось, что это должно было поставить окончательную точку в продолжительной дискуссии о необходимости регионального представительства в Палате лордов британского Парламента. Однако, реалии общественно-политической жизни

²⁷ Great Britain. Parliamentary Debates. House of Lords. Third Series. Vol. 195. Col. 473-476.

²⁸ *Lysaght Ch.* The Irish Peers And House of Lords – The Final Chapter // URL: <http://www.burkespeerage.com/articles/ireland/page93.aspx>

²⁹ Peerage Act, 1963 // URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1963/48/pdfs/ukpga_19630048_en.pdf (03.07.2013)

³⁰ Great Britain. Parliamentary Debates. House of Lords. Fifth Series. Vol. 251. Col. 1515.

³¹ *Lysaght Ch.* Op. cit.

³² Statute Law (Repeals) Act, 1971 // URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1971/43/pdfs/ukpga_19890043_en.pdf

страны незамедлительно продемонстрировали, что это далеко не так.

Ренессанс национализма и Палата лордов

В середине 1960-х годов в Соединенном королевстве наметилась очевидная тенденция роста националистических настроений в кельтских провинциях. Политические партии валлийских и шотландских националистов, которые до этого рассматривались сугубо как местные, региональные организации, стали претендовать на выход и на общенациональный уровень. В июле 1966 г. на дополнительных выборах в округе Кармартен, член Плайд Камри – Г. Эванс сенсационно сумел опередить кандидатов от лейбористов, либералов и консерваторов и стать депутатом Палаты общин. В следующем году своего представителя в нижнюю палату британского парламента смогли провести и шотландские националисты.³³ На всеобщих парламентских выборах в октябре 1974 г. Плайд Камри и Шотландская национальная партия сумели добиться увеличения своего представительства в Палате общин до 2 и 7 мандатов соответственно.³⁴ Лейбористская партия, находившаяся в то время у власти, не сразу разглядела в этой тенденции угрозу своему традиционному политическому доминированию над основными соперниками – консерваторами в Шотландии и Уэльсе. Что касается реформирования Палаты лордов, то такая задача в тот период вообще была временно вычеркнута из списка первоочередных политических задач. Более того, левое крыло лейбористов и вовсе выступало за ликвидацию верхней палаты Парламента, как недемократического, неэффективного, аристократического и отжившего института.

Однако, другие ведущие политические силы страны довольно быстро сориентировались в изменившейся ситуации и внесли коррективы в свои программные документы. Первыми это сделали либералы. В их предвыборном манифесте, опубликованном в феврале 1974 г. отмечалось следующее: «В долгосрочной перспективе мы хотим создать систему федерального управления для Соединенного королевства, при которой вопросы внутреннего управления будут переданы парламентам Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии, а также провинциальным ассамблеям в Англии. Затем Парламент в Вестминстере превратится в федеральный Парламент

с реформированной второй палатой, в которой большинство членов будут избираться на региональной основе».³⁵ Либеральная партия, старавшаяся доказать избирателям, что она принципиально отличается как от лейбористов, так и от консерваторов, таким образом надеялась получить дополнительные голоса в кельтских регионах страны. Кроме того, сама идея федеративного бикамеризма вообще была достаточно популярной, поскольку многие государства мира к тому времени доказали на практике ее эффективность.

Вскоре свое отношение к региональному представительству в верхней палате представили и консерваторы. В октябре 1976 г. один из лидеров Консервативной партии и бывший лорд-канцлер – виконт Хейлшэм. Выступая в популярной телепрограмме «Лекция Ричарда Димблби» канала Би-Би-Си-1 с интервью, получившим название «Избирательная диктатура», отмечал, что хотя существующая верхняя палата отнюдь не бесполезна, степень ее эффективности в деле контроля исполнительной власти оставляет желать много лучшего. Далее он высказался за преимущественно избираемую Палату лордов, члены которой будут представлять регионы страны на основе пропорционального принципа. За Палатой общин при этом, предлагалось сохранить контроль над финансами, а также законодательное обеспечение политической стратегии той партии, которой будет поручено формирование органов исполнительной власти. Для разработки соответствующих конституционных изменений он советовал созвать специальный конвент, а законопроект о реформе, если он будет принят Парламентом, дополнительно вынести еще и на общенациональный референдум.³⁶

