

ИССЛЕДОВАНИЯ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

УДК 328.162

Родин И.О.¹

ПАЛАТА ЛОРДОВ В XXI ВЕКЕ: КРИЗИС И ПУТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ

Российский университет дружбы народов

Rodin I.O.

**THE HOUSE OF LORDS IN THE TWENTY-FIRST CENTURY:
THE CRISIS AND WAYS TO REFORM**

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)

Реферат: Британский парламент является одним из самых древних в мире. Он играет важную роль при анализе законопроектов, при их исправлении после рассмотрения Палатой общин. Важную роль в Палате лордов играют независимые пэры (crossbench peers), которые являются беспартийными. Они помогают урегулировать сложные вопросы, которые возникают между правящей партией и оппозицией. Однако необходима реформация и Палате лордов. С конца прошлого столетия начались попытки реформ, однако радикальных изменений не последовало. Очевидно, что данный институт не соответствует современным реалиям. Рассматривается текущее состояние, а также предлагаются идеи по реформированию верхней палаты британского парламента. Особое внимание уделено проблеме формирования Палаты лордов. В качестве предложений по реформированию Палаты лордов отметим необходимость ее численного уменьшения, ликвидировать статус наследственных лордов в палате. Лорды должны избираться и представлять все национальности, этнические меньшинства и регионы Великобритании. Срок избрания на пост пэра стоит ограничить десятью годами.

Ключевые слова: Великобритания, парламент, Палата лордов, Палата общин, разделение властей, конституционные изменения, реформа, пэры.

Abstract: The British Parliament is one of the oldest in the world. However, even it needs a reformation specifically the House of Lords. Since the end of the last century, attempts to reform have begun, but no radical changes have followed. It is obvious that this institution does not correspond to modern realities. This article examines the current state and also offers ideas for reforming the upper house of the British Parliament. Special attention is paid to the problem of the formation of the House of Lords.

Keywords: Great Britain, Parliament, House of Lords, House of Commons, separation of powers, constitutional changes, reform, peers.

¹ **Родин Илья Олегович** – магистрант кафедры политического анализа и управления Российского университета дружбы народов.

Для многих людей Великобритании или Соединённое Королевство Великобритании и Северной Ирландии напрямую ассоциируется с парламентаризмом и демократией. Безусловно, в этом отношении Британия является примером для многих стран. Некоторые люди даже ошибочно считают, что в Англии появился первый парламент в мире, однако это не так. Конечно, различные органы представительства в разных формах были во многих странах. К примеру, известно о подобии парламента в Древнем Риме. Однако впервые парламент в современном понимании начал работать ещё в X веке в Исландии (альтинг) и на острове Мэн (тинвальд). Оба парламента функционируют и по сей день. В Англии же парламент был создан спустя несколько столетий, а именно в 1265 г. [3]. Действительно, в это трудно поверить, но в то время, когда Русь боролась с татаро-монгольским игом, в Англии уже успешно функционировал парламент. С тех пор, разумеется, английский парламент неоднократно реформировался и, возможно, даже сейчас ему требуется некие радикальные изменения. Целью данной работы является попытка проанализировать необходимость изменений и преобразований в верхней палате

британского парламента – Палате лордов.

Великобритания является ярким примером государства с формой правления парламентская конституционная монархия, однако монарх выполняет в целом только церемониальные функции. Кроме того, Соединённое Королевство – это унитарное государство, при этом отдельные территории такие как Уэльс, Шотландия и Северная Ирландия наделены многими автономными правами. На фоне разговоров о новом референдуме о независимости Шотландии многие эксперты и исследователи в последнее время выдвигают небезосновательные идеи, что для Великобритании лучше подошёл бы федерализм.

В Великобритании парламент представляет законодательную ветвь власти. Исполнительная ветвь власти находится в руках правительства, которое несёт ответственность перед парламентом. Правительство представлено Кабинетом, который возглавляет Премьер-министр. Высшим органом судебной ветви власти является созданный в 2005 г. Верховный суд Соединённого Королевства. Формально Королева является главой всех трёх ветвей власти, однако де-факто она не вмешивается в их деятельность, выполняя лишь церемониальные функции. Монарх

является лишь символом единства нации. Теоретически, королева, к примеру, может наложить вето на законопроект, но последний раз монарх воспользовался этим правом ещё в 1707 г.

