**ПАРЛАМЕНТ ВЕЛИКОБРИТАНИИ**

Британский парламент — один из старейших парламентов мира (часто его называют “праматерью” — точнее было бы говорить “праотцом” — парламентов). Он возник в конце XIII века и с тех пор продолжает функционировать без перерывов на протяжении всей политической истории страны.

Длительный эволюционный путь обусловил характерную для высшего представительного органа страны преемственность. Британский парламент — удивительный пример сочетания старых и новых форм, их напластований, сосуществования. Эта особенность находит отражение во многих сторонах его организации и деятельности.

Само понятие “парламент” употребляется здесь в разных смыслах. Когда говорят о парламенте как верховном законодательном органе, имеют в виду не только обе палаты парламента — палату общин и палату лордов, но и монарха, ибо только единство всех названных элементов образует в правовом смысле то, что называют парламентом. Иногда термин “парламент” употребляют для обозначения обеих палат парламента, но чаще всего под парламентом подразумевают его основную часть — палату общин. Члены палаты общин именуются “членами парламента”. Правительство несет ответственность только перед палатой общин, и эта ответственность именуется “парламентской”. Именно палата общин осуществляет то, что называют “парламентским контролем над финансами”.

Своеобразие британского парламента — весьма современного по самой своей сути учреждения —проявляется и в той роли, которую в организации его деятельности играют различного рода церемонии. Пышно и торжественно, с соблюдением старинных ритуалов проходит ежегодное открытие парламентских сессий. Специальное должностное лицо палаты лордов — герольдмейстер приглашает членов палаты общин в палату лордов, чтобы заслушать тронную речь королевы. Должностные лица палат проводят заседания, облаченные в судейские парики и мантии. Обе палаты имеют свои символы — черный жезл и булаву. С глубокими историческими традициями связано и само место, где палаты проводят свои заседания. Вестминстерский дворец, возведенный еще до норманнского завоевания, в течение длительного времени служил главной резиденцией королей. В 1941 г. помещение, где заседала палата общин, было разрушено немецкой бомбой. Позднее его восстановили в прежних размерах, хотя мест на депутатских скамьях не хватало для всех членов палаты.

Особенностью британского парламента является то, что он функционирует в уникальных условиях отсутствия в стране писаной конституции. Некоторые правила, относящиеся к его организации и деятельности, содержатся в обычных законах страны (их очень мало), другие — в неписаных нормах конституции, конституционных соглашениях. Положение парламента в конституционной системе определяется двумя фундаментальными принципами — парламентского верховенства и парламентарного (ответственного) правления. Реальное же функционирование всего парламентского механизма основано на существовании в стране двухпартийной системы. Под ее влиянием находится вся организация избирательного процесса — начиная от выдвижения кандидатов, деления страны на избирательные округа и кончая способом подсчета голосов избирателей. Она оказывает определяющее воздействие на внутреннюю организацию и деятельность парламента. Под ее влиянием сложились наиболее существенные конституционные соглашения, обусловливающие весь комплекс отношений между парламентом и правительством.

При двухпартийной системе обе партии попеременно сменяются у власти. В таких условиях правительство, как правило, располагает поддержкой большинства в палате общин, и это дает ему весьма сильные позиции в парламенте. Фактором усиления роли правительства стало также необычайное возрастание значения в государственном управлении постоянного, профессионального чиновничества. Оба названных фактора содействовали вытеснению классической модели парламентарного правления, названной “вестминстерской” (по месту расположения парламента), новой — “моделью Уайтхолла”, названной так по месту расположения правительства.

Процесс перемещения центра власти от парламента к правительству весьма остро поставил вопрос о самом предназначении представительного органа, его реальном положении в конституционной системе. В последние два десятилетия в Англии были проведены серьезные реформы, общий смысл которых сводился к тому, чтобы повысить эффективность деятельности парламента, обеспечить парламентариям более широкие возможности для участия в осуществлении основных функций представительного органа. Была реорганизована система парламентских комитетов, создана должность омбудсмена, приняты меры по повышению профессионализма депутатов и пр. При этом “праотец” парламентов изучал и осваивал новый опыт других стран и часто заимствовал ту практику, которую считал для себя выгодной и полезной (американская система комитетов по расследованию деятельности министерств, институт уполномоченного по контролю за недолжными действиями государственных органов и должностных лиц и пр.).

Британский парламент — чрезвычайно активное представительное учреждение. Он имеет длительные политические традиции и накопил богатый опыт ведения публичных дебатов и дискуссий. Его действительная роль определяется не столько формально принадлежащими ему полномочиями, сколько реальным положением в качестве форума, на котором публично и гласно обсуждаются вопросы внутренней и внешней политики, важные общественные и политические дела, волнующие население страны. Эта роль парламента со всей очевидностью обнаруживается в моменты острых политических и социальных кризисов, когда он становится центром политических дискуссий, фокусом всей политической жизни. Парламент способен влиять на ход событий, общественное мнение, политику правительства.

**ПАЛАТА ОБЩИН, ФОРМИРОВАНИЕ И СОСТАВ ЧЛЕНОВ**

**Порядок формирования**

Одна из важнейших особенностей парламента (собственно, его основной части — палаты общин) — выборность. Это единственный выборный центральный орган государственной власти в стране.

Правила, определяющие проведение выборов, имеют чрезвычайно большое значение для политической жизни страны. В конце концов именно в процессе парламентских выборов решается вопрос о том, какая из двух главных партий, составляющих двухпартийную систему, будет править страной. Обычно основные правила, относящиеся к избирательной системе, содержатся в конституции. В Великобритании порядок проведения выборов определяется парламентским законодательством.

Парламентские выборы здесь имеют глубокие исторические корни и традиции, и нормы избирательного права складывались в ходе длительной эволюции. Другая особенность избирательного права и избирательной системы заключается в их тесной связи с политическими партиями, составляющими двухпартийную систему.

Активное избирательное право. Палата общин в составе 650 членов избирается сроком на пять лет.

Право участия в голосовании принадлежит всем британским гражданам, достигшим 18-летнего возраста. Закон предоставляет также право участвовать в парламентских выборах гражданам Ирландской республики и всем гражданам Содружества, проживающим в Великобритании. Однако одного этого недостаточно, чтобы принимать участие в голосовании. Для этого необходимо проживать в избирательном округе на момент определенной даты, установленной для составления регистрационного списка (10 октября), и быть внесенным в регистрационный список.

Регистрация — необходимое условие для осуществления права голоса. Список составляется ежегодно чиновником местного совета по регистрации на основании данных, сообщаемых домовладельцами. Он заполняется каждый год к 10 октября. К 29 ноября временный список вывешивается для всеобщего обозрения в публичной библиотеке или на каком-либо публичном здании. Гражданин может возразить против включения или исключения его имени из списка до 16 декабря. Регистрационный чиновник обязан выслушать возражения и вынести решение. Соответственно он может исправить список. На его решение может быть принесена жалоба в суд графства с последующим обжалованием в Апелляционный суд. Список вступает в силу 16 февраля. Он является действительным для любых выборов, которые проводятся в течение следующих 12 месяцев.

Военнослужащие, должностные лица государства и должностные лица Британского совета, находящиеся за границей, их супруги, проживающие за границей вместе с ними, и моряки торгового флота рассматриваются как лица, проживающие в избирательном округе поскольку они являлись бы таковыми, если бы не их служба в другом месте.

С 1985 г. право участвовать в парламентских выборах предоставлено британским гражданам, проживающим за границей на дату, установленную для составления регистрационного списка, и подавшим соответствующее заявление. Они имеют право голосовать в том избирательном округе, где были прежде зарегистрированы. Это право продолжает действовать в течение пяти лет после того, как британский гражданин перестал проживать в Великобритании.

Существует голосование по почте и по доверенности. Это право предоставляется больным; тем, кто проживает за границей или находится там в отпуске; а также гражданам, место работы которых находится далеко от их дома.

Не могут принимать участия в выборах: 1) иностранцы (aliens); 2) лица, не достигшие 18-летнего возраста к моменту выборов; 3) душевнобольные; 4) пэры и пэрессы (за исключением пэров Ирландии); 5) лица, осужденные за тяжкие уголовные преступления (в течение срока содержания под стражей); 6) лица, осужденные за совершение правонарушений, входящих в категорию “бесчестных и незаконных приемов на выборах”.

Пассивное избирательное право. В английском праве отсутствует перечень основных условий, которым должен отвечать член палаты общин. Имеется перечень условий, лишающих права быть членом палаты общин, а следовательно,

и кандидатом на выборах. Соответствующие нормы содержатся в парламентских законах и нормах общего права.

Пассивным избирательным правом наделен любой британский гражданин, достигший 21 года. Членами палаты общин не могут быть иностранцы (это не относится к гражданам Ирландской республики). Лишены права быть членами палаты общин лица, занимающие некоторые государственные должности. К их числу принадлежат профессиональные оплачиваемые судьи высших и низших судов (судьи Высокого суда, окружные судьи, оплачиваемые магистраты). Установленное законом правило не относится к неоплачиваемым магистратам. Не могут быть членами палаты общин гражданские служащие, то есть профессиональные кадровые служащие министерств и центральных ведомств. Сюда же включаются лица, находящиеся на дипломатической службе. Гражданский служащий, желающий выдвинуть свою кандидатуру на парламентских выборах, должен подать в отставку еще до выдвижения кандидатуры (это правило предусмотрено специальным правительственным постановлением о выдвижении гражданскими служащими кандидатур на парламентских выборах). Исключаются из числа членов палаты общин лица, находящиеся на службе в вооруженных силах. Это правило не относится к офицерам вооруженных сил, находящимся в отставке. Военнослужащие (так же как и гражданские служащие) должны подать в отставку прежде, чем стать кандидатами на парламентских выборах.

Принцип несовместимости распространяется на лиц, занимающих должности в целом ряде других государственных учреждений. Перечень должностей содержится в специальном приложении к закону. Поправки к нему производятся правительственными постановлениями, подлежащими одобрению палаты общин. Предусмотренные правилами исключения распространяются на руководителей публичных корпораций (Би-Би-Си, Независимое телевизионное управление (НТУ), управления национализованной промышленности), клерков местных советов, членов административных трибуналов и пр. В обоснование существующих ограничений приводится тот довод, что пребывание на указанных должностях требует политической беспристрастности, судейской сдержанности и иных качеств, несовместимых с членством в палате общин.

Некоторые ограничения пассивного избирательного права предусмотрены законами, принятыми в прошлом веке и действующими до сих пор. В частности, лишаются права быть членами палаты общин представители духовенства английской, шотландской, ирландской и римской католической церквей. Общее право лишает возможности членства в палате общин пэров и пэресс (за исключением пэров Ирландии, которые не могут быть членами палаты лордов).

Ограничения распространяются также на лиц, отбывающих срок наказания за государственную измену; банкротов; лиц, страдающих некоторыми тяжелыми психическими заболеваниями; лиц, признанных виновными в применении “бесчестных и незаконных приемов на выборах”. В последнем случае срок лишения права быть членом палаты общин может составлять 5—10 лет в зависимости от нарушений, допущенных на выборах. Лишение права может касаться отдельного избирательного округа или быть универсальным.

В случае избрания в палату общин лица, не отвечающего требованиям, предъявляемым к членам палаты, выборы объявляются недействительными, а место — вакантным. Назначаются новые выборы. Правда, палата общин может издать постановление о том, что дисквалификация, существовавшая в тот момент, не принимается во внимание, если препятствия к занятию места в палате устранены (например, избранный депутат ушел в отставку с должности). В этом случае новые выборы становятся ненужными.

Правом решать вопрос, отвечает ли лицо требованиям закона об условиях членства в палате общин, наделен также Судебный комитет Тайного совета. Любое лицо вправе обратиться в эту инстанцию за получением соответствующего решения, но при этом оно должно нести судебные издержки по ведению процесса. Споры о дисквалификации довольно редки.

Организация парламентских выборов. Общие выборы в стране проводятся после досрочного роспуска парламента или истечения максимального срока его полномочий. Практически, однако, срок полномочий ни одного из парламенте послевоенных созывов не достигал пяти лет. Средняя продолжительность полномочий парламента одного созыва равнялась трем-четырем годам. Соответственно и средний промежуток между двумя выборами исчислялся этим сроком. Дело в том, что вопрос о роспуске парламента решается премьер-министром. Вполне естественно, что он выбирает для этого момент, наиболее благоприятный для руководимой им партии с точки зрения ее шансов на выборах.

Помимо общих выборов в палату общин, проводящихся одновременно на территории всей страны, возможны так называемые “промежуточные” (или дополнительные) выборы, которые проводятся в отдельных избирательных округах в связи с вакансией, открывшейся в результате смерти или отставки депутата от данного округа.

В отличие от других государств Западной Европы, в Англии не существует каких-либо специальных центральных органов по проведению выборов. Нет их и в избирательных округах. Общее руководство организацией выборов в масштабе всей страны осуществляет министерство внутренних дел, а в избирательных округах — чиновник по выборам (в этом качестве выступают шерифы графств и председатели местных советов). После получения предписания о проведении выборов и извещения избирателей об их времени чиновник по выборам передает свои полномочия чиновнику по регистрации. В качестве последнего выступает клерк местного совета.

