

ЕВОЛЮЦІЯ РОЛІ І МІСЦЯ ПАЛАТИ ЛОРДІВ У ПОЛІТИЧНІЙ СИСТЕМІ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ ДО РЕФОРМИ 1999 РОКУ

Динамічні перетворення в суспільстві наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. привернули увагу вчених до проблем розбудови української державності, невід’ємною складовою якої є створення демократичних інститутів державної влади. З огляду на це політична система України має бути конституційно оформлена згідно з європейськими стандартами. Поява нових форм державного правління, політичного устрою, та усієї системи державної влади викликає нагальну потребу в глибоких наукових дослідженнях класичного парламентаризму, зокрема досвіду англійської демократії.

Політична система Об’єднаного Королівства є надзвичайно цікавою та унікальною. Розвиваючись протягом століть, вона є уособленням колоритної британської історії. Великобританію традиційно називають “батьківщиною парламенту”. Британський Парламент є одним з найдавніших у світі. Він веде своє походження ще від вітангемотів – рад аристократії англосаксонського періоду, Нормандської великої ради та національної ради, яку вперше скликав Симон де Монфор у 1264 році.

Сформована у Об’єднаному Королівстві політична система в ХІХ та початку ХХ століття справедливо вважалася джерелом стабільності, в той час коли інші країни переживали революційні заворушення.

На сьогодні питання реформи Палати лордів є надзвичайно актуальним. У нас на очах кардинально змінюється, пристосовуючись до реалій сучасності одна з найстаріших та найдосконаліших політичних систем світу. Вивчення історичного досвіду демократичних країн світу, зокрема парламентського доробку Великої Британії є доволі доречним і становить значний науковий та практичний інтерес.

Структура верхньої палати Парламенту Об’єднаного Королівства та її склад дають підстави стверджувати, що такий політичний інститут є унікальним, і не має аналогів у світі, тому інтерес до неї ніколи не вщухав. Останнім часом інтерес до неї тільки підвищився, що зумовлюється кардинальними змінами у Палаті лордів, реформою лейбористського уряду Тоні Блера.

До 1295 року до складу британського Парламенту входили лише духовні та світські лорди, проте в цьому році король Едвард I офіційно розширив коло представників народу у Парламенті, і відтоді кожне графство мало бути представленим двома лицарями, кожне місто – двома громадянами, і кожен округ - двома представниками. Першу сотню років свого існування членство в англійському парламенті виключно передавалося у спадок. Протягом 1330–х років новоявлених – за указом Едварда I – членів Парламенту стали називати громадами, і засідали вони окремо від найвищої знаті. Тепер Палата громад є визначальною у формуванні британської політики, оскільки вона наділена народним мандатом.

Реформістські ідеї стосовно Палати лордів почали активно з'являтися з кінця XIX століття, але найбільшого розмаху вони набули наприкінці двадцятого.

Наприкінці XIX століття Палата лордів складалася з спадкових перів, перів обраних шотландським та ірландським парламентами, 26 єпископів та ще чотирьох перів, які здобули місця в палаті згідно зі спеціальними актами (Appellate Jurisdiction Acts) 1876 та 1887 років. У 1871 році був ухвалений Акт дискваліфікації банкрутів (Bankruptcy Disqualification Act), який позбавив права засідати і голосувати в палаті тих перів, які збанкрутіли.

Повноваження лордів були такими ж, як і у громад, хіба що вони не могли впливати на зміни та доповнення до прав та обов'язків британців, і не дуже втручалися у бюджет. Слід зауважити, що втручатися у бюджетні питання лорди втратили право ще з середини XVII століття, хоча, фактично, з бюджетних питань і бере свій початок англійський парламентаризм. Адже ще у 1215 році найвпливовіші англійські феодала змусили короля Джона Безземельного подавати фінансові питання на їх розгляд.

Протягом 80-х років XIX ст. було здійснено кілька спроб реформувати Палату лордів з метою підвищення її ефективності, однак жодна з них не була успішною.

Реальні зміни стали відбуватися у XX столітті. Так, у 1907 році лорд Ньютон запропонував позбавити спадкових перів членства в палаті. Лорд Росберрі, у свою чергу, вніс пропозицію, щоб Палата лордів складалася з 400 членів, і мала здебільшого представницький характер. Обидві пропозиції було відхилено.

Але вже у 1911 році Парламент Великобританії зазнав суттєвих змін. Лідер опозиції в Палаті лордів, маркіз Лансдоунський, запропонував зміни, які були схвалені Парламентом. Так, термін

ротації парламенту зменшився з семи до п'яти років, лорди могли затримати впровадження бюджетних законопроектів тільки на місяць. До того ж, Палата лордів була позбавлена права заблокувати будь-який законопроект, окрім тих, що визначали діяльність Парламенту, якщо він був тричі з дворічними проміжками ухвалений Палатою громад.

Наступною стадією політичної реформи обіцяла стати доповідь Брюса 1918 р., однак всі її положення були відхилені. Протягом 20-х – 30-х років було внесено немало пропозицій стосовно реформи верхньої палати, однак вони всі були схожі одна на одну і не були прийнятними.

Новою важливою подією став Закон про Парламент 1949 року. Цим законом кількість читань, що їх мав пройти відхилений Палатою лордів законопроект у Палаті громад було зменшено з трьох до двох, а кількість років між ними з двох до одного.