Парламент Соединённого Королевства Великобритании и Северной Ирландии является классическим примером двухпалатного законодательного органа. Нижняя палата – Палата общин (the House of Commons), верхняя – Палата лордов (the House of Lords). Палата общин насчитывает 650 членов. Длительность их полномочий составляет 5 лет. Премьер-министр, или лидер правительства, также является членом парламента, обычно лидером политической партии, имеющей большинство в Палате общин. Партия большинства формирует правительство её Величества, а вторая партия официально признается Лояльной Оппозицией её Величества. В некоторых случаях возможна коалиция. Теоретически премьер-министр может распустить парламент, при этом необходимо согласие монарха, однако на практике это происходит крайне редко из-за того, что партия премьер-министра как правило занимает большинство мест. Главными задачами парламента являются законотворческая деятельность и контроль за работой правительства,

которое напрямую подотчётно Палате общин.

Структура верхней палаты – Палаты лордов или как гласит полное название Почтенные лорды, духовные и светские, Соединённого королевства Великобритании и Северной Ирландии, собравшиеся в Парламенте, выглядит несколько сложнее. И это неудивительно, ведь на текущий момент Палата лордов состоит из 801 члена [14]. Стоит понимать, что неписанная конституция Великобритании никаким образом не ограничивает численность депутатов верхней палаты, так что последние годы их число составляет 700-800, однако раньше их было несколько больше. Любопытно, что это единственный прецедент в мире, когда численность верхней палаты больше, чем численность нижней. Кроме того, ни один законодательный орган не имеет большее число депутатов чем Палата лордов в Великобритании за исключением Всекитайского собрания народных представителей. Но не стоит забывать во сколько раз численность населения Китая превосходит Соединённое королевство. Члены Палаты лордов подразделяются на лордов светских (пэров) (Lords Temporal), лордов духовных (Lords Spiritual) (архиепископы Йоркский и Кентерберийский, а также старшие епископы англиканской церкви). В

свою очередь лорды светские делятся на наследственных (hereditary peers) и пожизненных (life peers). Также в начале текущего столетия была учреждена должность Лорда-спикера, который избирается членами Палаты лордов и является её председателем. На данный момент эту должность с 2016 года занимает опытный британский политик Лорд Фаулер [14].

Представители Палаты лордов не избираются, а назначаются правительством. Большинство членов верхней палаты – это пэры – люди, имеющие дворянский титул, который даёт право быть членом Палаты лордов. Чрезвычайно важное значение для Палаты лордов имели две реформы: 1999 и 2005 года. Изначально пэры (650 человек) занимали место в верхней палате парламента по наследству, однако Акт о Палате лордов 1999 года упразднил данное право [1]. На текущий момент такую прерогативу имеют лишь 92 пэра. В 2005 году правительство Великобритании выпустило Акт о конституционной реформе, который затронул и Палату лордов. Во-первых, появилась должность Лорда-спикера (аналог спикера в Палате общин), которая была упомянута выше. Во-вторых, Палата лордов была лишена своих судебных полномочий в связи с учреждением Верховного суда Ве-

ликобритании. Следовательно, лорды по апелляции (Lords of appeal), которые ранее были членами верхней палаты парламента были переведены в этот суд.

Стоит понимать, что Палата лордов де-факто имеет крайне мало полномочий в сравнении с Палатой общин. К примеру, верхняя палата британского парламента имеет возможность отложить принятие какого-либо законопроекта (билля) всего лишь на один год. К тому же, Палата лордов не имеет полномочий каким-то образом вносить изменения в финансовые вопросы, а также откладывать их [3]. Хотя ранее, а именно до 1911 года Палата лордов имела большие полномочия. В целом, в случае разногласия между двумя Палатами именно решение Палаты общин будет превалировать. Исследователи отмечают, что с начала XX столетия роль парламента в политической жизни Великобритании стала постепенно снижаться, при этом одновременно возросла значимость правительства и премьер-министра. Так, в соответствии с Актом о Парламенте 1911 года Палата лордов была лишена права вето на публичные законопроекты. Данный шаг не только послужил началом трансформации британского парламента, но и вновь обострил вопрос о самоуправлении Ирландии, так как он

обычно блокировался Палатой лордов [2].