Избирательная кампания начинается вручением приказа о выборах чиновникам по выборам. Изданию приказа предшествует сложная правовая процедура. О предстоящем очередном или внеочередном роспуске парламента и новых выборах объявляется за 10 дней до даты роспуска, о чем издается королевская прокламация, в которой указана дата созыва нового парламента. Согласно парламентским правилам о выборах, созыв нового парламента должен быть произведен по истечении 20 дней после роспуска старого. Это значит, что выборы, как правило, должны состояться примерно через 30 дней после объявления премьер-министром о предстоящем роспуске парламента.

Деление страны на избирательные округа. С целью проведения выборов в палату общин страна разделена на 650 избирательных округов. Из 650 членов палаты общин 523 избираются от Англии, 72 — от Шотландии, 38 — от Уэльса, 17—от Северной Ирландии.

Впервые вопрос об установлении принципа математического равенства избирательных округов был поставлен в 1918 г., а первый закон о перераспределении мест в палате общин был принят в 1949 г. С тех пор он неоднократно подвергался изменениям. Ныне принципы деления страны на избирательные округа и соответственно распределения мест в палате общин определяются Законом о перераспределении мест в палате общин 1983 г.

Пересмотром границ избирательных округов занимаются учрежденные на основе названных законов постоянно действующие комиссии по пересмотру границ избирательных округов (соответственно по одной для Англии, Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии). Не менее чем один раз в 10 лет комиссии должны представлять министру внутренних дел доклады, либо рекомендующие корректировку, либо обосновывающие целесообразность сохранения существующих избирательных округов. Министр должен представить соответствующий доклад парламенту. Правила работы комиссий установлены законом.

Не все избирательные округа оказываются равными. Имеются округа, насчитывающие около 100 тыс. избирателей, и округа с числом избирателей, равным 22 тыс.

Выдвижение кандидатов. В Великобритании не существует какого-либо ограничения числа кандидатов, которые могут быть выставлены в избирательном округе. Стадия выдвижения (номинации) кандидатов чрезвычайно проста. Кандидат должен представить чиновнику по выборам так называемый “документ о номинации”. Этот документ заполняется кандидатом и подписывается десятью гражданами. Требуется также вручить чиновнику по выборам заявление о согласии на номинацию и внести избирательный залог. Документ вручается в течение определенного срока: с 10 ч утра до 15 ч дня, следующего за опубликованием уведомления о выборах, но не позднее, чем через восемь дней после издания прокламации о созыве нового парламента.

Кандидат должен уплатить избирательный залог, сумма которого в 1985 г. была увеличена со 150 фунтов стерлингов до 500. В случае, если кандидат соберет менее 5% голосов избирателей, внесенный им залог пропадает.

До 1969 г. кандидаты выдвигались без какого бы то ни было указания на их партийную принадлежность. Закон о народном представительстве 1969 г. ввел положение о том, что в заявлении о номинации может сообщаться, по желанию кандидата, описание его политической принадлежности, не превышающее шести слов.

Практически кандидаты выдвигаются политическими партиями. Отбор кандидатов осуществляется партийными организациями в избирательных округах, обычно в сотрудничестве с центральными органами партий. Кандидат подбирается из претендентов, предварительно одобренных центральным руководством из внесенных в соответствующий список.

На парламентских выборах выдвигается в среднем 2300— 2500 кандидатов. Из 2325 кандидатов, выдвинутых на парламентских выборах 1987 г., 82% представляли четыре партии (консервативную, лейбористскую, партию Альянса, Шотландскую национальную партию).

Кандидат, выдвинутый в установленном порядке, вправе назначить так называемого агента по выборам (он сам может выступать в этом качестве).

Процедура голосования и подсчета голосов. В парламентских выборах участвует довольно высокий процент избирателей (70—80% от общего числа избирательного корпуса). Это существенно отличает парламентские выборы от местных, где обычно участвует не более 40—50% избирателей, а в некоторых случаях — 30%).

Выборы проводятся повсеместно в установленное время (с 7 ч утра до 21 ч). Место для голосования определяется администрацией графств и городов.

Голосование производится путем подачи бюллетеня, результат определяется при подсчете голосов, отданных каждому кандидату. До начала голосования председатель избирательного участка обязан показать присутствующим, что урны для голосования пусты, а затем опечатать урну. После этого начинается голосование.

В день выборов избиратель обязан лично явиться в соответствующий избирательный участок в своем избирательном округе, где ему вручается избирательный бюллетень. Исключение составляют так называемые “отсутствующие избиратели”, подавшие заявление о том, чтобы их считали таковыми. Это относится к тем избирателям, которые в силу характера их работы, либо по причине физической неспособности, либо соблюдения религиозного обряда не могут явиться лично для участия в выборах. Такие избиратели голосуют по почте или по доверенности.

Бюллетень должен содержать фамилии всех кандидатов, перечисленные по алфавиту, данные об их местожительстве, а также — по желанию кандидата — сведения о его партийной принадлежности.

Избиратель, получив бюллетень, входит в кабину для голосования, делает отметку рядом с именем одного из кандидатов, сворачивает избирательный бюллетень и бросает его в урну для голосования.

По окончании голосования все урны передаются в центральный участок по подсчету голосов в избирательном округе. Подсчет голосов производится в присутствии агентов по подсчету голосов.

Обычно в округе бывает три-четыре кандидатуры. Определение результатов выборов. Выборы проводятся по мажоритарной системе относительного большинства (ее именуют иногда системой первого, оказавшегося избранным). Этот метод основан на избрании одного кандидата от округа. Избранным считается кандидат, собравший большее число голосов избирателей по сравнению с каждым из других кандидатов. Важно подчеркнуть, что при этой системе избиратель имеет право голосовать только за одного кандидата из тех, фамилии которых внесены в избирательный бюллетень. Кандидат может и не собрать абсолютного большинства голосов, но он имеет большинство по отношению к другому или другим кандидатам в избирательном округе.

Не существует требования о получении кандидатом минимального процента всех голосов избирателей. Если кандидаты получили одинаковое число голосов, то чиновник по выборам решает вопрос о победившем кандидате путем проведения жеребьевки. Кандидат, на которого пал жребий, имеет дополнительный голос.

Метод относительного большинства в условиях двухпартийной системы приводит к нарушению соотношения между числом голосов, поданных за кандидатов партии по стране, и числом мест, полученных ею в палате общин. Он оказывается также весьма неблагоприятным для кандидатов третьих партий.

Законодательное регулирование ведения избирательной кампании. Законодательство в Англии детально регулирует поведение кандидатов и их сторонников на выборах. Закон наделяет кандидата определенными правами с тем, чтобы обеспечить равные шансы для кандидатов на выборах. В нем особо оговариваются определенные права кандидата (посылать бесплатно предвыборные обращения каждому избирателю, снимать помещения муниципальных школ для проведения предвыборных собраний и пр.).

Вместе с тем закон предусматривает различные виды правонарушений, связанных с ведением избирательной кампании и объединяемых понятием “бесчестных и незаконных приемов на выборах”. Бесчестные приемы включают: подкуп, вознаграждение избирателей путем устройства для них обедов, развлечений; влияние, оказываемое с помощью силы, угроз, принуждения; подтасовку избирателей; ложное утверждение об избирательных расходах; оплату избирательных расходов без разрешения кандидата или его агента. Закон запрещает расходы кандидата на проведение публичных собраний, издание рекламных объявлений или на использование каких-либо иных возможностей с целью изложения взглядов перед избирателями, если это сделано без разрешения кандидата или его агента по выборам. Незаконными приемами считаются действия, которые сами по себе не составляют наказуемого деяния, но нарушают предписания закона о выборах. К их числу относятся: преднамеренное превышение размеров избирательных расходов, установленных законами; уплата вознаграждения за доставку избирателей к месту голосования; уплата избирателю за демонстрацию плакатов; использование передатчиков за пределами страны с целью оказания воздействия на выборы. Суд вправе объявить выборы недействительными, если кандидат признан виновным в применении бесчестных или незаконных приемов на выборах.

Расходы по составлению списков избирателей и на оплату должностных лиц по проведению выборов оплачиваются государством из средств бюджета. Что же касается избирательных расходов кандидатов, то все эти вопросы детально регулируются законом. Предусматривается, что расходы на выборах должны производиться лично самим кандидатом либо через агента по выборам. Взносы, сделанные в пользу кандидата, должны вноситься либо непосредственно кандидату, либо его агенту. Никому не разрешается тратить деньги от имени кандидата 'без письменного одобрения кандидата или агента. Кроме того, закон запрещает некоторые расходы кандидата на выборах (уплата лицам, ведущим подсчет голосов; оплата духовых оркестров, флагов, лозунгов и пр.).

Закон устанавливает максимальную сумму расходов кандидата на выборах — 3370 фунтов стерлингов плюс 3 фунта 8 пенсов за каждого избирателя в избирательном округе графства, и 2 фунта 9 пенсов за каждого избирателя в городском округе. Лимит относится лишь к расходам кандидатов в отдельных округах и лишь в период официальной избирательной кампании.

В Великобритании не существует системы государственных выплат в поддержку политических партий, как в некоторых других западных странах (ФРГ, Швеция, Финляндия). С 1975 г. применяется система государственных выплат для поддержки оппозиционных партий в парламенте. Денежные средства выплачиваются из расчета 1500 фунтов стерлингов на каждое место, полученное на предыдущих общих выборах плюс 3 фунта на каждые 200 голосов, поданных за партию на этих выборах.

В период между выборами и в ходе избирательной кампании Британская радиовещательная корпорация (Би-би-си) и Независимое телевизионное управление (НТУ) выделяют время для проведения так называемых “партийных политических передач”. Распределение времени между партиями достигается путем соглашения между Би-би-си и НТУ и руководством основных партий. Специальное время выделяется для ведения таких передач во время выборов.

В законодательном порядке установлена процедура оспаривания выборов. В течение 21 дня с момента голосования избиратель, зарегистрированный в округе, либо кандидат, потерпевший там поражение, либо любое другое лицо, выдвинутое в качестве кандидата, могут сделать заявление о том, что выборы были проведены не должным образом. Заявление может касаться неправильного поведения на выборах должностных лиц; вопроса о соответствии кандидата, получившего большинство на выборах, требованиям закона о членстве в палате общин; совершения правонарушений на выборах (например, производства избирательных расходов без разрешения кандидата или его агента по выборам).

В случае принесения такой жалобы назначается суд по выборам, состоящий из двух судей Высшего (Высокого) суда. Суд по выборам обладает широким кругом полномочий, включая право распорядиться о пересчете голосов или проверке правильности выборов. Суд решает вопрос о том, было ли лицо, выборы которого оспариваются, выбрано надлежащим образом и не имеется ли доказательств о применении на выборах бесчестных или незаконных приемов. Если суд найдет, что кандидат не отвечает требованиям закона о членстве в палате общин, то он вправе (если сочтет, что причина несоответствия была известна избирателям) объявить голоса, поданные за кандидата, недействительными, а избранным — кандидата, занявшего второе место. Суд вправе признать выборы недействительными и потребовать проведения новых выборов, если выборы по существу не были проведены в соответствии с законом либо если имелись какие-либо иные нарушения, повлиявшие на исход выборов. На практике предусмотренная законом процедура оспаривания парламентских выборов не применяется (последний такой случай был в 1923 г.). Чаще обжалование результатов выборов встречается на местных выборах.

**Партийный состав палаты .**

По своему социальному составу большинство парламентариев — лица, принадлежащие к так называемому “среднему классу” (в парламенте созыва 1983 г. их было среди консерваторов — 95%, лейбористов — 60%). В основном это представители таких профессий, как юристы, преподаватели высших учебных заведений, учителя. Среди депутатов-консерваторов довольно велик процент бизнесменов (37—46 % в парламентах созывов 1945—1974 гг.). В 80-х гг. их число сократилось. Что касается выходцев из рабочего класса, то в консервативной партии их число не превышает 1%, в лейбористской партии их 12—18%. Большинство парламентариев (около 80%) имеют высшее образование. По своему возрастному составу большинство парламентариев находится в возрастной группе 30—60-летних (не более 2% — лица 21— 30 лет, около 14% — свыше 60 лет). В палате общин 42 депутата — женщины.

Главный фактор, оказывающий влияние на состав депутатов, — то, что все 650 членов палаты (за исключением спикера) представляют политические партии. В палате общин, образованной после выборов 1987 г., 375 депутатов — от консервативной партии, 229 — от лейбористской, 17 — от либеральной, 5 — от социал-демократической, 24 — от других партий (Ольстерские националисты, Шинн Фейн, Шотландская национальная партия).

Партийная структура — основа всей организации и деятельности палаты общин. Две главные партии образуют официально признанные стороны в палате общин — правительственное большинство и “официальную оппозицию Ее величества”. Партия, победившая на выборах, располагает большинством и в силу этого формирует правительство. Лидер этой партии становится премьер-министром. Сторонники победившей партии образуют в палате правительственное большинство. Партия, вторая по количеству мест, становится официальной оппозицией, а ее лидер — лидером оппозиции. Должность лидера оппозиции получила законодательное закрепление в 1937 г., когда ему было назначено жалованье в размере 2 тыс. фунтов стерлингов в год (в настоящее время он получает 48148 фунтов). Для оппозиции характерно состояние готовности принять власть от правительственного большинства. Лидер оппозиции формирует из руководящих членов фракции “теневой кабинет” и назначает “министров-теней”, которым поручается выступать в парламенте по определенным вопросам государственной политики.

