

Научная статья
<https://doi.org/10.24412/2220-2404-2024-6-21>
УДК 342.531



ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФОРМИРОВАНИЯ СОСТАВА ПАЛАТЫ ЛОРДОВ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Старова Е.А.

Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет

Аннотация. Британский парламент является уникальнейшим законодательным органом в мире. Палата лордов выделяется среди других верхних палат парламентов порядком формирования своего состава и полномочиями, обусловленными особенностями Вестминстерской системы правления. Однако на современном этапе конституционного развития Великобритании все острее ощущается необходимость реформирования верхней палаты парламента, с целью демократизации данного органа государственной власти. В статье рассматривается поэтапное реформирование порядка формирования Палаты лордов, а также современное положение дел. Особое внимание уделено проблеме формирования Палаты лордов, как одной из ключевых направлений дальнейших реформ. Изучая опыт правового регулирования формирования состава верхней палаты британского парламента, можно спрогнозировать возможные направления и масштабы дальнейших изменений.

Ключевые слова: парламента, Палата лордов, пожизненные пэры, судебные лорды, Палата общин.

LEGAL REGULATION OF THE FORMATION OF THE HOUSE OF LORDS IN THE UNITED KINGDOM

Elena A. Starova

St. Petersburg State University of Architecture and Civil Engineering

Abstract. The British Parliament is the most unique legislative body in the world. The House of Lords stands out from other upper houses of parliament in the order of formation of its composition and powers due to the peculiarities of the Westminster system of government. However, at the present stage of the constitutional development of Great Britain, the need to reform the upper house of parliament in order to democratize this body of government is becoming more acute. The article discusses the gradual reform of the procedure for the formation of the House of Lords, as well as the current state of affairs. Special attention is paid to the problem of the formation of the House of Lords as one of the key areas for further reforms. By studying the experience of legal regulation of the formation of the composition of the upper house of the British Parliament, it is possible to predict possible directions and scales of further changes.

Keywords: Parliament, House of Lords, life peers, Judicial Lords, House of Commons.

Введение. Британский парламента является старейшим и уникальнейшим законодательным органом в мире, а Палату лордов считают древнейшим после монархии институтом центральной власти. Палата лордов Парламента Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии выделяется среди других верхних палат парламентов консервативным порядком формирования своего состава и полномочиями. Однако на фоне демократизации институтов государственной власти на протяжении всего XX века и на современном этапе истории Великобритании все более остро встает вопрос о необходимости продолжения реформирования данного органа законодательной власти.

Анализ опыта и последствий предшествующих попыток изменения правового регулирования формирования состава Палаты лордов, а также рассмотрение современного состояния законодательства помогут выявить возможные направления и масштабы дальнейшей модернизации законодательства.

Обсуждение. Изменения процесса формирования состава верхней палаты парламента Великобритании на протяжении всей истории ее существования является ярким отражением политических и конституционных процессов в английском обществе. Расстановка и противостояние политических сил, усиление позиций Палаты общин находят отражение законодательных актов,

направленных на реформирование состава Палаты лордов.

С момента возникновения и вплоть до середины XIX века члены верхней палаты парламента делились на две категории.

Первую составляли духовные лорды (Lords Spiritual) – архиепископы, епископы, аббаты.

Вторая категория Палаты лордов формировалась из «светских лордов», то есть обладателей одного из старших по рангу дворянских титулов – герцог, маркиз, граф, виконт и барон, именуемых пэрами. Членство данных представителей английской аристократии считалось неотчуждаемым, от него невозможно были отказаться или уступить, он не мог быть отменен Короной и передавался по наследству. При этом число пэров могло меняться в связи с пожалованием монархом новых титулов.

Изменения в принципах формирования состава Палаты лордов произошли в период территориального расширения страны и присоединения сначала Шотландии, а затем и Ирландии в начале XVIII века. Представители аристократии данных территорий избирались в состав верхней палаты парламента, что нарушало многовековой принцип невыборного представительства в этой Палате.

После принятия в 1876 году Акта об апелляционной юрисдикции, Палата лордов пополнилась принципиально новыми членами – ординарными лордами по апелляциям, которые включались в состав палаты в результате назначения королевой, путем предоставления пожизненных титулов баронов. «Лорды-судьи» или «лорды права» должны были иметь высокую квалификацию в области юриспруденции, т.е. занимать высшие судебские должности не менее двух лет, либо как минимум иметь 15-летний стаж практикующих барристеров. [1] Благодаря этой норме, в Палате лордов появилась новая категория членов – пожизненные пэры, чьи места в Палате не могли передаваться по наследству.