Здесь у автора справедливо зарождается всё больше сомнений и вопросов касаясь работы и функционирования Палаты лордов. Зачем в Великобритании, стране, которая напрямую ассоциируется с демократией и парламентаризмом, такой устаревший, негибкий, архаичный, де-факто не имеющий широких полномочий, но при этом громоздкий орган как Палата лордов? Исследователи отмечают, что при желании можно стать членом Палаты лордов, при условии, что у тебя есть лишние 5,5 миллионов евро [4], что часто вызывает критику со стороны британских левых. Однако проблем формирования Палаты лордов гораздо больше, чем кажется при первом взгляде.

Вопрос касаясь реформирования верхней палаты британского парламента действительно крайне волнует самих жителей Туманного Альбиона уже долгое время. Предвыборные программы всех без исключений партий содержат пункт о намерении реформировать Палату лордов, однако претворить эти популистские лозунги в жизнь не получается. СМИ Великобритании также активно обсуждают кризис верхней палаты парламента [12]. Такие настроения ходят и в самом британском об-

ществе, что показал опрос, проведенный в 2012 году независимой английской исследовательской компанией Ipsos MORI. Согласно результатам исследования в среднем 8 из 10 британцев (79%) поддерживают реформу Палаты лордов, хотя они не считают, что это является приоритетной задачей правительства. В связи с этим в Великобритании даже зародился афоризм, что когда дело доходит до реформирования верхней палаты, то «всегда находятся дела поважнее». При этом лишь 16% опрошенных не считают нужным каким-либо образом реформировать верхнюю палату парламента [8]. Неудивительно, что предложений по изменениям Палаты лордов предостаточно. К примеру, партия лейбористов выдвинула идея о замене Палаты лордов на «Сенат наций и регионов», который избирался аналогично Палате общин. Чуть менее радикальный вариант предложили либеральные демократы. Во-первых, сокращение количества членов, а во-вторых, их частичная избираемость. Шотландская национальная партия вообще предложила полное упразднение Палаты лордов. Одно ясно точно – изменения необходимы.

Верхняя палата британского парламента в последние годы всё чаще ассоциировалась с различными

скандалами. Одним из наиболее известных и получивших резонанс в мировых СМИ был так называемый скандал «Деньги в обмен на почести» (Cash-for-Honours scandal), произошедший в 2006 и 2007 годах [9]. Дело в том, что стало известно, что, делая определённые пожертвования политической партии, человек номинировался на пожизненное пэрство. К примеру, сторонник на тот момент партии большинства бизнесмен доктор Чай Патель сделал пожертвование на сумму 1,5 миллиона фунтов, а позже обнаружил себя в списках на пожизненное пэрство. Хотя, как он уверяет, ему ничего не предлагали взамен. Проблема была в следующем: любой человек, делающий пожертвования политической партии Великобритании обязан сделать это публично, при этом неважно, какая была сумма. Однако это не касается пожертвований по коммерческим ставкам. Как оказалась, Лорд Леви, друг тогдашнего премьер-министра лейбориста Тони Блэра, попросил Чай Пателя изменить тип пожертвования. Позже было установлено, что 12 человек подобным образом пожертвовали около 14 миллионов фунтов правящей партии [10]. Премьер-министр Тони Блэр трижды был опрошен полицией, однако ни против него, ни против Лорда Леви не было выдвинуто никаких

обвинений. Хотя, разумеется, это навредило имиджу партии и самой Палате лордов, ведь тот скандал был далеко не первым, а подобными лазейками в законодательстве пользовалась не только партия лейбористов. И либерал-демократы, и консерваторы не прочь увеличить свою поддержку в верхней палате парламента и при этом получить солидное пожертвование.

