**Содержание:**

Введение.

1. Палата общин.
   1. Срок полномочий.
   2. Численный состав.
   3. Региональное представительство, партийный и профессиональный состав.
   4. Должностные лица.
   5. Комитеты палаты.
2. Палата лордов.
   1. Институт пэрства.
   2. Партийный состав.
   3. Кворум, привилегии, комитеты.
   4. Должностные лица палаты.
3. Общая процедура британского Парламента.
   1. Созыв и роспуск парламента.
   2. Процедура голосования.
   3. Процедура рассмотрения дел палатами.
4. Законодательный процесс.
5. Контрольные процедуры.

Заключение.

Список литературы.

**Введение.**

В данной работе речь пойдет о Парламенте Англии. Отметим, что эта страна имеет глубокие и крепкие корни парламентаризма, что делает изучение данной темы чрезвычайно интересной для исследования. Начнем с определения базового понятия. Итак, Парламент Великобритании – это орган законодательной власти, включающий монарха и две палаты – Палату общин и Палату лордов. Палата общин, хотя и считается нижней, в действительности играет главную или исключительную роль в осуществлении функций Парламента. Поэтому термином “парламент” в Великобритании часть обозначают только Палату общин.

Основными функциями парламента, как и в других странах, являются представительство нации, законодательство, принятие бюджета (старейшая функция британского парламента) и контроль за деятельностью Правительства.

Обратившись к истории этой страны, мы узнаем о том, что английский Парламент существует с 1265 года, когда впервые было созвано собрание, ограничившее власть короля и достаточно широко представлявшее интересы страны (наряду с баронами в нем заседали по два рыцаря от каждого графства и по два представителя от каждого города). Поэтому английский Парламент называют праматерью парламентов.

В современных условиях Парламент Великобритании действует на основе двух уравновешивающих друг друга начал. С одной стороны, это доктринальный принцип парламентского верховенства и ответственного правления, с другой – сложившаяся практика двухпартийной системы и обусловленный ею государственный режим министериализма. “Функционирование Парламента в условиях действия указанных факторов обеспечивает разумное сочетание элементов демократизма и рационализма британской парламентской системы и государственного механизма в целом”[[1]](#footnote-1).

В основной части работы мы постараемся как можно более подробно раскрыть роль, функции и состав Палаты общин и Палаты лордов, общей процедуры Парламента, а также законодательного процесса.

1. **Палата общин.**
   1. **Срок полномочий.**

Срок ее полномочий – 5 лет, однако на практике Правительство нередко прибегает к досрочному роспуску этой палаты. В парламентском праве Великобритании нет ограничений, касающихся досрочного роспуска Парламента. Обычай и многочисленные прецеденты позволяют Премьер – министру в любое время предложить монарху распустить Парламент, и нет таких обстоятельств, на основании которых Король должен отказать.

Палата может принять решение и о самороспуске (последний такой случай имел место в 1911 г.), а может, наоборот, издать закон о продлении срока своих полномочий. Это случалось во время обеих мировых войн.

Лишь Парламент, избранный в 1992 г., оказался первым после Второй мировой войны, который не был распущен досрочно.

* 1. **Численный состав.**

В настоящее время Палата общин насчитывает 659 депутатов. Отметим, что численный состав палаты не является неизменным. Он возрастает каждый раз после пересмотра границ избирательных округов в связи с ростом численности населения. Так, по сравнению с послевоенным временем число депутатов Палаты общин увеличилось более чем на 10%. Последние выборы Парламента проведены по 659 одномандатным избирательным округам.

Персональный состав палаты можно охарактеризовать с точки зрения соотношения представительства различных регионов страны, политических партий, половозрастных, профессиональных, этнических групп населения и т.д.

* 1. **Региональное представительство, партийный и профессиональный состав.**

Региональное представительство характеризуется тем, что 539 депутатов представляют Англию, 41 – Уэльс, 61 – Шотландию, 18 – Северную Ирландию.