В случае смерти лорда по апелляциям, монарх должен был назначить на освободившееся место нового профессионального юриста.

Апелляционный лорд уходил на пенсию в возрасте 70 лет, но срок его полномочий мог быть продлен правительством до 75 лет.

По достижении данного возраста лорд-судья не мог более участвовать в рассмотрении каких-либо дел в Палате лордов[1].

Количество апелляционных лордов было ограничено двенадцатью, но могло быть изменено законодательным актом.

В соответствии с Законом о конституционной реформе 2005 года, был создан Верховный суд Соединенного Королевства, который вступил в силу в 2009 году [2].

С этого времени обычные апелляционные лорды стали судьями Верховного суда, которым было запрещено заседать и голосовать в Палате лордов, пока они не уйдут в отставку с поста судей [3]. При этом для всех пэров, вне зависимости от категории, устанавливались единые требования.

Пэры имели право участвовать в работе Палаты по достижении ими 21 года и получения специального приглашения короля (Writ of Summons from The Queen). Но законодательство вводило и ряд ограничений:

во-первых, в Палате лордов не могут заседать иностранные граждане (Акт о престолонаследии 1701 г.);

во-вторых, не допускаются в верхнюю палату пэры, признанные банкротами (Акт о дисквалификации на основании банкротства 1871 г.);

в-третьих, не могут участвовать в работе Палаты лордов пэры, осужденные за измену до окончания срока заключения или получения королевского помилования (Акт о конфискации 1870 г.)

Председателем Палаты лордов с момента ее образования являлся невыборный лорд-высокий канцлер Великобритании и хранитель Большой государственной печати. Он назначался монархом по представлению премьер-министра. Также, он являлся членом Кабинета, осуществлявшим руководство судебными органами страны и советником правительства по юридическим и конституционным вопросам.

Таким образом, лорд-канцлер принимал участие в работе законодательной, исполнительной и судебной власти.

К началу XX века в Великобритании были сформированы предпосылки для проведения конституционно-правовой реформы. В конце XIX века на фоне укрепления позиций Палаты общин, как основного источника законодательной инициативы, наблюдается падение роли Палаты лордов. С появлением политических партий, меняется соотношение политических сил в стране. Преобладание консервативно настроенных пэров в Палате лордов тормозило работу Палаты общин, так как

без их согласия ни одна законодательная инициатива не могла стать Актом парламента. То есть, верхняя палата парламента обладая правом абсолютного вето контролировала принятие большинства законодательных актов. Что не могло не вызывать недовольство населения страны.

Британский экономист и политический философ XIX века Уолтер Беджгот в своем труде «Государственный строй Англии» смог выделить основные факторы, повлиявшие на ход реформирования верхней палаты парламента Великобритании на протяжении всего XX века и двух десятилетий XXI-го. [4, С. 42]

Во-первых, это невыборный, наследственный фактор формирования состава верхней палаты парламента. На практике, проблема заключалась в том, что не все представители английской аристократии обладали политическими талантами, а наиболее талантливые предпочитали их реализовывать в других сферах. Менее знатные лорды, предпочитали не участвовать в работе Палаты вообще. В начале XX в. специальная комиссия под руководством графа Онслоу выяснила, что, например, в течение сессии 1902 г. 286 наследственных пэров из 489; то есть 59%, либо вообще не посещали Палату, либо были замечены в её стенах менее чем на 10 заседаниях. Это неучастие пэров в работе Палаты, вызывали недовольство граждан и стало губительным для ее репутации. [5, С. 83]

Во-вторых, Уолтер Беджгот отмечал, что Палата лордов представлена более или менее богатыми землевладельцами, что не может не повлиять на рассмотрение законопроектов с точки зрения классовой принадлежности и отклонение «чуждых» нововведений.

В-третьих, по его мнению наследственный характер передачи полномочий не гарантировал высокий уровень образования пэров.

Вышеперечисленные недостатки формирования состава и деятельности Палаты лордов определили вектор проводимых в XX веке реформ. Многие представители политической элиты Великобритании начала XX века считали принцип формирования Палаты лордов недемократичным, а сам орган – пережитком феодализма. Однако у данного органа имеется много защитников, в силу большого количества сторонников сохранения уникальных традиционных английских институтов власти.