Интересен факт, что один журналист в 2006 году, описывая скандал «Деньги в обмен на почести», сказал, что данная ситуация является ярким примером «упадка правительства и разложением системы наград» [5]. Этим обозревателем был Борис Джонсон, нынешний премьер-министр Великобритании, который в 2019 году используя свои полномочия намеревался жаловать титул пожизненного пэра Питеру Крудассу, бизнесмену и банкиру, который делает регулярные щедрые пожертвования Консервативной партии. Однако Комиссия по назначению лордов отвергла его кандидатуру. Премьер-министр осудил это решение, назвав его несправедливым [11]. На Даунинг-стрит всё чаще соглашались, что численность Палаты лордов необходимо сокращать. В свете этого выглядит как минимум странно, что в июле 2020 г. был составлен список из 36 человек, предложенных

к получению звания пожизненного пэра. Это второй по величине список за четверть века. Среди этих людей оказался и бизнесмен российского происхождения Евгений Лебедев, который близок к Борису Джонсону [6]. На фоне текущих, мягко говоря, напряжённых отношений с Москвой это вызвало новую волну критики в отношении премьер-министра.

Следовательно, крайне трудно представить, насколько «благодёжные и разбирающиеся в политике» люди могли таким образом оказаться в Палате лордов, но главное, что они находятся там и по сей день, и мало шансов, что они захотят уйти оттуда добровольно. Однако точно известно, что это далеко не молодые пэры, ведь средний возраст членов верхней палаты парламента Великобритании составляет 70 лет [15]. С трудом верится, что в таком почтенном возрасте можно здраво анализировать законопроекты, делать поправки и попросту регулярно посещать заседания. Не говоря про то, насколько отдалены Лорды от простых граждан. Можно удивиться, но это не эпоха застоя Советского союза, когда партийная элита также состояла из пенсионеров, вызывая насмешки Запада, а одна из ведущих демократических стран в XXI в.

Стоит признать, что попытки изменений Палаты лордов медленно,

но делаются. Так, в 2014 году был выпущен Акт о реформе Палаты лордов. Согласно нему члены верхней палаты смогли добровольно выходить в отставку или на пенсию, хотя ранее у них не было такого права. Кроме того, благодаря Акту есть возможность исключить членов, которые осуждены за уголовное преступление сроком от одного года, а также людей, пропустивших парламентскую сессию полностью [7]. Этот шаг позволил хоть немного либерализовать такой архаичный институт, как Палата лордов.

Либерал-демократ Пол Тайлер, бывший член Палаты общин и пэр с 2005 года довольно интересно описывает обычные трудовые будни в Палате лордов. Согласно его рассказам многие пэры воспринимают парламент как элитный частный клуб с большой парковкой и бесплатным питанием. Здесь не идёт речь ни о каких дебатах, так как пэры просто не разговаривают и не задают вопросов [4]. Хотя платят им из государственной казны не баснословное, но и немаленькие деньги. Конечно, это относится не ко всем членам парламента. Однако так называемые «пассажиры» могут свести на нет работу, проделанную их более ответственными коллегами.

Разумеется, было бы несправедливым выделять лишь негативные

моменты в работе Палаты лордов. Стоит отметить и позитивные аспекты, которые выделяют верхнюю палату над нижней. Во-первых, это тщательное рассмотрение и анализ законопроектов. Их экспертные оценки и детальные отчёты крайне важны, чтобы билль стал законом. Палата лордов в этом смысле – важный инструмент по исправлению того, что могли проглядеть члены Палаты общин [13]. Во-вторых, это кооперация политических партий. Важную роль здесь играют независимые пэры (crossbench peers), которые являются беспартийными. Они помогают урегулировать сложные вопросы, которые возникают между правящей партией и оппозицией. Однако, стоит учитывать, что всё это заслуга активных, пассионарных, добросовестных, трудолюбивых лордов, а их количество около 300 человек. Напомним, что численность Палаты лордов составляет на сегодняшний день 801 человека.