Партийный состав палаты определяется итогами выборов. В результате всеобщих выборов 1997 г. политические партии оказались представленными в Палате общин следующим образом (отобразим данные в виде таблицы):

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| *Партии* | *Количество депутатов* | *Количество мандатов* |
| Консервативная партия | 165 | 25,04 % |
| Лейбористская партия | 419 | 63,58% |
| Партия либеральных демократов | 46 | 6,98% |
| Региональные партии |  | 29 (4,4%) |

Профессиональный состав различных фракций не является одинаковым. Так, в прошлом составе Палаты общин среди консерваторов 45% депутатов составляли профессиональные политики, 36% - бизнесмены, 19% - представители иных профессий, прежде всего юристы, и лишь один депутат был избран из числа рабочих. Лейбористская фракция на 42% состояла из профессиональных политиков, на 9% - из бизнесменов, на 33 % - из рабочих и на 16 % - из представителей иных профессий и занятий[[2]](#footnote-2).

Женщин насчитывалось в Палате общин 60 человек, или 9,2% депутатов. Среди членов Палаты общин были 3 депутата азиатского происхождения и 3 чернокожих депутата.

**1.4. Должностные лица.**

Должностными лицами палаты являются спикер, 3 его заместителя, лидер, пристав.

Спикер избирается палатой с одобрения Короны из числа депутатов. Обычно это один из наиболее влиятельных членов правящей партии. Однако бывают исключения. Например, в настоящее время спикером избрана бывшая лейбористка Бетти Бутройд. Это первая за всю историю британского Парламента женщина-спикер. Интересно, что спикер Палаты общин избирается на один срок легислатуры Парламента, но продолжает оставаться в должности до тех пор, пока не уйдет в отставку по собственной инициативе или не проиграет выборы. Спикер по своему усмотрению решает, в каком порядке должны выступать депутаты, следит за тем, чтобы они говорили по существу вопроса, единолично прекращает предложения о прекращении прений и др. Таким образом, спикер играет чрезвычайно важную роль в работе Парламента. Во время заседаний спикер облачается в мантию и парик из белого конского волоса (для Бетти Бутройд было сделано исключение – она парика не надевала). По окончании полномочий спикер получает титул барона, становясь членом Палаты лордов.

Первый заместитель спикера именуется председателем комитета путей и средств. Он избирается (как и 2 других заместителя) палатой из числа депутатов по предложению лидера палаты – также практически пожизненно. Председатель комитета путей и средств замещает спикера в его отсутствие и председательствует на заседаниях комитета всей палаты. В отсутствие председателя его функции выполняют 2 других заместителя.

Еще одним важным должностным лицом является лидер. Его назначает Премьер-министр[[3]](#footnote-3) из числа наиболее влиятельных членов правящей партии.

Основная функция лидера – представительство Правительства в палате. Ему принадлежат такие важные полномочия, как определение повестки дня сессии, программы законодательных мероприятий.

Секретарские функции в Палате общин выполняет клерк. Ему помогают 2 помощника. За вопросы безопасности в Палате отвечает пристав.

**1.5. Комитеты палаты.**

Изобразим структуру и состав комитетов в виде следующей схемы:

Особое значение имеют сессионные комитеты, которые учреждаются в начале каждой сессии. Задача – обеспечение функционирования Палаты.

***Временные***

От 9 до 14 членов. Образуются по отраслям и сферам управления.

А, В, С …

Обычно их 7 –8, насчитывающих от 15 до 20 членов. Назначение – рассмотрение биллей.

Весь состав Палаты: обсуждение законопроектов, национализации имущества и т.д.

специализированные

неспециализированные

Комитет всей палаты

***Постоянные***

комитеты

**2. Палата лордов.**

**2.1. Институт пэрства.**

Это уникальный по своей архаичности институт. Численный состав палаты законодательно не установлен. Общее число ее членов в 1994 г. составляло 1259 пэров. Подавляющее большинство членов палаты – 773[[4]](#footnote-4) пэра – занимают свои места по наследству; это лица, обладающие дворянским титулом не ниже барона (герцоги, маркизы, графы, виконты, бароны). Наследственные пэры получают право участвовать в заседаниях палаты по достижению 21 года. Часть лордов – 448 – пожизненные, получившие на основании Акта о пожизненных пэрах 1958 г. титул барона или баронессы от Королевы по рекомендации Премьер-министра за выдающиеся заслуги перед государством без права передачи титула по наследству. Такой титул получают, как правило, премьер-министры, спикеры Палаты общин после отставки. Пэрство жалуется два раза в год: под Новый год и в день рождения Королевы (21 апреля).