Даже само расположение депутатов в палате общин отражает ее разделение на правительственное большинство и партию официальной оппозиции. Справа от спикера расположены скамьи правительственного большинства; слева — оппозиции. Члены палаты — министры сидят на передних скамьях, а руководители оппозиции — напротив них. Соответственно их называют “переднескамеечниками”, и “задне-скамеечниками”.

Отношения между партиями в палате общин подчиняются некоторому неписаному кодексу, или правилам “честной игры” (“fair play”). Правительство, руководящее большинством, должно действовать в соответствии с принципом ответственного правления. Оппозиция должна быть ответственной и конструктивной.

Постоянным правилам и иным правилам парламентской процедуры едва ли знакомы такие понятия, как “партии” или “фракции”, но вся организация и деятельность палаты строится в соответствии с партийным делением палаты.

Партийные фракции — базовые единицы в палате общин. Они именуются парламентскими партиями. Термин “партия” означает, что фракции в палате общин являются независимыми, автономными образованиями и не связаны в своей деятельности решениями и предписаниями партийных организаций вне парламента.

Лидер партия является также лидером парламентской фракции, что подтверждает значение, которое придается партиями парламентской деятельности.

Лидер консервативной партии избирается членами парламентской фракции после консультации с пэрами-консерваторами и партией вне парламента. Проводятся собрания рядовых членов фракции, имеющие форму так называемого “Комитета 1922 года”. На заседаниях, созываемых еженедельно, обсуждаются текущие дела, которые предполагается внести на обсуждение палаты общин. “Комитет 1922 года” — средство связи лидера и рядовых членов.

Начиная с 1980 г. в выборах лидера лейбористской партии и его заместителя принимают участие не только члены парламентской партии, но и представители тред-юнионистов и местных партийных организаций. Когда партия находится в оппозиции, члены парламентской фракции избирают так называемый “парламентский комитет” (по существу, это и есть “теневой кабинет”). Проводятся регулярные заседания всех членов фракции.

Каждая парламентская фракция имеет в палате свои партийные комитеты. Их организация и деятельность не регулируются какими-либо документами, а определяются нормами, сложившимися в ходе деятельности фракций. Не существует определенного и строго установленного состава членов. На заседании может присутствовать любой член фракции, по каким-либо причинам заинтересованный в его работе.

Партийные фракции имеют особых должностных лиц в палате, роль которых чрезвычайно велика в организации всего хода парламентского производства. Это парламентские организаторы партий, официально именуемые “кнутами”. Должность “кнута” не предусмотрена правилами парламентской процедуры. Она появилась в ходе эволюции партийной организации в палате общин.

В консервативной партии “кнуты” назначаются лидером партии; в лейбористской — избираются собранием парламентской фракции путем тайного голосования.

Правительственное большинство имеет главного “кнута” правительства, его заместителей и младших “кнутов”. “Кнуты” правительства являются министрами и получают жалованье из государственной казны. Оппозиция имеет главного “кнута”, его заместителей и помощников.

Главная обязанность “кнутов” — налаживать сотрудничество фракций так, чтобы она шла без эксцессов и неожиданностей, при взаимной координации деятельности. Главный “кнут” правительства должен также следить за тем, чтобы все намеченные правительством к рассмотрению законопроекты прошли через палату к концу сессии. “Кнуты” правительства и оппозиции находятся в тесном контакте друг с другом и образуют те обычные каналы, через которые достигается компромиссное урегулирование спорных вопросов между правительством и оппозицией. Консультации между “кнутами” правительства и оппозиции стали обычной практикой, хотя они нигде не регламентированы.

“Кнуты” обеспечивают присутствие сторонников своих партий на заседаниях палаты и соответственно поддержку политики правительства или оппозиции. С этой целью им предоставлен целый ряд полномочий по отношению к депутатам. “Кнуты” следят за соблюдением партийной дисциплины. Ни один депутат не вправе покинуть заседание палаты, не посоветовавшись с “кнутом”. Если какой-либо депутат не может по каким-либо причинам присутствовать на заседании палаты, он обязан уведомить об этом “кнута” своей партии. Последний, в свою очередь, договаривается с “кнутом” другой партии так, чтобы не нарушалось равновесие между партиями в палате общин и число отсутствующих в правительственной партии соответствовало числу отсутствующих депутатов официальной оппозиции.

Главный “кнут” правительства занимает должность парламентского секретаря министерства финансов, хотя он не имеет ничего общего с финансовыми делами. Правящая консервативная партия имеет 14 “кнутов” в палате, лейбористская оппозиция — 11. Остальные партии оппозиции — по одному (жалованье получают только “кнуты” правительственной партии, три “кнута” официальной оппозиции; остальные “кнуты” оппозиционных партий не оплачиваются) .

Способом согласования деятельности партийных сторонников служит документ, который также именуется “кнутом”. Этот документ посылается членам соответствующей фракции еженедельно. В нем содержится перечень дел, стоящих в повестке дня заседания палаты на следующую неделю. Каждый вопрос в “кнуте” в зависимости от того значения, которое ему придает партийное руководство, подчеркивается. Если вопрос повестки дня подчеркнут одной чертой, то это означает, что он не носит спорного характера и по нему не ожидается голосования; двумя чертами — возможна постановка на голосование; тремя чертами — вопрос исключительно важен, по нему определенно будет голосование и потому присутствие члена фракции обязательно. Член фракции, получивший документ, должен согласовать свои планы с содержащимися в нем предписаниями. При наличии трех линий член фракции обязан присутствовать, а в случае отсутствия дать удовлетворительное объяснение (болезнь, договоренность с “кнутом” и пр.).

Вручение “кнута” означает, что партийное руководство во фракции признает получателя членом фракции. Если же партийное руководство считает, что деятельность члена фракции не согласуется с предписаниями “кнута”, то документ больше не посылается депутату. Почти в 90% случаев голосование проводится в соответствии с партийным делением палаты. В редких, заранее оговариваемых руководством фракций случаях в палате объявляется свободное голосование и депутаты голосуют по собственному усмотрению, вне зависимости от партийной принадлежности (по таким вопросам, как отмена смертной казни, разрешение или запрещение абортов и др.). Случается, что депутаты голосуют и против партийных установок. В парламентской практике это довольно частое явление. Но в принципе от члена фракции ждут, что он будет поддерживать партийную фракцию в качестве представителя либо правительственного большинства, либо — оппозиционной партии. Депутат, отклоняющийся от партийной линии, может быть не выдвинут на следующих выборах, что фактически равносильно утрате места в парламенте.

**ПАЛАТЫ ОБЩИН**

**Правила парламентской процедуры**

В отличие от большинства западноевропейских стран в Англии нет единого писаного документа (регламента) либо закона, в котором были бы зафиксированы основные принципы внутренней организации палаты общин. Это не значит, что британский парламент не руководствуется в своей деятельности никакими правилами. Напротив, вопросам процедуры придается чрезвычайно большое значение в парламентском производстве. Это означает лишь, что правила процедуры не кодифицированы и содержатся не в одном документе, а в различных источниках (“практика” парламента, постоянные и сессионные правила, решения спикера, законы) .

Основной источник парламентской процедуры в настоящее время — постоянные правила. Они принимаются, изменяются и отменяются палатой в обычном порядке. Их действие продолжается и после окончания сессии, на которой они были приняты. Действие постоянного правила может быть приостановлено палатой в любой момент в порядке обычного голосования простым большинством голосов.

Помимо постоянных палата принимает сессионные правила, срок действия которых ограничен временем сессии, на которой они были приняты. Цель сессионных правил обычно состоит в том, чтобы предоставить преимущество какому-либо делу, подлежащему обсуждению и решению на данной сессии. Палата может также принять правило ad hoc в связи с рассмотрением какого-либо отдельного дела.

Решения спикера образуют современную прецедентную форму установления правил парламентской процедуры. Обычно эти решения выносятся в порядке толкования спикером уже существующих правил. Вследствие противоречивости норм процедуры это право имеет огромное значение. Право спикера создавать новые правила парламентской процедуры является дискреционным.

Авторитетным сборником правил парламентской процедуры является “Трактат Эрскина Мэя о праве, производстве и обычаях парламента” (сокращенно его называют “Эрскин Мэй”). Систематическое издание правил началось в прошлом веке, и с тех пор работа выдержала 20 изданий. Редакторы сборника — клерки палаты общин.

Организация парламентских сессий и заседаний палаты общин. Созыв и роспуск парламента являются прерогативой главы государства и производятся путем издания королевской прокламации. Эти полномочия осуществляются королевой по совету премьер-министра.

Срок полномочий парламента одного созыва равен пяти годам. Парламент может быть распущен досрочно. Парламентские сессии созываются ежегодно.

Сессия парламента начинается осенью (обычно в конце октября или начале ноября) и продолжается почти круглый год. В течение сессии до летних каникул парламент прерывает заседания в связи с рождеством, пасхой и троицей. В августе сессия прерывается на летние каникулы. Число дней, которое палата заседает в течение одной сессии, неодинаково (в среднем — 160—190 дней). Заседания палаты происходят ежедневно, кроме субботы и воскресенья.

Заседания палаты общин, как правило, являются открытыми. Однако спикер вправе отдать распоряжение о выводе посторонних, и в этом случае заседание идет при закрытых дверях.

Иногда заседание палаты общин принимает форму так называемого “заседания комитета всей палаты”. Палата выносит решение о преобразовании себя в комитет для рассмотрения какого-либо конкретного билля. Обычно комитет всей палаты рассматривает либо самые важные, имеющие конституционный характер законопроекты, либо те из них, которые не имеют спорного характера и которые палата не считает нужным направлять в постоянные комитеты. Правила процедуры в комитете не столь жесткие, как в палате. Здесь, например, не действует правило, запрещающее члену палаты общин выступать более одного раза. В конце заседания комитет утверждает отчет, представляемый палате, и вновь преобразуется в палату.

Язык парламентского производства — английский, и выступления на других языках не допускаются.

Стенографический отчет о заседаниях палаты публикуется с 1803 г. в официальных сборниках “Парламентские дебаты. Официальный отчет (Ханзард)” (имя первого издателя). Ныне отчеты составляются персоналом палаты, но старое название “Ханзард” сохранилось и стало официальным. В стенограмме допускается лишь редакционная правка, но не исправления по существу. В “Ханзарде” публикуются не только стенограммы заседаний палат, но и постоянных комитетов. Отдельные отчеты публикуются для палаты общин и палаты лордов.

Деятельность парламента широко освещается прессой. Существует так называемая “галерея прессы”, в которую входят парламентские корреспонденты газет. Сложилась особая система журналистского “лобби”. В него включено около 100 журналистов (их список составляется одним из клерков палаты по поручению спикера).

Входящие в “лобби” журналисты имеют право доступа в холл для членов палаты, расположенный возле зала ее заседаний (так называемое “лобби членов палаты”), куда обычная публика не допускается. Здесь происходят неофициальные встречи с членами палаты и министрами. Члены журналистского “лобби” систематически получают брифинги от помощников премьер-министра по связи с прессой. Они присутствуют на брифингах лидера палаты общин, лидера оппозиции, получают копии подготавливаемых правительством документов до их публикации и пр.

В прессе печатаются отчеты о заседаниях не только палат парламента, но и специальных комитетов, создаваемых для рассмотрения отдельных вопросов. С 1978 г. проводятся постоянные радиопередачи с заседаний палат и комитетов. Ведутся прямые телевизионные передачи (палата лордов начала их в 1968 г., палата общин — в ноябре 1989 г.).

Основные категории дел и порядок их рассмотрения. Правительство контролирует распорядок работы палаты общин. План каждой будущей сессии разрабатывается премьер-министром в сотрудничестве с кабинетом. Более детально он дорабатывается главным “кнутом” правительства и лидером палаты общин.

Все дела, рассматриваемые палатой, подразделены правилами процедуры на несколько категорий. С этой классификацией связана жесткая регламентация времени, определяющая порядок рассмотрения дел. Каждое дело может быть внесено и рассмотрено в строго определенное время.

Каждое заседание начинается с “часа вопросов”, в течение которого депутаты задают вопросы министрам. Основная повестка дня состоит в обсуждении биллей и предложений. Билли и предложения, вносимые министрами от имени правительства, относятся к категории правительств венных дел. Билли и предложения, вносимые отдельными депутатами от своего имени, называются делами частных членов (рядовой член парламента именуется “частным членом” (Private Member). Наряду с этим существуют дела оппозиции.

Время палаты подразделяется на правительственное, время частных членов и оппозиции. Обычно 12 дней в сессию отводится для рассмотрения законопроектов частных членов и 8 — для обсуждения предложений частных членов. 20 дней выделяется оппозиции (это дни, когда ей предлагается право выбирать тему для дебатов). Остальные три четверти всего времени палаты принадлежат правительству. Правительство наделено правом временно приостановить действие постоянных правил палаты для предоставления преимущества правительственному делу.