В марте 1977 г. известный политик и тогдашний лидер торийской Оппозиции в Палате лордов – барон Каррингтон, выступил со статьей «Реформирование второй палаты» на страницах старейшей иллюстрированной газеты страны «Ландон иллюстрэйтед ньюс». Он утверждал, что Палата лордов должна иметь больше политических прав и доверия. Добиться последнего, с его точки зрения, можно было, перейдя к избираемой второй палате, причем такие выборы должны были проводиться по иной избирательной системе и в другое время, нежели выборы депутатов Палаты общин. Барон Каррингтон предлагал избирать членов новой верхней палаты Парламента с использованием пропор-

³³ British Electoral Facts 1832-2006 / Comp. and Ed. by C. Rallings and M. Thrasher. Aldershot, 2007. P. 148.

³⁴ Ibid. P. 46.

³⁵ Liberal Party General Election Manifestos, 1900-1997. / Ed. by I. Dale. L., 2000. P. 165.

³⁶ Lord Hailsham Elective Dictatorship, The Richard Dimpleby Lecture. L., 1976. P. 1-17.

Государственные институты и правовые системы

циональной системы от различных регионов страны, причем треть из них следовало переизбирать каждые два или три года. Что касается полномочий реформированной Палаты лордов, то автор проекта, признавал решающую роль в законотворческом процессе Палаты общин, но одновременно считал необходимым усилить полномочия пэров. По его мнению, это требовалось для того, чтобы никакое радикальное предложение Правительства невозможно было реализовать до тех пор, пока в отношении него не будет ясно выражено общественное мнение.³⁷

Данный проект, на наш взгляд представляет большой интерес, поскольку в нем нашли свое отражение все основные на тот период времени подходы консерваторов, готовившихся вернуться к власти, по проблеме модернизации верхней палаты британского Парламента. Во-первых, очевидно, что тори достаточно серьезно относились к периодически звучавшим из стана левых лейбористов угрозам об ее упразднении. Во-вторых, они прекрасно понимали, что избежать такого сценария можно только предложив стране проект, который сделает Палату лордов более демократической и существенно повысит ее эффективность в системе государственного управления. В-третьих, тори по-прежнему в числе важнейших приоритетов при проведении реформы рассматривали две взаимосвязанные задачи – изменение принципов формирования состава новой палаты и одновременное усиление ее властных полномочий. Наконец, в-четвертых, принципиально новым для консервативных проектов моментом стало предложение об избрании членов палаты на основе принципа регионального представительства. Это означает, что тори осознавали, что такая реформа не может планироваться изолированно и должна быть тесно увязана с другими злободневными политическими проблемами, например, с ростом националистических настроений, набравшей силу тенденцией к регионализации.

Наиболее последовательно и настойчиво возрождения регионального представительства в Палате лордов, начиная с середины 1970-х годов, добивалась Либеральная партия, стремившаяся выглядеть в глазах избирателей как реальная альтернатива консерваторам и лейбористам. Ее лидеры активно предлагали различные варианты реформ, указывая на то, что верхняя палата британского Парламента должна превратиться в современный и эффективный институт, соответствующий новейшим политическим реалиям. В частности

барон Уинстэнли в статье «Палата лордов нуждается в реформе, но сначала мы должны определить, в чем заключается ее работа», опубликованной 10 августа 1977 г. в «Таймс», отмечал, что трудно защищать наследственный принцип формирования состава палаты, хотя и признавал, что иногда потомственные пэры работают лучше, чем их пожизненные коллеги. Выборную Палату лордов, тем не менее, он считал наилучшим вариантом, поскольку такая система позволит удалять тех ее членов, которые не оправдали возлагавшихся на них надежд. Выборы же, по его мнению, должны были проводиться с применением пропорциональной избирательной системы, на региональной основе и без использования партийных механизмов.³⁸

О том, что либералы вполне серьезно прорабатывают различные варианты возможной модернизации Палаты лордов в связи с ростом националистических настроений в регионах Соединенного королевства, свидетельствовал и факт создания в июле 1977 г. специальной рабочей группы из представителей фракции в верхней палате и нескольких видных партийных функционеров. Группа работала под председательством седьмого барона Хэнли и четвертого барона Эйрдела и в 1978 г. представила промежуточный доклад, в котором в общем контексте либеральной политики по федерализации страны, предложила некоторые свежие идеи относительно будущего Палаты лордов.