Кроме того, есть 2 категории лордов по должности: 26 духовных лордов, 12 судебных лордов, или “ординарных лордов по апелляциям”, назначаемых Королевой и осуществляющих судебные полномочия палаты. Духовные лорды и “ординарные лорды по апелляциям” не являются пэрами, т.е. не имеют дворянского титула. Не могут быть членами Палаты лордов пэры – иностранцы, пэры – банкроты, пэры, осужденные за государственную измену, в период отбывания наказания.

Изначально палата состояла из представителей земельной аристократии. Это положение в большой степени сохранилось и сейчас. Самую значительную социально-профессиональную группу лордов составляют крупные землевладельцы. В 1987 г. их было 423 среди наследственных и 60 среди пожизненных пэров. Второй по численности категорией пэров являются государственные служащие: 109 наследственных и 238 пожизненных пэров. Третья большая группа пэров – это главы компаний: 155 наследных и 109 пожизненных пэров. 86% наследственных и 45 % пожизненных пэров закончили престижные университеты[[5]](#footnote-5).

Акт о пожизненных пэрах 1958 г., учредивший институт пожизненного пэрства, предоставил право на титул также женщинам. Поэтому с 60-х годов в Палате лордов появились пэрессы. Ныне в составе палаты 62 пэрессы. В их числе известная баронесса М. Тэтчер, долгое время возглавлявшая консервативное Правительство.

**2.2. Партийный состав.**

Чрезвычайно интересна эволюция партийного состава Палаты лордов. До середины 20 века подавляющее большинство в ней составляли консерваторы, но, начиная с 1958 года, картина изменилась. Значительную часть пожизненных пэров составляют лейбористы, хотя данная партия традиционно выступает за реформу Палаты лордов, т.е. введение выборного начала ее формирования. В июле 1994 г. партийный состав палаты выглядел следующим образом: консерваторы – 45%, лейбористы – 11%, либеральные демократы – 5%, независимые члены палаты – 27%, члены других партий – 11 %.

Следует отметить, что невыборный порядок формирования Палаты лордов вообще давно является мишенью критики. Еще в Акте о парламенте 1911 г. было заявлено намерение “заменить Палату лордов…иной палатой, основанной на начале народного представительства”[[6]](#footnote-6). Однако и в настоящее время отношение общества к палате в ее существующем виде неоднозначно.

**2.3. Кворум, привилегии, комитеты.**

Большой численный состав Палаты лордов отнюдь не означает, что все ее члены регулярно принимают участие в работе палаты. Обычно на заседаниях присутствует лишь около сотни лордов. Кворум же правомочности заседаний составляют всего 3 человека.

К привилегиям членов палаты относятся не только свобода слова и свобода от ареста, но и право свободного доступа каждого лорда к Королеве.

В Палате лордов действуют лишь неспециализированные комитеты (по состоянию на 1995 год их было 14).

**2.4. Должностные лица палаты.**

Руководит Палатой лордов лорд-канцлер, являющийся членом Кабинета, а потому назначаемый Королевой по предложению Премьер-министра на 5 лет. Он же возглавляет и судебную власть. Роль лорд-канцлера как председателя верхней палаты гораздо более скромнее, чем у спикера Палаты общин. Он не предоставляет слова для выступления (порядок выступлений предопределен традициями палаты и не является столь формализованным, как в Палате общин), не обладает дисциплинарной властью. Отсюда следует, что лорд-канцлер может участвовать в дебатах и голосовать. Выступая, лорд-канцлер освобождает мешок с шерстью, на котором он обычно восседает, ведя заседания палаты. Во время его выступлений на мешок усаживается его первый заместитель, именуемый лордом – председателем комитетов. Имеется и еще один заместитель. Они назначаются ежегодно палатой в начале сессии. В их функции сходит замещение лорда-канцлера в палате в его отсутствие, председательство в комитете всей палаты.