Проблема времени в палате является очень острой не только из-за загруженности парламента, но и потому, что все законопроекты и предложения, которые парламент не успел рассмотреть во время одной сессии, считаются потерявшими силу. Это значит, что на новой сессии они подлежат рассмотрению в таком порядке, как будто они были внесены впервые.

В палате общин применяются особые приемы, предназначенные для свертывания дебатов, — “закрытие”, “кенгуру”, “гильотина”. “Закрытие” основано на том, что на любой стадии обсуждения вопроса может быть внесено предложение о прекращении дебатов. Обычно такое предложение вносится главным “кнутом” правительства, а вопрос о том, принять ли предложение, оставлен на усмотрение спикера. Если спикер поддерживает предложение, оно ставится на голосование и считается принятым, если его поддерживают не менее 100 депутатов. Это правило применяется также в парламентских комитетах (требуется согласие 20 депутатов).

Прием “кенгуру” сводится к тому, что на стадии доклада билля спикер определяет, какие поправки из числа предложенных к законопроекту поставить на обсуждение, а какие — нет. Вопрос решается по усмотрению спикера. Он останавливается на тех, которые считает нужными, перескакивая через другие (отсюда название приема).

Наиболее жесткий прием, который сворачивает дебаты как по времени, так и по содержанию, — “гильотина”. Правительство отбирает для обсуждения в палате отдельные статьи проекта закона и выделяет для их обсуждения в различных стадиях точно установленное время. По его истечении палата обязана прекратить обсуждение данной статьи независимо от того, закончено ее обсуждение или нет. Правительство вправе комбинировать приемы: вносится предложение о “гильотине”, применяется “кенгуру” и предлагается “закрытие”.

Порядок рассмотрения вопросов в палате строится в соответствии с делением палаты на правительственное большинство и оппозицию. По правительственным делам сначала выступает министр, затем “переднескамеечник” оппозиции, а потом слово предоставляется депутатам большинства и меньшинства. По делам оппозиции сначала выступает представитель оппозиции, затем — правительства и потом слово получают другие депутаты.

Депутат может выступать в прениях только один раз. Продолжительность выступления не ограничена, но спикер может объявить, что время выступления не должно превышать 10 мин.

Решение палаты по предложению или законопроекту объявляется спикером. Если оно оспаривается депутатами, спикер распоряжается о проведении голосования.

Голосование в палате общин открытое. Депутаты, голосующие за предложение или законопроект, собираются по правую руку от спикера, против — по левую. Они сообщают свое имя клерку, когда проходят мимо него. Результаты голосования объявляются спикером.

Решения принимаются простым большинством голосов. В британском парламенте отсутствует требование квалифицированного большинства. Не существует также требования кворума. Если в голосовании принимает участие меньше 40 депутатов, то рассматриваемый вопрос переносится на следующее заседание.

В своих выступлениях депутаты должны следовать определенным правилам. Недозволено читать речь (можно пользоваться заметками). Существует определенная форма обращения депутатов друг к другу (не по имени, а в третьем лице: “Почтенный член парламента от такого-то округа”). Депутаты не вправе употреблять “непарламентские выражения”. Предъявляются требования к одежде (галстуки и пиджаки для мужчин). Запрещается курить, есть, пить, читать в палате и пр.

В палате общин не проводится регистрации депутатов. За ними не закреплены определенные места. Когда спикер предоставляет им слово, они выступают прямо со своих мест. Вообще в палате имеются места только для 427 депутатов. Для остальных выделены места на галереях для прессы и публики. Часто на заседаниях присутствует не более 20 депутатов. Но отдельные дела привлекают особое внимание и тогда помещение палаты бывает переполнено (ответы на вопросы премьер-министра, речь канцлера казначейства о бюджете, обсуждение важных биллей и политических вопросов). Но в каком бы помещении ни находились депутаты, они получают информацию обо всем, что происходит в палате, благодаря внутренней службе телевизионного оповещения.

**Должностные лица палаты общин**

Должностными лицами палаты общин являются спикер, его заместитель, именуемый также председателем комитета путей и средств (Chairman of Ways and Means) и два заместителя председателя комитета путей и средств (Deputy Chairman of Ways and Means). Они избираются палатой из числа депутатов.

Спикер — основное должностное лицо палаты общин (“Мистер спикер” — так обращаются к нему депутаты).

Он председательствует в палате, следит за соблюдением правил парламентской процедуры, представляет палату в ее внешних сношениях с королевой, палатой лордов, другими государственными органами. На его имя адресуются все письма, петиции и ходатайства, направляемые палате. Права и обязанности спикера регулируются большей частью неписаными нормами, созданными практикой, отчасти постоянными правилами палаты общин и редко — законодательными актами.

Спикер избирается палатой общин из числа ее членов в начале срока полномочий парламента нового созыва. Он занимает должность вплоть до ухода в отставку или смерти (после отставки он получает место в палате лордов). Согласно закону, его вознаграждение должно равняться вознаграждению члена кабинета.

Спикер считается слугой палаты общин и не должен принадлежать к какой-либо партии. В случае возникновения вакансии кандидатура нового спикера предлагается правительством (после консультации с оппозицией). На должность спикера выдвигаются опытные парламентарии (некоторые из них занимали посты в правительстве). Политический деятель, кандидатура которого предлагается на должность спикера, прерывает членство в своей партии. Поскольку же спикер по своему статусу является депутатом, он подлежит переизбранию на каждых очередных парламентских выборах. Однако в избирательном округе не выдвигаются другие кандидаты. Спикер должен быть вне политики и отстранен от участия в партийных спорах. В случае нарушения им принципа беспристрастности любой депутат вправе внести в палату предложение с критикой спикера (хотя вообще критика спикера не допускается).

Спикер не принимает участия в дебатах, не может обращаться с вопросами к министру. Он голосует только в том случае, если голоса депутатов разделились поровну.

Основная обязанность спикера — следить за поддержанием порядка в палате общин. Он обладает широкими дискреционными полномочиями, считается судьей в вопросах процедуры и вправе издавать правила, представляющие собой источник парламентской процедуры. Он имеет право толковать процедурные правила в случае возникновения спора, касающегося процедуры. Заключения, которые он дает палате по поводу применения процедурных правил, являются обязательными.

Ни одно заседание палаты общин не может происходить в отсутствие спикера. От его усмотрения зависит, приступит ли палата к заседанию. Если спикер сочтет, что в палате отсутствует кворум, он выносит решение о перерыве заседания. Спикер может по своему усмотрению устроить перерыв в заседании палаты общин на любой назначенный им срок, если, по его мнению, в палате нарушается порядок.

Все выступления в палате общин обращены к спикеру. От него зависит предоставление слова депутату в прениях. Поскольку в палате общин не существует предварительной записи в прениях, депутат должен постараться обратить на себя внимание спикера (“поймать глаза спикера”). Он может начать свое выступление только после обращения к нему спикера.

Спикер вправе прервать выступление депутата, если считает, что оно не относится к делу или в нем содержатся повторения. В случае нарушения порядка он вправе распорядиться о том, чтобы депутат покинул палату на весь день. За более серьезные нарушения депутат может быть лишен права принимать участие в заседаниях на более продолжительный срок. Когда член палаты назван спикером за нарушение порядка по имени, а не в принятой форме обращения “Почтенный член парламента от такого-то округа” (эта процедура именуется “назвать депутата по имени” — Naming), лидер палаты вносит предложение о том, чтобы нарушитель был временно отстранен от заседаний. В случае первого нарушения депутат отстраняется на неделю, во второй раз — на месяц и в третий раз — на неопределенный срок.

Спикер тесно связан с должностными лицами партий. При ведении дебатов он руководствуется расписанием, составленным “кнутами”, имеет перед собой список участников прений, представляемый ему “кнутами” после согласования, и пр.

Председатель комитета путей и средств — второе должностное лицо палаты общин. Он председательствует в палате, когда она преобразуется в комитет всей палаты.

Председатель комитета путей и средств избирается палатой общин в начале созыва нового парламента. Его кандидатура выдвигается партией большинства из числа ее членов. Предложение о назначении вносится лидером палаты. Как и спикер, председатель комитета путей и средств обычно остается в должности до тех пор, пока он сам не пожелает уйти в отставку.

Поскольку палата общин не может заседать без спикера, то функции заместителя спикера исполняются председателем комитета путей и средств. Когда председатель комитета занимает место председателя в палате, он является окончательным судьей в вопросах процедуры. Его распоряжения не могут быть обжалованы спикеру.

На председателя комитета путей и средств также распространяется правило о беспристрастности. Он не участвует в дебатах. В голосовании он принимает участие лишь в том случае, когда голоса делятся поровну.

Заместители председателя комитета путей и средств. В случае отсутствия председателя комитета путей и средств они выполняют его функции, включая полномочия как заместителя спикера. Они выдвигаются, как и председатель комитета путей и средств, партией большинства из числа ее сторонников и избираются палатой в начале нового созыва парламента.

Следует упомянуть еще об одном важном должностном лице палаты. Это лидер палаты общин, который выступает в палате от имени правительства. Он назначается премьер-министром из числа наиболее близких к нему политических деятелей, входящих в состав кабинета. Он отвечает за исполнение своих полномочий исключительно перед премьер-министром.

Лидер палаты общин обладает широкими полномочиями. Он организует работу палаты таким образом, чтобы обеспечить проведение через нее заранее намеченной правительством программы законодательства и иных мероприятий. Он определяет порядок и расписание работы палаты общин, а также порядок рассмотрения ею законопроектов. Он входит в состав комитета кабинета, который представляет кабинету рекомендации о том, какие именно законопроекты должны быть внесены в палату в течение сессии. В конце каждой недели он сообщает палате о повестке дня на следующую неделю. Он информирует палату обо всех делах, имеющих государственное значение.

В палате общин имеются также постоянные должностные лица, назначаемые из лиц, не являющихся членами палаты, — клерк палаты, два его помощника; пристав (отвечает за вопросы безопасности в помещениях палаты).

Клерк — старшее постоянное должностное лицо палаты общин. Он является экспертом по вопросам парламентской процедуры и его основная задача — давать советы спикеру, правительству, оппозиции и рядовым депутатам по поводу всех вопросов, возникающих в связи с процедурными правилами. Помощь ему оказывают два помощника. Клерк занимает почетное место. Он сидит за столом палаты (Table of the House), расположенным сразу же перед спикером. Во время заседания он облачен в судейскую мантию и парик.

Клерк возглавляет отдел, который выделяет клерков для оказания помощи в работе постоянных и выборных комитетов. Работающие в отделе клерки дают советы депутатам по всем вопросам парламентской процедуры, различных аспектов законодательной и контрольной работы палаты.

**Организация комитетов в палате общин**

В палате общин имеются постоянные, специальные, сессионные комитеты. Образуются также объединенные комитеты обеих палат парламента.

Постоянные комитеты создаются в начале работы парламента нового созыва на срок его полномочий. Их основное назначение — постатейное рассмотрение биллей. Не существует каких-либо ограничений числа комитетов. Обычно в палате функционирует семь-восемь таких комитетов. Название комитета — “постоянный” — может ввести в заблуждение, ибо эти комитеты каждый раз создаются заново для рассмотрения конкретного билля и после выполнения своей задачи распускаются. Комитеты именуются условно — А, В, С, Д и не специализируются по каким-либо вопросам. Единственные комитеты, которым присуща специализация, но не отраслевая, а территориальная, — это Большой Шотландский комитет, Большой Уэльсский комитет, Североирландский комитет. Имеется также комитет по рассмотрению биллей частных членов.

Большое влияние на организацию и деятельность постоянных комитетов оказывает спикер. Он решает вопрос, в какой постоянный комитет направить законопроект. Председатели постоянных комитетов назначаются спикером по его усмотрению. Члены комитетов назначаются не палатой в целом, а комитетом по отбору (Committee of Selection).

Комитет по отбору образуется палатой общин в начале каждой сессии в составе 11 человек. Фактически члены этого комитета назначаются по соглашению между лидерами партий в палате общин. При формировании комитета комитет по отбору исходит из соотношения двух партий в палате общин так, чтобы они были представлены в комитете пропорционально количеству мест в палате. В число членов комитета обязательно включаются по крайней мере один министр, а также руководители других партий. В его составе обязательно должен быть представлен один из “кнутов” правительства и официальной оппозиции. Комитет по отбору руководствуется также квалификацией предлагаемых им кандидатов.

В составе постоянного комитета —от 15 до 50 депутатов. Во время заседаний они располагаются, как и в палате общин, — слева от председателя сидят члены оппозиции, справа — члены правительства. “Кнуты” наблюдают за работой комитетов и следят, чтобы во время заседаний имелся кворум.

Процедура постоянного комитета та же, что и в комитете всей палаты. Члены комитетов вправе предлагать поправки к любой обсуждаемой статье. Председатель вправе по своему усмотрению отбирать для обсуждения в комитете те поправки, которые он считает подходящими для этого. В необходимых случаях проводятся голосования. После рассмотрения поправок члены комитета вправе предлагать новые статьи к биллю. Кворум постоянного комитета — 12—15 человек, в зависимости от общего числа членов.