Первые шаги реформирования Палаты лордов связаны с разразившимся в 1909-1911 году конституционным кризисом, который выявил

различные позиции политических сил страны по вопросу определения роли верхней палаты парламента в системе государственного управления. Парламентский акт 1911 года сократил роль пэров в законодательном процессе, оставив только право отлагательного вето на три последовательные парламентские сессии. Также Акт 1911 года внес существенные изменения в полномочия обеих палат британского парламента. Палата общин получила право в обход Палаты лордов реализовывать значительные изменения конституционного устройства. Однако, процесс формирования Палаты лордов (замена наследственного членства народным избранием) не был затронут. Актом было отмечено что такая мера не может быть осуществлена немедленно. [6]

Принятие Парламентского акта 1911 года, а также Акта о парламенте 1949 года не завершило процесс реформирования Палаты лордов, так как не решила одну из главных проблем – превращение данной Палаты в избираемый орган власти. Дискуссия о реформе продолжалась на протяжении 20-50-х годов XX века, но реальные меры были предприняты только в конце 50-х годов.

В 1958 году Парламентом принимается инициированный кабинетом Макмиллана Акт о пожизненном пэрстве, который предоставлял монарху полномочия присуждать пожизненное пэрство любым гражданам Соединенного Королевства, – как мужчинам, так и женщинам. Это предоставляло женщинам право быть пэром Палаты лордов. В июле 1958 было объявлено о создании четырнадцати пожизненных пэров, четыре из которых были женщинами. Однако данные меры не были коренным изменением системы формирования палаты, а лишь маленьким шагом[7].

Следующим шагом было принятие Акта о пэрах 1963 года, которым: во-первых, наследственным пэрам предоставлялось право отказываться от своего титула, а, следовательно, и от членства в Палате лордов, а его наследникам – право вновь претендовать на титул и место в верхней палате по своему выбору; во-вторых, женщины – обладательницы наследственного пэрства теперь могли претендовать на членство в Палате лордов наравне с мужчинами. [8].

Акты 1958 и 1963 годов сыграли огромную роль в процессе реформирования верхней палаты, решив проблему низкой посещаемости Палаты ее членами введя минимальное жалование, в

качестве компенсации издержек, которое позволяло тем членам Палаты, которые были вынуждены своим трудом зарабатывать на жизнь, теперь полностью посвящать себя работе в верхней палате.

Политический кризис 1968 года окончательно убедил представителей Лейбористской партии в необходимости дальнейшего преобразования верхней палаты парламента. В течение 1968-1970 гг. были инициированы 6 биллей по реформе Палаты лордов, а период с 1970 по 1998 годы – около 30 биллей. При этом выдвигаемые предложения серьезно разнились: от лишения наследственных пэров права голоса в дебатах, до упразднения самой Палаты лордов. Однако все они не так и не были приняты.

Одержавшая на выборах 1997 года победу Лейбористская партия под предводительством Тони Блэра сразу принимается за реализацию коренных преобразований. Билль о реформе Палаты лордов, вошедший в силу как Акт о Палате лордов 1999 года, был внесен на обсуждение в парламента 19 января 1999 года. Он постановил: «Никто не может быть членом Палаты лордов на основании наследственного пэрства» [9].

Таким образом, все наследственные пэры, кроме 90 человек, из Палаты лордов исключались. Им предоставлялось право голосовать на выборах в Палату общин, а также место в Палате общин, будучи избранными в нее [9].

Однако, несмотря на половинчатый характер реформирования Палаты лордов Акт 1999 г. внес существенные изменения в ее функционирование. Во-первых, значительно (на 43 %) уменьшился количественный состав Палаты. Во-вторых, Акт 1999 года изменил качественный состав Палаты лордов в пользу пожизненных пэров, которая на современном этапе является преимущественно палатой, назначаемой.

Однако и данный этап преобразований не поставил точку в процессе реформирования верхней палаты британского парламента.

Несмотря на все Акты, принимаемые на протяжении XX века с целью демократизации формирования состава верхней палаты Английского парламента, она так и не стала полностью избираемым органом. Реформа, предпринятая правительством Тони Блэра правительством Т. Блэра в 1999 году не привела к полному удалению наследственных пэров.

Результаты. Процессы, происходящие в обществе и государстве, изменение политических сил в стране находят отражение в принимаемых

на протяжении всего XX века правовых актов, направленных на реформирование одного из старейших институтов власти в Великобритании. В них прослеживается влияние конституционного устройства страны, системы законодательства, экономических и политических процессов, во много консервативного менталитета ее граждан. Учитывая правовую систему государства, продолжают действовать Акты, принимаемые на протяжении всей истории существования Палаты лордов. Наиболее болезненным и нерешенным остается вопрос сохранения наследственного пэрства. В основном, наследственные пэры – это образованные и состоятельные граждане, но при этом не всегда подготовленные к ответственной работе в высшем законодательном органе страны, что приводит к снижению профессионализма в работе пэров.