Клерк палаты лордов назначается Короной из числа лиц, не являющихся членами палаты. Он обязан уйти в отставку по достижении 65 лет. Его статус аналогичен статусу клерка Палаты общин.

В верхней палате, как и в нижней, имеются партийные фракции, хотя их влияние далеко не столь значительно. Каждая партия, представленная в палате, имеет своего лидера. Лидер правящей партии считается лидером палаты.

Лорды не получают жалованья за исполнение обязанностей членов палаты. Исключение составляют лорд-канцлер и “ординарные лорды по апелляциям”. Однако им могут быть возмещены расходы, связанные с работой в палате, аналогично тому, как это делается в Палате общин.

**3. Общая процедура британского Парламента.**

**3.1. Созыв и роспуск Парламента.**

Созыв и роспуск Парламента - это прерогатива Королевы, осуществляемая путем издания королевской прокламации по предложению премьер-министра. Парламентские сессии созываются ежегодно обычно в конце октября – начале ноября и продолжаются большую часть года ( с перерывами на каникулы: рождественские, пасхальные, летние и связанные с Троицей). Дата первого после выборов заседания должна быть назначена не ранее чем через 20 дней со дня издания прокламации. Каждая сессия начинается тронной речью Королевы, которая по обычаю составляется Премьер-министром и содержит программу деятельности Правительства на предстоящий год.

Заседания Палаты общин проводятся ежедневно с понедельника до пятницы, Палаты лордов – с понедельника до четверга включительно, а в конце сессии при необходимости также по пятницам.

**3.2. Процедура голосования.**

Эта процедура является весьма специфической. Во-первых, оно всегда открытое, во-вторых, своеобразны его способы. В Палате общин наряду с голосованием вставанием используют следующую процедуру: депутаты, голосующие за предложенный билль, собираются по правую руку от спикера, а голосующие против – по левую.

**3.3. Процедура рассмотрения дел палатами.**

Все дела, рассматриваемые палатами, подразделяются на несколько категорий. Их процедура строго регламентирована. Начинаются заседания с так называемого “часа вопросов” депутатов к членам Правительства. По вторникам и четвергам на вопросы депутатов Палаты общин отвечает Премьер-министр. На этот “час” в Палате общин отводится 55 минут, а в Палате лордов – 20. Затем парламентарии переходят к основной повестке дня, которую образует обсуждение биллей и предложений. Укажем, что билли – это законопроекты, предложения – проекты резолюций. Резолюции – это акты палат, в которых формулируется позиция палаты по определенному вопросу. Таким образом, посредством предложений депутаты ставят на обсуждение Парламента какой-либо вопрос, предлагая вынести по нему решение. Это могут быть предложения об объявлении недоверия Правительству, о выражении сожаления в связи с проводимой им политикой, об обсуждении вопроса, имеющего важное общественное значение. Правом на внесение предложений наиболее активно пользуется оппозиция, так как они открывают возможность широкого обсуждения политики Правительства. Предложения от оппозиции вносятся ее лидером, от правящей партии – Премьер-министром. Депутаты могут вносить поправки в предложение: если предложение внесено оппозицией, поправки предлагает Правительство, и наоборот. Естественно , обычно принимается тот вариант предложения (или поправки), который был представлен правящей партией.

Порядок рассмотрения вопросов в палатах, особенно в Палате общин, строится в соответствии с делением парламентариев на правящее большинство и оппозицию. Так, в нижней палате все время сессии подразделяется на правительственное, оппозиции и частных членов соответственно тому, от кого в данные дни могут исходить билли и предложения, которые тоже подразделяются на правительственные, оппозиционные и частных членов. 20 дней в сессии отводится частным членам, т.е. депутатам, не входящим ни в правительство, ни в “теневое правительство” - “заднескамеечникам” (12 – для рассмотрения их биллей, 8 – предложений). 20 дней выделяется оппозиции. Остальное время - более 100 дней , или ¾ сессионного периода, - принадлежит Правительству.