Министры, на обязанности которых лежит проведение законопроекта через постоянные комитеты, выступают в комитете от имени правительства, отвечают на замечания и поправки. На заседаниях комитетов присутствуют также профессиональные гражданские служащие, которые помогают министру, но им не разрешается выступать в комитете.

Заседания постоянных комитетов открыты для публики. Содержание их заседаний публикуется в стенографических отчетах.

Специальные комитеты (Select Committees) — второй основной вид комитетов палаты, создаваемых для рассмотрения отдельных вопросов и представления докладов палате. Их члены выбираются комитетом по отбору. Специальные комитеты состоят из 10—15 членов палаты, представляющих все партийные фракции. Существует 14 специальных комитетов, основная задача которых — расследование и проверка деятельности основных министерств. Система комитетов привязана к структуре министерств. Это комитеты: по обороне; внутренним делам; иностранным делам; финансам и гражданской службе; энергетике; промышленности и торговли; транспорту; сельскому хозяйству; занятости; окружающей среде; образованию, науке и искусству; социальным делам; шотландским делам; валлийским делам. Кроме того, имеются специальные комитеты по европейскому законодательству, делегированному законодательству, публичной отчетности, по делам парламентского уполномоченного. Система специальных комитетов, создающихся в целях контроля за деятельностью министерств, была создана в 1979 г. Реформа эта была расценена лидером палаты общин как самая важная конституционная реформа века. Дело в том, что существовавшая до этого система специальных комитетов не давала депутатам возможности тщательно исследовать правительственную деятельность в отдельных сферах и областях государственного управления, достаточно компетентно судить о деятельности министерств и центральных ведомств, воздействовать на решения, принимаемые аппаратом управления. Об английских парламентариях говорили, что они с завистью смотрят на американских конгрессменов, проводящих тщательное расследование правительственной деятельности. Реорганизация системы специальных комитетов в Англии проводилась с учетом американского опыта.

В отличие от постоянных, специальные комитеты, которым поручено контролировать основные направления деятельности министерств, функционируют на постоянной основе. Их организация и деятельность регулируется постоянными правилами палаты общин, и в настоящее время они составляют стержень системы специальных комитетов. Трем комитетам (по иностранным делам, внутренним делам, финансам) дано право назначать подкомитеты.

Постоянно действующим специальным комитетам по проверке деятельности министерств дано право контролировать “расходы, управление и политику” соответствующих министерств и подведомственных им органов. Под последними имеются в виду публичные корпорации, консультативные и иные органы при министерствах (насчитываются 228 таких органов). Комитет свободен в выборе конкретного предмета расследования. Он не должен получать для этого какого-либо одобрения со стороны правительства. Комитеты имеют право вызывать свидетелей и требовать представления необходимых для проведения расследования документов. Они вправе назначать экспертов, совершать поездки внутри страны и за границу, если это вызвано необходимостью.

В качестве свидетелей комитетом может быть вызвано любое лицо: представители министерств и ведомств; должностные лица государства; чиновники министерств и ведомств; представители общественных организаций, групп давления, политические деятели. Если свидетель отказывается явиться, то комитет использует свое формальное право истребовать свидетелей и издать приказ о вызове свидетеля на свое заседание. Свидетель, отказавшийся явиться, виновен в неуважении к палате общин (формально палата наделена правом заключить такое лицо в тюрьму).

Комитет вправе требовать представления ему документов, необходимых для проведения расследования, за исключением документов министерств. За десятилетие существования постоянно действующих выборных комитетов сложилось неписаное конституционное правило, согласно которому комитеты не должны проводить расследования дел, ставящих под угрозу вопросы государственной безопасности. Правительство имеет право предоставлять комитету информацию лишь в том объеме, в котором оно считает это возможным.

Министры не обязаны присутствовать на заседании комитета, поскольку они являются по статусу членами парламента, а комитет не может требовать присутствия на заседании членов парламента и лордов. Практически правительство всегда присылает министра на заседание комитета, но этот вопрос решается не комитетом, а премьер-министром.

На заседаниях комитета могут присутствовать посторонние лица, если палата не примет иного решения. Заседания могут проходить при закрытых дверях, и в этом случае на них не может присутствовать никто из посторонних лиц, в том числе и депутаты, не являющиеся членами комитета. Заседания комитетов, когда они заслушивают свидетелей, открыты для публики. Но если дело касается конфиденциальных или секретных вопросов, то комитет проводит закрытое заседание.

После окончания работы комитет составляет доклад, который представляется палате общин.

Существование специальных комитетов по изучению деятельности министерств несомненно усиливает влияние представительного органа на правительство, дает ему средства для проведения в действие механизма подотчетности министерств, влиять на правительственные решения еще до момента их принятия. Деятельность комитетов способствует большей открытости всего процесса государственного управления, предоставляет возможность призвать к ответу чиновников министерств за те или иные акции.

В организации деятельности комитетов имеются и уязвимые места. Они касаются прежде всего характера отношений между комитетами и министрами и информации о деятельности органов управления. Правительство издало специальное руководство для чиновников министерств, призывающее их давать свидетельские показания, необходимые для комитетских слушаний. Однако случается, что министры не склонны давать комитету нужной информации либо дают распоряжение подчиненным им руководителям ведомств не снабжать комитет соответствующей информацией. Отказ правительства в предоставлении информации может серьезно затруднить осуществление контроля в весьма существенных областях.

Сессионные комитеты. Некоторое число специальных комитетов учреждается из года в год в начале каждой сессии. В связи с этим такие комитеты получили наименование “сессионных”. К ним принадлежат комитеты: по вопросам процедуры; привилегиям; петициям, предоставляемым палате общин; вопросам публикаций и отчетов о дебатах; обслуживанию депутатов. К их числу примыкает комиссия палаты общин, ведающая приемом на работу в постоянный штат палаты. Ее председатель — спикер палаты.

Объединенные комитеты (Joint Committees) являются разновидностью специальных комитетов. Они образуются совместно обеими палатами парламента для рассмотрения дел, касающихся равным образом обеих палат. Вопросы, подлежащие обсуждению в комитете, не должны затрагивать политических спорных дел. Объединенные комитеты состоят из равного числа членов каждой палаты. Доклад объединенного комитета представляется обеим палатам. Существуют, в частности, объединенные комитеты по проверке актов делегированного законодательства, по изучению биллей о консолидации законодательства и пр.

**Правовой статус члена парламента**

В Англии отсутствуют законодательные нормы, устанавливающие обязанности депутата по отношению к избирателям и его ответственность перед ними. Здесь провозглашается доктрина независимости депутата от избирателей. Считается, что депутат представляет всю нацию, а не отдельные группы избирателей. На выборах избиратели не дают депутатам наказа. На депутате не лежит юридическая обязанность отчитываться перед избирателями. Нет и института отзыва депутатов.

Существует так называемая “теория мандата”, призванная обеспечить соблюдение воли избирателей, но она скорее относится к взаимосвязям правительства и премьер-министра с избирателями, чем непосредственно к отдельному депутату. Мандат иногда определяют как получение правительством во время всеобщих выборов одобрения избирателей на проведение определенной политики, а иногда — как запрещение проводить политику, в отношении которой нет одобрения избирательного корпуса. Эта доктрина не закреплена юридически.

И все-таки депутат связан не только со своей партией, но и с избирательным округом, проводя в нем довольно много времени. Регулярно (раз в неделю или в две недели, как правило, в субботу или в воскресенье) депутат посещает округ, встречается и беседует с избирателями, принимает их, выслушивает их жалобы. Депутат поддерживает постоянные контакты с местной организацией партии в избирательном округе. Кроме того, он принимает избирателей или делегации своего округа в Лондоне.

Вознаграждение члена парламента. В Англии довольно остро стоит вопрос об усилении профессионализма парламентариев. Долгое время здесь бытовало представление, что член парламента — это политик-любитель, основная профессиональная работа которого не связана с его парламентской деятельностью. Создание парламентских комитетов, систематическое проведение парламентских слушаний и расследований деятельности правительственных ведомств в различных отраслях государственного управления предъявляют определенные требования к депутатам. В эпоху, когда государственное управление приобретает специализированный и чрезвычайно сложный характер, член парламента, снабженный материальными ресурсами, имеет больше шансов выполнять свои задачи по контролю над правительством и принятию законов, более компетентно и тем самым более непосредственно влиять на решения правительства и участвовать в разработке и осуществлении государственной политики. Усилению профессионализма парламентариев призваны способствовать некоторые организационные меры.

Член парламента получает жалованье, равное 22 548 фунтам стерлингов в год (вознаграждение выплачивается с 1911 г.). Помимо этого, он получает дополнительные выплаты в размере 27 140 фунтов стерлингов в год на содержание офиса, секретаря (или секретарей), помощника-исследователя (как правило, это высококвалифицированные специалисты, выпускники университетов). В 1985 г. общее число секретарей и помощников-исследователей составляло 1210 человек. Депутату возмещаются транспортные расходы, связанные с поездками между Лондоном, местом жительства и избирательным округом при исполнении парламентских обязанностей (сюда включаются также поездки супруги и несовершеннолетних детей). Депутату предоставлено право бесплатной телеграфной, телефонной и почтовой связи в отношении тех округов, которые находятся за пределами Большого Лондона (до 7 тыс. фунтов стерлингов в год). Ему оплачивается также проживание в гостинице.

Следует сказать об обслуживании депутатов различного рода информационными службами. Отдел информации при палате общин ежедневно публикует информационные бюллетени, издаваемые в виде отдельной брошюры. Депутаты ежедневно получают различные документы, сообщающие о повестке дня каждого заседания; содержащие информацию о поправках к биллю, которые предполагается внести в палате или комитете; официальные отчеты обо всем, что делается в палате (отчеты комитетов, данные о голосовании, резолюциях палаты); документы с уведомлениями о вопросах и предложениях, представленных палате, и пр.

Палата общин располагает библиотекой, на которую возложены не только библиотечное обслуживание депутатов, но также работа по информации и научным исследованиям по международным делам; экономическим делам; образованию и социальной политике; внутренней политике. В библиотеке работают высококвалифицированные специалисты.

При парламенте имеется также парламентская информационная система (ПОЛИС), содержащая индекс “Ханзарда”. Депутаты имеют доступ к электронно-вычислительной системе “ЛЕКСИС”, предоставляющую правовую информацию. В университете Уорвик создан парламентский отдел, открывший депутатам и выборным комитетам доступ к информации о результатах исследований по экономическому развитию страны.

Весьма важным для британского парламента является вопрос о “частных интересах” членов парламента. Некоторые члены парламента оставляют свою основную работу или профессиональную деятельность, а многие сохраняют работу по совместительству. Парламентарии поддерживают тесные отношения с группами давления и лоббистскими организациями. Правила парламента не исключают таких связей, но предусматривают необходимость сообщать палате о работе депутата для этих организаций и об оплате за нее.

В 1975 г. палата общин установила обязательную регистрацию “интересов” депутатов. В соответствии с этой системой депутат обязан информировать палату о любом денежном интересе или иных материальных выгодах, которые он имеет и о которых можно подумать, что они оказывают влияние на его поведение, речи, голосование в парламенте. Перечень включает информацию об оплачиваемом посте директора или ином оплачиваемом месте работы; заявление о финансовой поддержке в качестве члена парламента; заграничной поездке в качестве члена парламента, если она не оплачивается лично или из государственных средств; всех платежах и материальных выгодах, полученных от иностранных правительств, организаций и отдельных лиц; земельном владении или собственности, имеющих значительную стоимость; названии компаний, в которых депутат владеет акционерным капиталом, превышающим 1%. Подкуп члена парламента в отношении его работы в палате считается нарушением парламентских привилегий.

Парламентские привилегии. Палата общин претендует на то, чтобы выступать как судья в вопросах, касающихся ее привилегий, и нормы о парламентских привилегиях составляют так называемое “общее право парламента”. Под парламентскими привилегиями понимаются права, которыми обладает палата общин в целом и каждый депутат в отдельности. Парламентские привилегии включают свободу депутатов от ареста, свободу слова в парламенте, а также право доступа к королеве, которое принадлежит палате общин в целом. Право устанавливать привилегии принадлежит исключительно самим палатам.

Привилегия свободы слова получила законодательное закрепление в Билле о правах 1689 г. Она защищает выступления депутата, произнесенные в ходе парламентского делопроизводства. Против члена парламента не может быть возбуждено судебного преследования за любое слово, произнесенное в парламенте. Он может выступать, зная, что он свободен от преследования за клевету. Выступления же вне стен парламента объявляются внепарламентскими действиями, не связанными с делопроизводством, и потому не защищаемыми парламентскими привилегиями.

Парламентская привилегия свободы слова не распространяется на письма депутатов к внепарламентским организациям, хотя бы и написанные в связи с парламентской деятельностью. Привилегия свободы слова не защищает также публикацию депутатами книг. В 1701 г. палата установила, что опубликование книг, которые “бросают тень на заседания палаты”, рассматриваются как нарушение ее прав и привилегий и неуважение к палате.

В правилах парламентской процедуры установлены нормы о злоупотреблении свободой слова в палате общин. Это относится к такому выступлению депутата, в котором он бросает тень на решение палаты, произносит изменнические, мятежные или оскорбительные для парламента слова. Депутат не имеет также права бросать тень на поведение королевы или лиц, находящихся у власти, а также пытаться своим выступлением мешать работе палаты общин.