Однако, несмотря на все проблемы, связанные с реформированием верхней палаты английского парламента, считать Палату лордов бесполезным органом государственной власти нельзя. Рассмотрение процесса реформирования Палаты лордов, основными вехами которого стали Парламентские акты 1911 г. и 1949 г., Акт о пожизненных пэрах 1958 г., Акт о пэрах 1963 г. и Акт о реформе Палаты лордов 1999 г., позволяет резюмировать, что основной тенденцией всех реформ верхней Палаты было стремление инициировавшей эти реформы исполнительной власти усилить свои позиции в Парламенте, в частности, и в масштабах всего конституционного устройства, в целом.

Заключение. Даже спустя столетие реформирование верхней палаты британского парламента остается также актуальным. Не все вопросы и проблемы получили разрешение на протяжении прошлого века и остаются открытыми и сегодня. В Великобритании вновь разворачиваются дебаты о судьбе Палаты лордов.

Проведенный анализ правового регулирования процесса формирования верхней палаты парламента Великобритании частичность, относительная постепенность, возникновение как реакция на специфические, проблемы и события были характерными чертами всех реформ Палаты лордов. В этом можно увидеть специфику британского конституционного устройства – историчность, эволюционность, преемственность и гибкость. Дальнейшая демократизация Палаты лордов может привести к усилению, и как следствию усложнению отношений парламента и исполнительной власти.

Конфликт интересов

Не указан.

Рецензия

Все статьи проходят рецензирование в формате double-blind peer review (рецензенту неизвестны имя и должность автора, автору неизвестны имя и должность рецензента). Рецензия может быть предоставлена заинтересованным лицам по запросу.

Conflict of Interest

None declared.

Review

All articles are reviewed in the double-blind peer review format (the reviewer does not know the name and position of the author, the author does not know the name and position of the reviewer). The review can be provided to interested persons upon request.

Литература:

1. *Appellate Jurisdiction Act 1876*. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/39-40/59/enacted> (дата обращения: 15.04.2024)
2. *Appellate Jurisdiction Act 1876. (repealed)*. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/39-40/59/2002-10-15> (дата обращения: 17.04.2024)
3. *Акт Великобритании о конституционной реформе (2005 года)* URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=2805> (дата обращения: 17.04.2024)
4. Bagehot W. *The English Constitution*. – 2nd edition. Batoche Books, 2000 [1873]. P. 42 . URL: <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/bagehot/constitution.pdf> (дата обращения: 1.04.2024)
5. Ковалев И. Г. *Британские партии и Палата лордов в эдвардианскую эпоху* – М., 2012.
6. *Акт Великобритании о парламенте 1911 г.* URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=2793> (дата обращения: 23.03.2024)
7. *Акт Великобритании о пожизненных пэрах 1958 г.* URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=2797> (дата обращения: 17.04.2024)
8. *Акт Великобритании о пэрах 1963 года.* URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=2799> (дата обращения: 17.04.2024)
9. *Акт Великобритании о палате лордов 1999 г.* URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=2809> (дата обращения: 27.04.2024)

References:

1. *Appellate Jurisdiction Act 1876*. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/39-40/59/enacted> (access date: 15.04.2024)
2. *Appellate Jurisdiction Act 1876. (repealed)*. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/39-40/59/2002-10-15> (access date: 17.04.2024)
3. *The UK Constitutional Reform Act (2005)* URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=2805> (access date: 17.04.2024)
4. Bagehot W. *The English Constitution*. – 2nd edition. Batoche Books, 2000 [1873]. P. 42 . URL: <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/bagehot/constitution.pdf> (access date: 1.04.2024)
5. Kovalev I. G. *British parties and the House of Lords in the Edwardian era* – M., 2012.
6. *The British Parliament Act 1911* URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=2793> (access date: 23.03.2024)
7. *The British Life Peerage Act 1958* URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=2797> (access date: 17.04.2024)
8. *The British Peerage Act of 1963*. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=2799> (access date: 17.04.2024)
9. *The UK House of Lords Act 1999*. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=2809> (access date: 27.04.2024)

Информация об авторе:

Старова Елена Александровна, кандидат исторических наук, доцент, ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет», e-mail: elena.starova.77@mail.ru
Elena A. Starova, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, St. Petersburg State University of Architecture and Civil Engineering.