В Палате лордов не существует подробного распределения времени, однако на деле большую часть времени лорды тоже заняты рассмотрением правительственных проектов.

Участвуя в дебатах, парламентарии должны следовать определенным правилам. Непозволительно читать речь, необходимо следовать формуле обращения парламентариев друг к другу: “почтенный лорд” либо “почтенный член Парламента от такого-то округа”. В Палате общин в качестве способов сокращения парламентских дебатов используются закрытые прения. В Палате лордов правил сворачивания дебатов не существует.

Заседания парламентских комитетов проводятся при кворуме от 5 до 15 членов в зависимости от их численности. На них применяются менее жесткие процедурные правила. По окончании работы над каким-либо вопросом комитет составляет отчет, который представляется палате.

Заседания палат в большинстве случаев являются открытыми (хотя спикер вправе распорядиться и о проведении заседания при закрытых дверях) и широко освещается прессой. Поэтому в залах заседаний палат предусмотрены галереи для прессы и публики. Посетить заседание палат может любое лицо. Список посетителей утверждается спикером.

Трансляция работы Парламента осуществляется следующим образом. С 1978 г. по радиоканалу Би – Би - Си в прямой эфир передается “час вопросов” министрам. Прямая трансляция парламентских выступлений Премьер-министра осуществляется, кроме того, по второму телеканалу Би –Би –Си. Парламентские дебаты транслируются по каналу кабельного телевидения – парламентское решение о введении прямого телевизионного освещения хода парламентских дебатов было принято в 1989 г.

**4. Законодательный процесс.**

Билли, кроме финансовых (денежных), могут вноситься в любую палату, но на практике наиболее важные из них сначала рассматриваются Палатой общин, а наиболее сложные с юридической точки зрения – Палатой лордов.

В парламентском праве Великобритании различают два вида законов: публичные и частные. В соответствии с Интерпретационным актом 1889 г., публичными признаются все акты Парламента, принятые им с 1850 г., если в самом акте не указано иное. при этом обычно публичные акты подразделяются на общие, адресованные обществу в целом или его значительной части, местные, действующие на относительно небольшой части территории страны, и персональные, регулирующие статус каких-либо объединений. Частные акты обычно касаются отдельных физических лиц. Юридическое значение отнесения того или иного акта к числу публичных или частных состоит в том, что в любом судебном или административном деле можно ссылаться на любую публикацию публичного акта, а в отношении частных актов – только на копию, выдаваемую Канцелярией Ее Величества или клерком Палаты общин. Право внесения публичных биллей принадлежит исключительно депутатам, частных – заинтересованным субъектам. При этом публичные билли вносятся в виде готовых законопроектов, а частные – в виде петиций, которые могут содержать лишь основную концепцию закона.

Согласно обычаю, основная масса законопроектов исходит от Правительства через его членов (билль представляется тем министром, в чью компетенцию входит соответствующая сфера общественных отношений). Поэтому на практике, если депутат добивается принятия какого-либо закона или резолюции, он, как правило, связывается с соответствующим министром и действует через него.

После окончания работы над биллем в комитете составляется доклад, который представляется палате. Принятый билль направляется в верхнюю палату с надписью “да будет передано господам”. Об этом спикер издает специальный приказ клерку, чтобы тот “отнес билль к лордам и просил их содействия”. В Палате лордов билль предварительно рассматривается комитетом, затем доклад обсуждается палатой, после чего проект ставится на голосование. Укажем, что в законодательном процессе верхняя палата обладает правом отлагательного вето и может задержать принятие билля на год, если Палата общин на нем настаивает.