Парламентарии не могут упоминать в своих выступлениях конкретные судебные дела с момента предъявления лицу обвинения в совершении преступления. Это сделано для того, чтобы предотвратить такие выступления, которые могут нанести вред любому делу, находящемуся в процессе рассмотрения.

Палата общин имеет право налагать как уголовные, так и дисциплинарные наказания за недолжное поведение или неуважение к палате во время ее заседания. Неуважением к палате считается всякое действие, которое мешает палате или любому ее члену исполнять свои функции либо имеет целью вызвать прямо или косвенно такие результаты. В этом случае палата имеет право заключения в тюрьму, наложения штрафа, вынесения выговора, запрещения посещать палату. Наказание за неуважение к палате может относиться как к члену парламента, так и к любому иному лицу, независимо от того, совершено правонарушение в палате или нет. Что касается члена парламента, то он может быть также лишен права занимать место в палате в течение определенного срока либо исключен из палаты.

Депутат может быть исключен из числа членов палаты общин и по другим основаниям: участие в открытом восстании, лжесвидетельство, подлог, обман, коррупция при отправлении правосудия, или при исполнении обязанностей должностного лица, или при исполнений обязанностей в качестве члена палаты общин; позорящее поведение и иные поступки, совершенные против самой палаты.

Право исключения из палаты принадлежит только палате общин, и ни один суд в стране не вправе рассматривать вопрос о законности решения палаты. Жалобы на нарушение привилегий Должны сначала передаваться спикеру частным образом, и он решает, поднять ли вопрос в палате. Вообще такие случаи чрезвычайно редки и число жалоб ничтожно (одна — в сессии 1984/85 г.). Практически палата давно не применяет своего права заключать в тюрьму, налагать штраф, лишать депутата права занимать место в палате общин за неуважение к ней.

Привилегия свободы от ареста означает, что арест члена палаты общин не может быть произведен без разрешения самой палаты. Древняя привилегия свободы от ареста охраняет депутата от ареста в течение парламентской сессии и 40 дней до ее начала и после ее окончания в связи с производством по гражданскому делу. Арест члена парламента за слова, произнесенные в палате, не может быть произведен, поскольку это было бы нарушением привилегии свободы слова. Однако член парламента не имеет привилегии от ареста в связи с уголовным производством.

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ И КОНТРОЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ПАЛАТЫ ОБЩИН**

**Законодательная деятельность**

Парламент — высший законодательный орган страны. Верховная власть в области законодательства вверяется парламенту в целом. Это — “королева в парламенте”, то есть королева и две палаты парламента. Это значит, что законопроекты, принятые обеими палатами парламента, становятся законами после их одобрения королевой. По существу, когда говорят о верховной законодательной власти, имеют в виду палату общин: она — центральная составная часть законодательного механизма.

С 1945 г. четыре члена палаты общин были исключены ею или ушли \_, отставку до исключения после обвинения их в позорящем поведении.

В законодательном порядке верховная законодательная власть парламента была установлена биллем о правах 1689 г. Он отменил право короля приостанавливать действие законов и делать из них изъятия, то есть сделал незаконным изменение законов монархом без согласия парламента. В XIX в. утвердился принцип верховенства парламента, определяющий его положение в качестве верховного законодательного органа. Он означает, что парламент не связан каким-либо конституционным актом и не существует какого-либо правового ограничения его верховенства в законодательной области. Парламент имеет право принимать, отменять и изменять любой закон в порядке обычной законодательной процедуры, и никто (в том числе и суд) не может поставить под сомнение действительность или конституционность акта парламента. Этот принцип означает также, что парламент предыдущего созыва не вправе связывать своих преемников (это было бы ограничением верховного положения законодательного органа).

Издание законов — самая значительная, если не самая главная функция парламента. Около половины всего его времени уходит на законодательную работу. Число ежегодно принимаемых законов довольно стабильно (60—70 в год). Большая часть времени занята рассмотрением публичных биллей, вносимых по инициативе правительства. - Процесс прохождения законопроектов в палате общин зависит от характера законопроекта. По кругу регулируемых вопросов билли подразделяются на публичные и частные. К публичным относятся те, которые затрагивают общие интересы. Их действие, как правило, распространяется на территорию всей страны. Они регулируют наиболее важные вопросы. К частным относятся те билли, которые затрагивают индивидуальные интересы или имеют лишь местное значение (законы, регулирующие деятельность отдельных компаний и корпораций; действующие в пределах определенных административно-территориальных единиц). По Закону о толковании 1978 г., билль считается публичным, если в нем не оговаривается его частный характер. Частные билли вносятся лицами, заинтересованными в их принятии (это могут быть местные органы, государственные учреждения, корпорации).

Публичные законопроекты, в зависимости от того, по чьей инициативе они внесены, подразделяются на правительственные, то есть внесенные депутатами — членами правительства, и законопроекты частных членов, то есть внесенные рядовыми членами парламента, не являющимися членами правительства. Это деление публичных законопроектов оказывает решающее влияние на судьбу законопроекта.

Всякий публичный законопроект должен пройти в палате общин пять стадий: первою чтение, второе чтение, стадия комитета, стадия доклада, третье чтение. В дополнение к этому, если текст законопроекта был изменен в палате лордов, в палате общин должны быть рассмотрены поправки палаты лордов.

Внесение законопроекта и первое чтение. Внесению законопроекта в парламент предшествует длительная пред-парламентская стадия его разработки. Все наиболее важные законопроекты разрабатываются в министерствах. Основное участие в этой работе принимают профессиональные гражданские служащие министерств. При этом проводятся широкие консультации как между различными министерствами (особенно с министерством финансов), так и министерств с различными группами давления, предпринимательскими ассоциациями, тред-юнионами. Все эти консультации носят конфиденциальный характер. Проект закона не обнародуется. Если же правительство хочет провести более широкое обсуждение, оно может опубликовать консультативный документ — “зеленую книгу” или “белую книгу”, в которых излагается общий смысл предложений правительства. Министерство-спонсор представляет билль комитету кабинета, который занимается долгосрочным планированием законодательной программы. В кабинете имеется также специальный комитет по законодательству, на обязанности которого лежит осуществление контроля за тем, чтобы все представляемые парламенту законопроекты прошли через парламент до конца сессии. Законопроект может быть внесен в любую палату. Однако наиболее важные билли вносятся в палату общин.

Члены парламента не видят текста законопроекта вплоть до момента его представления.

Законодательная инициатива в Великобритании принадлежит только членам парламента. Согласно действующей процедуре, законопроект вносится в общем порядке, независимо от того, является ли вносящий членом правительства. Министр, когда вносит законопроект, формально делает это не в своем качестве члена правительства, а как член парламента. Правительственный билль вносятся тем министром, который отвечает за его разработку и прохождение в палате.

Всякое законодательное предложение должно быть облечено в форму законопроекта (билля), причем представляемый в парламент законопроект должен быть непременно правильно оформлен. Этому придается особое значение.

Порядок внесения билля в палату носит наименование первого чтения. Это чисто формальная стадия, не предрешающая успеха законопроекта в дальнейшем. Процедура первого чтения состоит в следующем. Член палаты, желающий внести законопроект, делает уведомление спикеру о своем намерении. Когда спикер называет его фамилию, он вручает клерку палаты так называемый “фиктивный билль”, то есть лист бумаги, в котором указывается короткое и длинное название билля, фамилия депутата, внесшего законопроект, и тех депутатов, которые выступают в качестве поручителей по законопроекту (не менее 12 членов палаты). Клерк зачитывает краткое название законопроекта, называет день для второго чтения и отдает распоряжение о напечатании законопроекта. Как правило, на этой стадии не происходит обсуждения билля. Правительство прилагает к биллю короткую объяснительную записку.

Почти все время палаты (90%) занято рассмотрением законопроектов, вносимых правительством. Для обсуждения законопроектов рядовых членов выделяется строго определенное время (12 пятниц в сессию). Постоянные правила предусматривают несколько процедур для внесения законопроекта частного члена в палату общин.

Второе чтение — чрезвычайно существенная стадия. По существу, это первое публичное обсуждение законопроекта. Только на этой стадии начинается обсуждение внесенного законопроекта. Во время второго чтения обсуждаются

основные, принципиальные положения законопроекта. В этой стадии палата не может рассматривать отдельные статьи законопроекта или какие-либо поправки к нему. Она решает вопрос о том, насколько целесообразно в принципе изменение законодательства, предлагаемое внесенным законопроектом. Второе чтение может быть окончено либо одобрением законопроекта и направлением в комитет для внесения поправок, либо отклонением законопроекта в целом. Парламентские прения на этой стадии не оказывают влияния на содержание статей законопроекта.

В начале второго чтения спикер ставит вопрос о том, приступить ли к нему. В этот момент любой член палаты общин может возразить против предложения спикера, либо внести поправку о том, чтобы законопроект был “прочтен” во второй раз по прошествии трех—шести месяцев, либо предложить поправку с указанием оснований, по которым законопроекту вообще должно быть отказано во втором чтении. Эти предложения ставятся на голосование. Если билль потерпит поражение при голосовании, то дальше он не рассматривается.

Таким образом, в отличие от законодательного процесса некоторых других западных стран, где законопроект сначала рассматривается комитетами, а потом — на пленарном заседании (США, Франция, Италия), в Великобритании законопроект сначала обсуждается палатой в полном составе и лишь потом направляется в комитет.

Комитетская стадия. Билли, одобренные во втором чтении (как правило, они принимаются, поскольку правительство располагает поддержкой правительственного большинства), направляются в постоянные комитеты (либо рассматриваются палатой, преобразованной в комитет всей палаты).

В комитете законопроект рассматривается детально, слово за словом, статья за статьей. При обсуждении законопроекта комитет связан решением палаты, вынесенным при втором чтении, и не вправе вносить в законопроект такие поправки, которые искажают принцип законопроекта, уже одобренного палатой общин.

Комитет не может вносить в законопроект положения, которые противоречат принципу законопроекта. Он имеет право отклонить любую статью законопроекта. При передаче законопроекта в комитет палата дает ему специальные инструкции, которыми определяются полномочия комитета в отношении данного законопроекта.

Комитетская стадия заканчивается составлением доклада по законопроекту, который представляется палате общин.

Стадия доклада и третье чтение. В стадии доклада палата рассматривает докладываемый комитетом законопроект, обсуждает сделанные им поправки и решает, должны ли отдельные статьи законопроекта быть принятыми в прежнем виде, с поправками комитета или новыми поправками, предложенными членами палаты в этой стадии. Билль не рассматривается статья за статьей. Практически обсуждение ограничивается предложением отдельных поправок депутатами и голосованием по ним. Спикер вправе отбирать поправки, подлежащие обсуждению. Здесь, как и на других стадиях, применяются “кенгуру”, “закрытие”, “гильотина”.

Как правило, третье чтение законопроекта имеет место сразу же после окончания стадии доклада. Это формальный этап в обсуждении законопроекта, ибо во время дебатов палата связана уже принятыми положениями законопроекта. На этой стадии могут предлагаться поправки, не затрагивающие существа билля, обычно чисто редакционные, касающиеся стиля законопроекта, его заглавия и т.п. После голосования законопроект считается принятым палатой общин. Если он был внесен первоначально в палату общин, издается приказ, чтобы клерк “отнес билль к лордам и просил их содействия”; законопроект передается в палату лордов с надписью “да будет передано господам”.

После прохождения законопроекта через обе палаты он должен получить одобрение королевы и вслед за тем становится законом. Формально главе государства принадлежит право абсолютного вето. Практически королевское согласие на билль — формальная стадия законодательного процесса. Последний случай применения права вето монархом имел место в 1707 г.

Особенности рассмотрения финансовых законопроектов, Процесс прохождения законопроектов, связанных с расходованием или собиранием средств государственной казны, имеет ряд особенностей. За палатой общин признано исключительное право осуществлять контроль над финансами. Билль о правах 1689 г. установил, что “взимание сборов в пользу и распоряжение короны, в силу якобы прерогативы, без согласия парламента и на более долгое время и иным порядком, чем это установлено парламентом, незаконно”. Принцип, требующий согласия парламента на расходование правительством государственных средств, утвердился в XVII в. Он развился из обычая, предписывающего парламенту принимать ежегодно законы о расходовании государственных средств. В то же время утвердились конституционные принципы, которые передавали палате общин “контроль кошелька”. Правительство не имеет право расходовать государственные средства и вводить налоги без согласия парламента. Финансовое законодательство — исключительная прерогатива палаты общин. Финансовые предложения правительства должны быть приняты ею, и финансовые билли могут быть внесены только в палату общин. Однако право определять финансовую политику и распоряжаться государственными финансами в пределах средств, вотированных парламентом, принадлежит правительству. Ему же принадлежит инициатива в финансовых вопросах. Право внесения в палату общин законодательного предложения о расходовании денежных средств и налогообложении принадлежит исключительно правительству.

Согласие парламента на сбор налогов и расходование денежных средств выражается в принятии специального законодательства на этот счет. Основные финансовые законы, принимаемые ежегодно, — Закон о консолидированном фонде и Закон об ассигнованиях. В них фиксируются расходы на нужды финансируемых из бюджета учреждений. Основные доходы, поступающие в государственную казну, фиксируются в Законе о финансах.