В документе, в частности, указывалось, что верхняя палата Парламента является важным и необходимым звеном в системе центрального управления и будет сохранена при переходе от унитарного к федеративному государственному устройству. Либералы предлагали смешанный вариант комплектования новой палаты. Доминирующая часть ее членов должна была избираться по пропорциональной системе на основе регионального представительства. Также планировалось сделать членами Палаты лордов по должности всех депутатов от Соединенного королевства в Европейском парламенте, бывших премьер-министров и лидеров ведущих политических партий, вышедших в отставку спикеров Палаты общин. Допускалась и возможность введения в новую Палату лордов пожизненных пэров, но на фиксированный срок. Вопрос о полномочиях новой палаты, по мнению авторов доклада, необходимо было обсуждать только после окончательного изменения принципов комплектования состава.³⁹

³⁷ Proposals for Reform of the Composition and Powers of the House of Lords, 1968-1998. L., 1998. P. 7-8.

³⁸ The Times 10 August 1977.

³⁹ Reform of the House of Lords. Interim Report of a Liberal Party Working Group. L., 1978. P. 1-7.

В окончательном виде позиция Либеральной партии была зафиксирована в предвыборном манифесте 1979 г., в котором содержалось обещание произвести комплексный пересмотр всей системы государственного управления с учетом роста националистических настроений в стране. «Палата лордов, – говорилось в документе, – должна быть заменена новой, избранной на демократической основе второй палатой, в которой будут представители от наций и регионов Соединенного королевства, а также его члены в Европейском парламенте». ⁴⁰ Анализ предложений либералов по дальнейшему реформированию Палаты лордов в конце 1970-х гг. показывает, что, во-первых, они рассматривали эту проблему как часть масштабной и комплексной программы конституционно-политической модернизации при помощи которой, партия, прежде всего, надеялась добиться увеличения электоральной поддержки. Во-вторых, они, безусловно, считали верхнюю палату Парламента необходимой и полезной частью британской законодательной системы и были против намерения левых лейбористов ликвидировать ее. В-третьих, либеральные политики исходили из того, что в краткосрочной перспективе первоочередной задачей являлась демократизация принципов формирования состава Палаты лордов, а вопрос о полномочиях пэров следовало обсуждать только после того как станет ясно кто и на каких условиях в ней будет работать.

Впрочем, неудача предпринятой в 1978 г. лейбористским правительством Дж. Каллагэна попытки передать часть властных полномочий местным руководителям Уэльса и Шотландии, а затем возвращение к рулю государственного управления Консервативной партии, на какое-то время снизили остроту проблемы. Центральным вопросом политической повестки дня стали социально-экономические преобразования «эпохи тэтчеризма», в то время как необходимость модернизации системы государственного управления, конституционных реформ почти на два десятилетия оказались отодвинутыми на второй план. Расширение автономии регионов тори неразрывно связывали с появлением еще одного уровня бюрократии и считали разумным сохранить прежнюю систему жесткого централизованного управления. ⁴¹ Кроме того, консервативные лидеры не без оснований рассчитывали на то, что провал попытки деволуции в 1979 г. существенно ослабит традиционно сильные позиции Лейбористской партии в Шотландии и

Уэльсе. Политическое доминирование тори растянулось на долгие 18 лет, а проблемы повышения эффективности взаимоотношений между региональными властями и центром стали предметом интереса в большей степени экспертного сообщества, нежели политического руководства Соединенного королевства.

Библиография:

1. Бусыгина И.М. Регионализация в странах Западной Европы: Великобритания и Франция в сравнительной перспективе // Казанский федералист № 1-2.
2. Зверева Г.И. История Шотландии. М., 1987.
3. Малкин С.Г. Великобритания и умиротворение горной Шотландии в 1715-1745 годах (система Лорд-Лейтенантств) // Новая и новейшая история. 2009. № 4. С. 163-176;
4. Act of Union (Ireland), 1800 // URL: <http://www.legislation.gov.uk/aip/Geo3/40/38> (03.07.2013)
5. Bond M. F. Guide to the Records of Parliament. L., 1971.
6. British Electoral Facts 1832-2006 / Comp. and Ed. by C. Rallings and M. Thrasher. Aldershot, 2007.
7. British Social Attitudes Survey, 2010 // URL: <http://www.natcen.ac.uk/media/606961/nat%20british%20social%20attitudes%20survey%20summary%20.pdf> (02.07.2013)
8. Coxe W. Memories of the Life and Administration of Sir Robert Walpole. L., 1816.
9. Governing the UK in the 1990s / Ed. by R. Pyper and L. Robins. N.Y., 1995.
10. Great Britain. Parliamentary Debates. House of Lords. Third Series. Vol. 195.
11. Great Britain. Parliamentary Debates. House of Lords. Fifth Series. Vol. 251.
12. Journal of the House of Lords. Vol. 19. 1709-1714. L., 1802.
13. Journal of the House of Lords. Vol. 18. 1708-1709. L., 1802.
14. Journal of the House of Lords. Vol. 26. 1781-1784. L., 1802.
15. Journal of the House of Lords. Vol. 37. 1785-1787. L., 1787.
16. Journal of the House of Lords. Vol. 39. 1791-1794. L., 1794.
17. Liberal Party General Election Manifestos, 1900-1997 / Ed. by I. Dale. L., 2000.
18. Lord Hailsham Elective Dictatorship, The Richard Dimbleby Lecture. L., 1976.

⁴⁰ Liberal Party General Election Manifestos, 1900-1997... P. 243.

⁴¹ Governing the UK in the 1990s / Ed. by R. Pyper and L. Robins. N.Y., 1995. P. 284.

Государственные институты и правовые системы

-
- | | |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 19. Lord Longford. A History of the House of Lords. Stroud, 1999. P.91. 20. Lysaght Ch. The Irish Peers And House of Lords – The Final Chapter// URL: http://www.burkespeerage.com/articles/ireland/page93.aspx 21. May T.E. The Constitutional History of England Since the Accession of George the Third. L.,1863. 22. Peerage Act, 1963 // URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1963/48/pdfs/ukpga_19630048_en.pdf (03.07.2013) 23. Pike L.O. Constitutional History of the House of Lords. L., 1894. 24. Proposals for Reform of the Composition and Powers of the House of Lords, 1968-1998. L., 1998. 25. Reform of the House of Lords. Interim Report of a Liberal Party Working Group. L., 1978. 26. Smith E.A. The House of Lords in British Politics and Society, 1815-1911. L.,1992. 27. Statute Law (Repeals) Act, 1971 // URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1971/43/pdfs/ukpga_19890043_en.pdf 28. UK-Wide Referendum on the Parliamentary Voting System // URL: http://www.electoralcommission.org.uk/elections/results/referendums/uk (24.12. 2012) 29. Union with Scotland Act, 1706 // URL: http://www.rahbarnes.demon.co.uk/Union/UnionWithScotlandAct.htm (19.07.2013) | <p>References (transliteration):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Busygina I.M. Regionalizatsiya v stranakh Zapadnoi Evropy: Velikobritaniya i Frantsiya v sravnitel'noi perspektive // Kazanskii federalist № 1-2. 2. Zvereva G.I. Istoriya Shotlandii. M., 1987. 3. Malkin S.G. Velikobritaniya i umirotvorenie gornoi Shotlandii v 1715-1745 godakh (sistema Lord-Leitenantstv) // Novaya i noveishaya istoriya. 2009. № 4. С. 163-176; 4. Bond M. F. Guide to the Records of Parliament. L., 1971. 5. Coxe W. Memories of the Life and Administration of Sir Robert Walpole. L.,1816. 6. Lord Hailsham Elective Dictatorship, The Richard Dimpleby Lecture. L., 1976. 7. Lord Longford. A History of the House of Lords. Stroud, 1999. P.91. 8. Lysaght Ch. The Irish Peers And House of Lords – The Final Chapter// URL: http://www.burkespeerage.com/articles/ireland/page93.aspx 9. May T.E. The Constitutional History of England Since the Accession of George the Third. L.,1863. 10. Pike L.O. Constitutional History of the House of Lords. L., 1894. 11. Smith E.A. The House of Lords in British Politics and Society, 1815-1911. L.,1992. |
|---|---|