Ще до цього між перами консерваторами та лейбористським урядом було досягнуто згоди про те, що лорди не блокуватимуть тих законопроектів, які користувалися широкою підтримкою населення як частини лейбористської передвиборчої програми. Тоді ж було піднято питання про членство жінок у Палаті лордів.

У 1958 році в Палаті лордів було запроваджено “Дозвіл відсутності” (Leave of absence), який міг отримати будь-хто з членів верхньої палати, якщо якісь причини перешкоджали йому брати участь у засіданнях. Таким чином було подолано питання низької явки парламентарів.

У тому ж 1958 році, згідно з Актом довічного перства (Life Peers Act), прем'єр – міністр Гарольд Макмілан запровадив призначення Монархом пожиттєвих перів. Ними могли стати і жінки.

Проте на спадкових перів це положення не розповсюджувалося. Акт перства 1963 року (The Peerage Act) відкрив двері Парламенту для спадкових перес, а також для шотландських лордів, скасувавши таким чином систему представництва, як то було раніше. Також згідно з цим актом пери могли відмовитися від перства, і тоді, скажімо, брати участь у виборах до Палати громад. До того ж, цим актом спадкові пери не могли бути довічно виключені з Палати лордів. Якщо пером було скоєно злочин, він виключається з Палати на момент відбуття покарання, а по відбутті знову займає своє місце.

У 1967 році, у зв'язку з реформуванням верхньої палати, Її Величність Єлизавета II заявила: слід розробити законодавчу базу, яка б зменшила повноваження Палати лордів та усунула її

спадкову основу, таким чином розвинувши її до стандартів сучасних парламентських систем. Уряд погодився на консультації з цих питань.

Після нелегких дебатів, у 1968 році було складено “Білу книгу” Палати лордів – низку пропозицій уряду щодо кардинальних змін верхньої палати. Найголовніші пропозиції полягали в тому, що Палата лордів має стати двоюрисною, і складатися з 230 перів, що мають право голосу та постійно відвідують засідання, та членів без голосу, що мають право брати участь у дебатах. Крім того, пропонувалося запровадити шестимісячний термін для переголосування Палатою громад законопроектів, відхилених лордами. Лорди мали бути наділені правом вимагати від громад внести зміни та доповнення до законопроектів, але не мали права їх відхиляти.

Ці пропозиції були схвально сприйняті Палатою лордів, яка прийняла їх 251 голосом проти 56. Проте Палата громад не з таким ентузіазмом сприйняла урядові пропозиції, і перш за все, побоюючись надмірного зосередження влади в руках безпартійних, відхилила проект реформи 270 голосами проти 159. Всі подальші дебати з цього приводу були безрезультатними.

З приходом до влади у 1979 році консерваторів, очолюваних Маргарет Тетчер, ідея реформування Палати лордів не була в центрі уваги уряду. В цьому відношенні 1970 – 90 роки були, фактично, роками статус-кво для верхньої палати. Лордів, навіть, називали реальною опозицією урядові Тетчер (дарма що самі мали консервативну більшість).

У 1983 році було вперше після 1964 року застосовано надання спадкового перства (за часів Тетчер його було надано чотирьом особам). Реакція лейбористів на це була доволі різкою. У своїй заяві лейбористська партія висвітлила доволі радикальну позицію щодо Палати лордів: ми застосуємо заходи, щоб покінчити з недемократичністю Палати лордів. Ми внесемо законопроект, який би забрав в неї її законодавчі повноваження, окрім тих, що забезпечують життя Парламенту.

Проте, вже на виборах до Парламенту 1992 року лейбористи відкинули таку концепцію, запропонувавши двоетапну реформу верхньої палати. На першій її стадії спадкові пери мали бути виключеними з Парламенту. На другій стадії реформи планувалося врегулювати розподіл повноважень між двома палатами. Консерватори у відповідь на це наголосили, що позбавлення спадкових перів членства в Парламенті великої користі не принесе, а,

скоріше, навпаки зашкодить державі, оскільки призначувана палата, буде більш залежною від уряду.

На виборах 1997 року лейбористи проголосили такий тип реформи верхньої палати своєю метою. Здобувши перемогу, Тоні Блер та його команда почали рішуче діяти.

Таким чином, Палата лордів посідала важливе місце у політичній системі Великобританії та політичних процесах цієї держави. Реформи лейбористського уряду Тоні Блера й прийняття у 1999 р. Закону про Палату лордів кардинально змінили не тільки її склад, а й її сутність та значення на сучасному етапі британської державності.

1. Короткий оксфордський політичний словник / Пер. з англ.; За ред. І. Макліна, А. Макмілана. – К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2005. – 789 с., с. 481. 2. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: “Укр. енцикл.”, 1998. – Т. 1: А – Г. 672 с. : іл., с. 330. 3. The history of lords reform <http://politics.guardian.co.uk/lords/page/0,9067,678088,00.html>. 4. House of Lords Reform and Proposals for Reform since 1900. www.parliament.uk. 5. Там само. 6. Газін В.П., Копилов С.А. Новітня історія країн Європи та Америки (1945 – 2002 роки): Навч. посібник. – К.: Либідь, 2004. – 624 с., с. 114. 7. House of Lords Reform and Proposals for Reform since 1900. www.parliament.uk