Финансовым считается не только законопроект, в котором финансовые статьи составляют основное содержание, но и всякий иной законопроект, содержащий статьи финансового характера. Поскольку палата общин не может ассигновать никаких средств без просьбы правительства, для принятия законопроекта, в котором содержится соответствующее предложение, необходимо получить согласие правительства.

Согласно финансовой процедуре палаты общин, законопроект об ассигнованиях вносится правительством в виде смет министерств и центральных ведомств. Палата общин должна рассмотреть все сметы и вынести по каждой из них отдельную резолюцию, санкционирующую ассигнование требуемой суммы из государственной казны. Формальная резолюция предшествует принятию Закона об ассигнованиях.

Палата общин не может ни изменить цели ассигнования, ни увеличить сумму расходов, требуемую правительством. Она только может либо вовсе отказать в данном ассигновании, либо уменьшить требуемую сумму.

Предлагаемые правительством налоги воплощаются в заявлении о бюджете, с которым выступает в палате министр финансов. Заявление включает не только предложения о налогах, но дает общий обзор состояния национальной экономики. Содержание этого заявления держится в строжайшей тайне. После выступления министра финансов палата общин принимает резолюцию, санкционирующую налоги. Эта резолюция воплощается в Законе о финансах.

Дебаты по финансовому законодательству используются палатой для проведения дебатов по тем или иным вопросам правительственной политики. Право выбора предмета обсуждения в большинстве случаев предоставляется оппозиции.

Особенности рассмотрения частных законопроектов заключаются прежде всего в том, что инициаторами таких предложений могут быть любые лица, и соответственно частные законопроекты вносятся в парламент не депутатами, а заинтересованной стороной. Инициаторы билля составляют петицию, обосновывающую необходимость его принятия. Законопроект должен быть опубликован в официальном издании (“Лондон газетт”). Возражения против законопроекта также подаются в форме петиции. Обычно в парламенте вместо инициаторов и оппонентов частного законопроекта выступают их представители.

Частный законопроект проходит первое и второе чтения. Наиболее существенная стадия — обсуждение в комитете палаты по частным законопроектам. Заседание комитета напоминает судебное заседание. Затем частный законопроект представляется палате и проходит те же стадии, что и публичный билль.

Делегированное законодательство. Парламент — верховное законодательное учреждение, и ни один орган не может законодательствовать без его уполномочия. Парламент вправе передать кому угодно любые свои полномочия, в том числе и законодательные, оставляя за собой лишь общий

контроль за их осуществлением. Издаваемые правительством на основании законов постановления называются поэтому актами делегированного законодательства.

Контроль палаты общин над актами делегированного законодательства осуществляется на основании Закона об издаваемых на основании статутов постановлениях 1946 г. Уполномочивающий закон предусматривает, что акт делегированного законодательства должен быть представлен в парламент в соответствии с процедурой, установленной законом. Согласно закону, акты делегированного законодательства могут представляться в палату общин либо до вступления в силу, либо после вступления в силу, в зависимости от того, что предусмотрено в уполномочивающем законе.

В палате общин существует специальный комитет по делегированному законодательству, проверяющий те билли, которые были внесены в палату общин. Члены палаты участвуют также в работе объединенного комитета по проверке актов делегированного законодательства. Комитеты изучают постановления с точки зрения их соответствия закону, на основании которого они были изданы, и представляют палатам доклады о тех актах, которые считают заслуживающими внимания.

**Контроль над правительством**

Контроль над правительством — вторая главная функция палаты общин. Прежде чем рассмотреть различные формы парламентского контроля над правительством, остановимся вкратце на вопросе о роли палаты общин в формировании и реорганизации правительства.

Формально назначение премьер-министра — прерогатива королевы. Практически она должна остановиться свой выбор на лице, способном обеспечить поддержку большинства в палате общин. Обычно им становится лидер партии, победившей на парламентских выборах и имеющей большинство мест в палате общин.

В редких случаях, когда ни одна из партий не имеет абсолютного большинства в палате общин, глава государства может поручить сформировать правительство либо лидеру оппозиции, либо любому влиятельному политическому деятелю, способному обеспечить поддержку палаты общин (такая ситуация сложилась в 1974 г.). Что касается формирования правительства, то палата общин не принимает непосредственного участия в подборе кандидатур, не обсуждает, на какие посты кого назначить. Назначение и смещение министров — дискреционное право премьер-министра, ибо существует конституционное соглашение о том, что королева при осуществлении своей прерогативы назначать и смещать министров должна действовать по совету премьер-министра. Премьер-министр подбирает членов правительства из числа руководителей партии большинства. Членами правительства должны быть депутаты палаты общин или лорды. В основном это члены палаты общин и лишь несколько — члены палаты лордов.

Премьер-министр не обязан представлять на одобрение палаты общин список членов сформированного им правительства. Он не обязан также представлять на одобрение палаты решение о производимых им перестановках в правительстве.

Парламентская ответственность правительства — стержень всей системы контроля. В Великобритании существует система парламентарного (ответственного) правления. Это значит, что правительство формируется из числа членов парламента, несет ответственность перед парламентом (в этом случае под парламентом понимается только палата общин) и в случае вотума недоверия должно уйти в отставку. Правительство несет коллективную ответственность перед парламентом. Вотум недоверия, вынесенный одному министру, обычно рассматривается как отказ в доверии правительству в целом. Этот акт, влекущий ответственность, может касаться неодобрения палатой либо общей политики правительства, либо какой-либо отдельной его меры. Основанием, влекущим ответственность, может быть также поражение правительства при голосовании по тому или иному мероприятию, предложенному правительством, либо, наоборот, одобрение меры, против которой правительство возражает.

В случае поражения в палате общин, за которым должна последовать отставка, правительство имеет право распустить парламент и назначить новые выборы. В английской политической практике, однако, вотум недоверия — явление, чрезвычайно редкое. В нынешнем веке имелось всего два таких случая и оба они касались необычной для парламента ситуации, когда правительство не имело большинства в палате и было образовано правительство меньшинства (это случилось в 1924 г. и апреле 1979 г.).

Оппозиция часто вносит в палату общин предложение о вотуме недоверия, но оно отклоняется партийным большинством, поддерживающим правительство. Вопрос о том, является ли поражение в палате достаточно серьезным, чтобы повлечь за собой уход в отставку и роспуск парламента, решает премьер-министр.

Формы парламентского контроля — вопросы депутатов министрам, предложения, специальные комитеты. Особое место в этом механизме занимает финансовый контроль. При парламенте функционирует парламентский уполномоченный по делам администрации (омбудсмен).

Вопросы — наиболее часто практикуемая процедура. Существуют устные и письменные вопросы. Ответы министров на устные вопросы депутатов заслушиваются ежедневно (кроме пятницы). Ответы на письменные вопросы публикуются в официальных отчетах о парламентских дебатах (“Ханзарде”). Для ответов на устные вопросы депутатов отводятся строго определенные часы и дни. Ответами на вопросы открывается заседание. На ответы отводится 1 ч (он может быть продлен на 15 мин). Существует определенная ротация министров, отвечающих на вопросы. Два раза в неделю (вторник и четверг) на вопросы в течение 15 мин отвечает премьер-министр, в остальные дни — Другие министры.

Порядок представления вопросов также строго регламентирован. Депутат, желающий задать вопрос, должен дать палате письменное предварительное уведомление. Если депутат желает получить письменный ответ, оно предоставляется за семь дней; устный — за два дня. Депутат не вправе требовать ответа на свой вопрос до истечения этих сроков.

Число вопросов) которые депутат может задать министру в течение одного заседания, ограничено двумя. При этом ему дается право задать дополнительный вопрос, имеющий отношение к основному. Ни один вопрос не может быть задан министру после истечения “часа вопросов”. Единственное исключение из этого правила предусматривает тот случай, если спикер признает, что вопрос имеет “неотложный характер общественного значения”. Спикер может не допустить вопроса, если министру не было дано о нем предварительного уведомления. По такому “частному” уведомлению не может быть задано более одного вопроса в день.

Депутат может предложить министру далеко не всякий вопрос. Последние могут касаться только тех предметов, за которые министр непосредственно отвечает. Они не должны касаться конкретных судебных дел, находящихся в процессе рассмотрения. Спикер вправе не принять вопрос депутата, который является “недопустимым”. “Допустим” или “недопустим” вопрос — это спикер решает по собственному усмотрению. “Недопустимыми” считаются, в частности, вопросы, задаваемые не с целью получения информации, а с целью выяснить мнение правительства; вопросы, касающиеся деятельности частнопредпринимательских организаций; вопросы, поднимающие слишком серьезный политический вопрос. Нельзя также посредством вопросов добиваться информации, которая по своей природе является секретной. Депутат не вправе задавать вторично вопроса, на который уже был дан ответ. Спикер может также отказаться принять любой вопрос, если, по его мнению, он составлен слишком туманно или “тривиально”. В вопросах нельзя критиковать членов королевской семьи или суд.

Министр может отказаться отвечать на вопрос. Всякая попытка получить ответ на вопрос, если на него отказались отвечать, будет отведена спикером. Если министр отказался отвечать на вопрос, то он может быть задан вторично лишь на новой сессии парламента.

Предложения (motions) — своеобразная форма парламентского контроля, отличающаяся от практики интерпелляций и запросов, существующих в других странах. По существу, это проект резолюции, в котором формулируется позиция по определенному вопросу. Посредством внесения такого предложения депутат ставит на обсуждение палаты какой-либо вопрос, предлагая тем самым палате рассмотреть его и вынести по нему свое решение.

Член палаты, вносящий предложение, должен обосновать, почему палата должна принять к рассмотрению его предложение. Вслед за тем начинаются дебаты, в которых выступают как депутаты, поддерживающие предложение, так и его противники. Спикер следит за тем, чтобы слово было предоставлено тем и другим. Депутаты, выступающие против предложения, вносят поправку к предложению, в которой излагается позиция' противников предложения, и палате предлагается поддержать содержащуюся в поправке позицию. Если предложение было внесено оппозицией, то поправку предлагает правительство (и наоборот). Предложения от оппозиции вносятся ее лидером, который и выступает по ним. Слово для ответа в этом случае берет премьер-министр. Вслед за тем выступают представители правительственной и всех оппозиционных партий. Затем предложение ставится на голосование. Если предложение было внесено оппозицией, то, как правило, палата принимает предложение в том виде, как оно было сформулировано в поправке правительства. Предложение, принятое при голосовании, становится решением палаты общин.

Предложения открывают возможность широкого обсуждения правительственной политики. Обычно они вносятся оппозицией (с этой целью выделено 20 дней в сессию). Это может быть предложение о недоверии правительству либо предложение, в котором выражается сожаление по поводу правительственной политики и предлагается принять иной курс действий. Например, член парламента вправе внести предложение о недоверии правительству в связи с руководством экономикой, которое ведет к неблагоприятной ситуации; либо предложение, содержащее оценку конкретной внутренней или внешнеполитической акции, и пр.

Правительство использует эту процедуру для обсуждения в палате важных вопросов своей политики и получения одобрения палаты (по вопросам обороны, экономической политики и пр.). Иногда правительство вносит предложение, просто предлагая палате принять во внимание тот или иной документ.

Парламентская процедура предусматривает также, что предложение может быть внесено рядовым членом палаты. Для этого отводятся определенные дни и часы недели. Для решения вопроса о том, кто из рядовых членов может внести предложение, проводятся баллотировки.

Кроме того, парламентская процедура предусматривает право депутата вносить предложение с целью обсуждения вопроса, имеющего “чрезвычайно важное общественное значение и требующего срочного рассмотрения”. Такое предложение подлежит обсуждению в тот же день, если спикер признает предложение имеющим чрезвычайное значение и если оно будет поддержано не менее 40 членами палаты. Обычно в сессию вносится несколько десятков таких предложений, а обсуждается не более одного-двух.

Возможность проведения дебатов по политике правительства возникает также при обсуждении тронной речи королевы. По существу, это подготовленный правительством доклад, в котором оно представляет на рассмотрение палаты программу своей деятельности на текущий год. За представлением доклада следуют шестидневные дебаты. Любой депутат имеет право предложить поправку к тронной речи, в которой выражается пожелание палаты общин к правительству. Обычно поправки к тронной речи вносятся депутатами оппозиции.

Контроль над финансами является контролем над расходованием правительством уже утвержденных парламентом денежных средств. Как уже говорилось, финансовая политика определяется исключительно правительством и при осуществлении контроля палата должна исходить из финансовой политики, уже принятой правительством. Контроль палаты общин над расходованием правительством денежных средств слагается, во-первых, из проверки смет расходов, представляемых палате общин министерствами при утверждении Закона об ассигнованиях, и, во-вторых, из проверки отчетов о расходовании средств, осуществляемой комитетом по публичной отчетности (Public Account Committee).

Парламентская проверка отчетов основывается на докладе специального должностного лица палаты — генерального контролера и ревизора (Controller and Auditor General), осуществляющего свои полномочия от ее имени. С 1983 г. он назначается правительством на основании резолюции палаты общин, предложенной премьер-министром с одобрения председателя комитета по публичной отчетности.