Исходя из всего вышеупомянутого становится очевидно, что Палата лордов британского парламента нуждается в реформировании. Однако какие конкретные шаги необходимо предпринять? Нередко встречаются радикальные мысли касательно необходимости верхней палаты и целесообразности двухпалатная системы как таковой. Всё же с трудом

верится, что правительство страны пойдёт на такие коренные изменения, но, безусловно, начать с чего-то нужно. Прежде всего, стоит учесть тот факт, что необходимо сохранить сильные стороны Палаты лордов и одновременно устранить недостатки. Также нет никакой необходимости расширять или урезать полномочия верхней палаты, так как проблема именно в формировании Палаты. Но главная задача – это не превратить Палату Лордов в ухудшенную версию Палаты Общин.

Прежде всего, было бы правильно уменьшить численность членов верхней Палаты. Для страны с населением чуть менее 70 миллионов человек нет никакой необходимости в таком количестве лордов. Осмелюсь предположить, что для успешного функционирования Палаты лордов хватит не более 400 членов, и это число необходимо сделать фиксированным без возможности расширения. На данный момент каждый восьмой член верхней палаты является представителем либерал-демократов. Напомним, что в Палате общин из 650 человек только 11 человек представляют данную фракцию. Также стоит принять во внимание тот факт, что Палата лордов имеет тенденцию увеличиваться, что делает её всё более нерепрезентативной. Исходя из этого, было бы

правильно сделать равные пропорции для основных политических партий, а также беспартийных лордов. Полностью убрать следует такую категорию лордов как наследственные. Тот факт, что в XXI в. в демократическом государстве люди могут занимать должность, не исходя из их заслуг, а только по факту рождения является ужасным анахронизмом. Многие противники реформ приводят в пример королевскую семью, которая находится во главе всех трёх ветвей власти. Однако стоит понимать, что монарх выполняет только церемониальные функции и не обладает реальной властью. Практику назначений тоже следует отменить. Светские лорды должны избираться и представлять все национальности, этнические меньшинства и регионы Великобритании. Срок избрания на пост пэра стоит ограничить десятью годами, чтобы защитить и от давления изби-

рательных циклов [13]. Понятно, что к реформированию Палаты лордов нужно подходить скрупулёзно, однако очевидно, что изменения назрели.

Великобритания остаётся консервативной страной, которая бережно чтит свои традиции, а неписанная конституция является ярким примером этого. Палата лордов – это также пережиток прошлого. Кажется, что всем гражданам Великобритании совершенно очевидно, что данный институт давно изжил себя и требует серьёзных изменений. Палата лордов как будто осталась в XIX веке, это недемократический институт. Верхняя палата парламента долгое время находилась под большим давлением. Однако текущий политический кризис Великобритании может послужить катализатором для проведения назревших радикальных реформ Палаты лордов.

Список литературы:

1. Косых Е.С. Палата лордов: история формирования и эволюция судебных полномочий // *Universum: общественные науки*. 2014. №6 (7). С. 1.
2. Николашина Е.А. К вопросу об истории развития британского парламента // *Запад и восток: история и перспективы развития*. Сборник статей 30-ой Юбилейной Международной научно-практической конференции. 2019. С. 349-355.
3. Саидов А.Х. *Parliament of the United Kingdom* // *Law and State*. 2016. №3 (92). С. 22-28.
4. Талова М.И. Проблемы формирования верхней палаты парламента – Палаты лордов в Великобритании в конце XX – начале XXI веков // *Filo Ariadne*. 2019. №1 (13). С. 103-111.