Генеральный контролер — должностное лицо парламента и несет ответственность перед ним. По отношению к условиям его пребывания в должности применяется та же формула, что и для высших судей. Он может быть отстранен от должности только на основании послания обеих палат парламента к правительству.

В обязанности генерального контролера входит проверка отчетов о расходовании средств министерствами и подчиненными им организациями, а также контроль за тем, чтобы все доходы министерств вносились в Консолидированный фонд. Все доходы, получаемые любым министерством, передаются в Банк Англии и вносятся на счет министерства финансов — Консолидированный фонд. Деньги из него могут расходоваться только по разрешению парламента. Генеральный контролер вправе отказать в открытии кредита из Консолидированного фонда, если расход не предусмотрен Актом парламента.

Генеральный контролер возглавляет Национальное ревизионное ведомство (National Audit Office), в котором числится 900 ревизоров. Оно производит ревизию отчетов министерств и других государственных учреждений. На основе проводимой ведомством ревизии составляется доклад генерального контролера, представляемый комитету по публичной отчетности.

Комитет состоит из 15 членов, и его председателем неизменно является один из руководителей официальной оппозиции, который занимал в свое время министерский пост (обычно в министерстве финансов). При проверке финансовой отчетности министерств в комитет вызываются высшие должностные лица министерств (в некоторых случаях — министр). Комитет основывает свою деятельность на докладе ревизионного ведомства, в котором указываются все случаи нарушения в расходовании средств, злоупотребления и неправильности в их использовании. Доклады внимательно изучаются депутатами. Бывают случаи, когда комитет вскрывает серьезные злоупотребления. Доклады комитета ежегодно обсуждаются палатой. Они становятся достоянием прессы.

Парламентский уполномоченный по делам администрации (Parliamentary Commissioner for Administration) — часть парламентского механизма контроля над министерствами. Должность была введена законом о парламентском уполномоченном 1967 г. Англия реципировала институт омбудсмена в ряде скандинавских и других странах. Омбудсмен — должностное лицо, обязанностью которого является рассмотрение жалоб граждан на действия министерств. В отличие от скандинавских стран, где он избирается парламентом, в Англии он назначается правительством. В парламентской практике сложился порядок, при котором правительство прежде, чем сделать назначение, консультируется с председателем специального комитета по делам парламентского уполномоченного. Парламентский уполномоченный — должностное лицо парламента, вследствие чего жалоба должна быть передана депутату, и уже последний решает, направить ли ее парламентскому уполномоченному. Парламентский уполномоченный занимает свою должность, пока “ведет себя хорошо”, и может быть отстранен от должности только по требованию обеих палат парламента, по своей собственной просьбе или по достижении 65-летнего возраста. Он не может быть членом парламента (обычно на эту должность назначаются гражданские служащие или юристы).

В компетенцию парламентского уполномоченного входит расследование жалоб граждан на действия министерств и ведомств, которые совершены ими при осуществлении административных полномочий и вытекают из их ненадлежащего выполнения. Деятельность парламентского уполномоченного распространяется на те министерства и ведомства, список которых содержится в приложении к закону. Он не может проводить расследование действия министерств и ведомств, если имеется возможность обратиться в суд или административный трибунал, а также тех действий, которые изымаются из его юрисдикции в силу приложения к закону.

Парламентскому уполномоченному предоставлены широкие права при проведении расследований. Он вправе истребовать у министров и должностных лиц документы, вызывать свидетелей и пр. Однако он не может принимать меры по результатам своих расследований, в частности заменить административное решение своим собственным либо потребовать его изменения. Результатом его расследования является доклад, который он может послать соответствующему депутату. Если парламентский уполномоченный считает, что недолжное осуществление полномочий министерством не было устранено, он может представить парламенту специальный доклад. Доклады парламентского уполномоченного, представляемые парламенту, рассматриваются специальным комитетом по делам парламентского уполномоченного. Комитет выслушивает свидетельские показания должностных лиц соответствующих министерств и доклады парламентского уполномоченного.

**ПАЛАТА ЛОРДОВ**

Порядок образования. Палата лордов формируется на невыборной основе. Членство в ней связывается с получением дворянского титула, дающего право быть членом палаты лордов. Среди членов палаты — 1195 герцогов, маркизов, графов, виконтов, баронов, имена которых вписаны в так называемую “золотую книгу” английского дворянства. Это пэры парламента. Они подразделяются на духовных и светских, потомственных и пожизненных.

К числу духовных лордов относятся 26 архиепископов и епископов, право которых быть членами палаты связывается с пребыванием их в соответствующей должности.

Все остальные члены палаты относятся к категории светских. Основную группу составляют те светские пэры, право которых быть членами палаты переходит по наследству. В палате — 789 потомственных пэров и пэресс.

В палате имеется 359 пожизненных пэров и пэресс. Большинство из них — это политические и партийные деятели, либо высшие военнослужащие и чиновники, вышедшие в отставку, либо руководители крупных государственных или частных предприятий, выдающиеся ученые, профсоюзные деятели, известные актеры. Звание пэра предоставляется за заслуги в общественной и политической деятельности.

Одиннадцать членов палаты — лорды-юристы (ординарные лорды по апелляциям). Они назначаются из числа лиц, занимавших или занимающих высокие судейские должности, для оказания помощи палате при решении судебных дел.

В палате лордов, как и в палате общин, также существует деление на партийные группы, но его влияние не столь значительно, как в палате общин. Лорды более независимы от партий и избирателей и меньше связаны партийной дисциплиной. В последние годы в связи с возрастанием роли пожизненных пэров палата претендует на роль форума, аккумулирующего в себе богатый опыт и специальные знания и представляющего важное и полезное дополнение выборной палаты общин.

Должностные лица палаты лордов. Председатель палаты — лорд-канцлер. Его статус и роль в палате значительно отличаются от того положения, какое занимает спикер в палате общин. Лорд-канцлер — член кабинета и назначается лично премьер-министром. Он является также главой судебной системы страны. В палате лордов он принимает участие в дебатах и голосовании. Заседания в палате лордов не столь стеснены правилами парламентской процедуры, и лорду-канцлеру не приходится часто вмешиваться в порядок ведения дебатов. Он не выносит решений относительно правил процедуры, и в случае возникновения соответствующих вопросов палата обращается не к нему, а к лидеру палаты.

В палате лордов имеются лорд-председатель комитетов и его заместитель, которые председательствуют вместо лорда-канцлера, когда палата преобразуется в заседание комитета всей палаты (при рассмотрении законопроектов в стадии комитета). Они назначаются палатой ежегодно в начале сессии.

Постоянным должностным лицом палаты лордов является клерк, полномочия которого аналогичны полномочиям клерка палаты общин и в подчинении которого работает постоянный штат клерков, занятых делопроизводством палаты.

Каждая партия в палате лордов имеет своего лидера. В правительственной партии — это лидер палаты; оппозицию возглавляет лидер оппозиции. В их обязанности входит планирование дебатов в палате. В палате лордов также имеются главные “кнуты” и их помощники, выполняющие те же функции, что и “кнуты” в палате общин. Сторонникам партии направляются письменные “кнуты”. Но в палате лордов не существует никаких соглашений между “кнутами”, касающихся отсутствия на заседаниях равного числа членов палаты от правящей и оппозиционной партий.

Внутренняя организация. Во время заседаний члены палаты (за исключением духовных лордов) располагаются не по старшинству титулов, как было прежде, а соответственно на скамьях правительства и оппозиции.

Заседания проводятся с понедельника до четверга и в конце сессии — по пятницам (всего — около 160 дней в сессию). Заседания начинаются с краткого “часа вопросов” (эта процедура занимает около 20 мин), но вопросы разрешается задавать только после обсуждения основной повестки дня. Более половины всего времени палаты заняты рассмотрением правительственных биллей.

Палата лордов имеет собственные постоянные правила. Однако регламент в ней не столь строг и жесток, как в палате общин. Он меньше связывает членов палаты, чем в палате общин. Поддержание порядка в палате лежит на всех ее членах. Порядок выступлений предопределен заранее, и лорд-канцлер не вызывает членов палаты для участия в дебатах. В палате лордов не существует каких-либо правил для сворачивания дебатов по законопроектам. Не имеется здесь также правил, обусловливающих преимущество правительственных дел над другими делами.

Регулярно на заседаниях палаты присутствует и принимает участие в голосовании около трети ее состава. Часть членов палаты вообще никогда не принимает участия в ее заседаниях; другие получают разрешение не присутствовать на ее заседаниях. Такое разрешение предоставляется либо на весь срок полномочий парламента определенного созыва, либо на срок сессии.

Пэры не получают жалованья, но им могут быть возмещены расходы, связанные с посещением заседаний. Член палаты может получать в общей сложности около 100 фунтов стерлингов на расходы по проживанию в Лондоне, оплате гостиницы, транспорту, а также расходы на содержание офиса, секретаря, помощника по научным исследованиям.

Законодательная деятельность. Члены палаты лордов обладают правом законодательной инициативы, и законопроекты могут вноситься в палату лордов. Полномочия палаты в области законодательства определяются законами о парламенте 1911—1949 г. В качестве части верховного законодательного органа палата лордов рассматривает и принимает с поправками или без поправок законопроекты, принятые палатой общин и переданные на ее рассмотрение. Она может отклонять законопроекты сроком на один год, то есть имеет право отлагательного вето.

Закон о парламенте 1911 г. устанавливает, что финансовый законопроект, принятый палатой общин и переданный за месяц до окончания сессии на рассмотрение в палату лордов, становится законом без ее одобрения, если он не принят ею в .течение одного месяца.

Порядок прохождения законопроекта в палате лордов в основном тот же, что и в палате общин. Наиболее важная стадия здесь — комитетская, так как в это время в билль обычно вносятся поправки, которые оказывают существенное влияние на содержание и дальнейшее движение законопроекта. Иногда эта стадия занимает несколько дней. Обсуждение статей сопровождается длинными дебатами, и голосование происходит почти по каждой статье, в которую внесена поправка.

Рядом особенностей отличается рассмотрение в палате лордов финансовых законопроектов, в частности бюджета. Он становится предметом правительственного заявления в палате лордов, затем сразу же обсуждается во втором чтении. Непосредственно после этого происходит голосование законопроекта о бюджете в третьем чтении.

С точки зрения роли второй палаты наиболее интересным является порядок, посредством которого регулируются отношения между двумя палатами при осуществлении ими законодательной деятельности. После прохождения законопроектом всех стадий в палате лордов он вместе с поправками, сделанными лордами, передается в палату общин. Последняя, в специальном заседании, рассматривает эти поправки и в случае несогласия с ними назначает комитет для выработки обоснования, в котором объясняется, почему именно она не согласна. Палата общин может также, не согласившись с поправками палаты лордов, выдвинуть взамен некоторых из них новые поправки. Обоснование и все вновь сделанные поправки передаются на новое рассмотрение палаты лордов.

Палата лордов рассматривает обоснование палаты общин и все вновь сделанные поправки и принимает по ним свое решение, передаваемое в палату общин. В случае несогласия с поправками, предложенными палатой общин, и в том случае, если палата лордов решила все-таки настаивать на принятии некоторых из сделанных ею ранее, но отклоненных палатой общин при первом рассмотрении поправок, она составляет письменное обоснование, которое передается палате общин. В этом обосновании излагаются причины, по которым палата настаивает на своих поправках. Обычно конфликт разрешается путем компромисса.

Контроль палаты лордов над правительством. Правительство не несет политической ответственности перед палатой лордов, и последняя не может заставить его уйти в отставку. Но она осуществляет контроль над правительством в тех же формах, что и палата общин. От имени правительства в палате лордов выступают члены правительства, входящие в ее состав. Представителями правительства являются обычно три—четыре члена кабинета и четыре—шесть министров, не входящих в кабинет.

Контроль осуществляется в условиях менее жесткой регламентации. Пэры не стеснены ни строгими процедурными правилами, ни председателем, часто вмешивающимся в дебаты. Процедура палаты лордов не ограничивает продолжительности времени, отводимого для вопросов пэров министрам. Вопросы могут задаваться в любой момент заседания палаты — и после обсуждения основной повестки дня, и в течение времени, оставшегося после обсуждения законопроектов и предложений.

В дополнение ко всем этим функциям палата лордов выступает в качестве высшей судебной инстанции страны. Она имеет юрисдикцию Высшего апелляционного суда, а по некоторым делам — суда первой инстанции. Палата лордов рассматривает апелляции на решения судов по гражданским делам на территории всей страны, а на решения судов Англии, Уэльса и Северной Ирландии — по уголовным делам. Решение, которое она выносит по апелляции, является окончательным. Палата рассматривает около 70 судебных дел в год.

Рассмотрение апелляций проводится в комитете по апелляциям, который заседает отдельно от палаты. В решении дел могут принимать участие только лорд-канцлер, 11 ординарных лордов по апелляциям и 10 пожизненных пэров, которые в течение определенного времени занимали высокие судейские должности. Ординарные лорды по апелляциям находятся на жаловании и могут быть отстранены от должности лишь по требованию обеих палат парламента. Перестав быть судьями, они остаются в палате лордов в качестве пожизненных пэров.