5. Arrest Lord Levy! Arrest Blair! Arrest the lot of them, I say! // The Telegraph // URL: <https://www.telegraph.co.uk/comment/personal-view/3626323/Arrest-Lord-Levy-Arrest-Blair-Arrest-the-lot-of-them-I-say.html> (дата обращения 10.03.2021).
6. Boris Johnson 'still committed to Lords reduction' despite 36 peerages // The Guardian // URL: <https://www.theguardian.com/politics/2020/aug/03/no-10-boris-johnson-pm-still-committed-lords-reduction-despite-36-peerages> (дата обращения 10.03.2021).
7. House of Lords Reform Act 2014 // URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/24/enacted> (дата обращения 08.03.2021).
8. Ipsos MORI House of Lords reform poll // URL: <https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/ipsos-mori-house-lords-reform-poll> (дата обращения 07.03.2021).
9. 'It's chaos': how Brexit crisis is paralysing the House of Lords // The Guardian // URL: <https://www.theguardian.com/politics/2019/may/30/its-chaos-how-brexit-crisis-is-paralysing-the-house-of-lords> (дата обращения 07.03.2021)
10. Parties face fresh loan questions // BBC News // URL: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/4858212.stm (дата обращения 08.03.2021).
11. The Guardian view on crony peerages: a deeply rotten tradition // The Guardian // URL: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/dec/23/the-guardian-view-on-crony-peerages-a-deeply-rotten-tradition> (дата обращения 10.03.2021).
12. The House of Lords Crisis? What crisis? // The Economist // URL: <https://www.economist.com/britain/2015/10/29/crisis-what-crisis> (дата обращения 08.03.2021).
13. The House of Lords is a crisis waiting to happen // British GQ // URL: <https://www.gq-magazine.co.uk/politics/article/house-of-lords-reform> (дата обращения 08.03.2021).
14. UK Parliament // URL: <https://members.parliament.uk/members/lords> (дата обращения 05.03.2021).
14. UK Parliament // URL: <https://www.parliament.uk/about/faqs/house-of-lords-faqs/lords-members/> (дата обращения 08.03.2021).

References

1. Kosykh E.S. Palata lordov: istoriya formirovaniya i evolyutsiya sudebnykh polnomochiy // Universum: obshchestvennyye nauki. 2014. №6 (7). С. 1.
2. Nikolashina E.A. K voprosu ob istorii razvitiya britanskogo parlamenta // Zapad i vostok: istoriya i perspektivy razvitiya. Sbornik statey 30-oy Yubileynoy Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii. 2019. S. 349-355.
3. Saidov A. Kh. Parliament of the United Kingdom // Law and State. 2016. №3 (92). S. 22-28.
4. Talova M.I. Problemy formirovaniya verkhney palaty parlamenta – Palaty lordov v Velikobritanii v kontse XX – nachale XXI vekov // Filo Ariadne. 2019. №1 (13). S. 103-111.
5. Arrest Lord Levy! Arrest Blair! Arrest the lot of them, I say! // The Telegraph // URL: <https://www.telegraph.co.uk/comment/personal-view/3626323/Arrest-Lord-Levy-Arrest-Blair-Arrest-the-lot-of-them-I-say.html> (дата обращения 10.03.2021).

6. Boris Johnson 'still committed to Lords reduction' despite 36 peerages // The Guardian // URL: <https://www.theguardian.com/politics/2020/aug/03/no-10-boris-johnson-pm-still-committed-lords-reduction-despite-36-peerages> (дата обращений 10.03.2021).
7. House of Lords Reform Act 2014 // URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/24/enacted> (дата обращения 08.03.2021).
8. Ipsos MORI House of Lords reform poll // URL: <https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/ipsos-mori-house-lords-reform-poll> (дата обращения 07.03.2021).
9. 'It's chaos': how Brexit crisis is paralysing the House of Lords // The Guardian // URL: <https://www.theguardian.com/politics/2019/may/30/its-chaos-how-brexit-crisis-is-paralysing-the-house-of-lords> (дата обращения 07.03.2021)
10. Parties face fresh loan questions // BBC News // URL: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/4858212.stm (дата обращения 08.03.2021).
11. The Guardian view on crony peerages: a deeply rotten tradition // The Guardian // URL: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/dec/23/the-guardian-view-on-crony-peerages-a-deeply-rotten-tradition> (дата обращения 10.03.2021).
12. The House of Lords Crisis? What crisis? // The Economist // URL: <https://www.economist.com/britain/2015/10/29/crisis-what-crisis> (дата обращения 08.03.2021).
13. The House of Lords is a crisis waiting to happen // British GQ // URL: <https://www.gq-magazine.co.uk/politics/article/house-of-lords-reform> (дата обращения 08.03.2021).
14. UK Parliament // URL: <https://members.parliament.uk/members/lords> (дата обращения 05.03.2021).
15. UK Parliament // URL: <https://www.parliament.uk/about/faqs/house-of-lords-faqs/lords-members/> (дата обращения 08.03.2021).