Особенности принятия финансовых биллей состоит в том, что правом их внесения (исключительно в Палату общин) обладают только члены Правительства, депутаты могут вносить поправки в них только по согласованию с соответствующим министром. Палата лордов может задержать финансовый билль не более, чем на месяц, причем в случае ее возражений повторного рассмотрения билля нижней палатой не требуется (если, конечно, депутаты не согласятся с возражениями лордов).

На практике разногласия между палатами по любым биллям чаще всего разрешаются путем компромисса - с применением “законодательного челнока”. Движение проекта из одной палаты в другую продолжается до тех пор, пока не будет выработан согласованный текст.

**5. Контрольные процедуры.**

Наряду с принятием законов и бюджета государства Парламент призван выполнять и функцию контроля за Правительством (принцип ответственного правления).

Начало институту парламентского контроля было положено в 18 веке в 1727 г. Король Георг II уволил возглавлявшего правительство лорда Уолпола, пользовавшегося поддержкой Палаты общин. Однако вкоре он был вынужден вернуть его к власти, так как Парламент не утвердил желательного для Короля цивильного листа. Через 15 лет, наоборот, Уолпол заслужил поддержку Короля, но не имел большинства в Палате общин. В 1741 г. палата выразила недоверие Правительству Уолпола и была распущена. Новый состав палаты оказался также настроенным против вигов. В этих условиях Правительство было вынуждено уйти в отставку. Окончательно практика ответственного правления сложилась после отставок Премьер-министров Норта в 1782 г. и Питта-младшего в 1784 г., вызванных отсутствием поддержки со стороны Палаты общин. Однако реально парламентская ответственность правительства существовала в Великобритании лишь в течение примерно 30 лет в середине 19 века. После того, как в стране окончательно утвердилась двухпартийная система, парламентский контроль утратил эффективность, за исключением ситуации “подвешенного Правительства” (т.е. не имеющего поддержки прочного большинства в Палате общин). Постановка вопроса о доверии Правительству, решение о роспуске Палаты общин стали внутренним делом правящей партии. Правительство, опираясь на свое партийное большинство в палате, фактически руководит всей деятельностью палаты.

Тем не менее было бы не совсем правильно оценивать институт парламентского контроля в Великобритании как фиктивный. Правящая партия должна заботиться о своей популярности, пропагандировать свою демократичность и поэтому стремится демонстрировать свою подконтрольность народному представительству. Да и оппозиция в пропагандистских целях нередко выступает с инициативами резолюций порицания, хотя и знает, что правительственное большинство палаты их отклонит.

Правительство несет индивидуальную и коллективную ответственность перед Парламентом, хотя самое неблагоприятное последствие применения контрольных процедур – отставка – формально может наступить только в коллективной форме.

Своеобразной формой парламентского контроля являются уже упоминавшиеся предложения. Кроме того, институтами парламентского контроля за Правительством являются специализированные комитеты, а также Парламентский комиссар по делам администрации.

**Заключение.**

Подведем итоги работы. Парламент Великобритании, который справедливо называют “праматерью парламентов” - институт, созданный не сегодня. Он имеет глубокие исторические корни. В наши дни мы можем наблюдать вполне сложившийся орган законодательной власти, отличающийся от парламентов других стран рядом особенностей, таких, как высокопарное обращение парламентариев друг к другу, мантия и парик спикера Палаты общин и др. На наш взгляд, эта тема – одна из наиболее интересных в курсе “Конституционной право зарубежных стран”.

**Список литературы:**

1. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть. Страны Европы. Под ред. Б.А. Страшун. М., 1998.
2. Конституции зарубежных государств. Соединенные Штаты Америки, Великобритания, Германия, Испания, Греция, Япония, Канада. М., 1997.
3. Омельченко О.А. Всеобщая история государства и права. Т. 2. М., 1998.

1. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть. Страны Европы. Под ред. Б.А. Страшун. М., 1998. [↑](#footnote-ref-1)
2. Данные приводятся по состоянию на начало 1995 года. [↑](#footnote-ref-2)
3. В соответствии с актом о Палате общин (управление делами) 1978 г. [↑](#footnote-ref-3)
4. Цифровые данные приводятся по состоянию на 1995 г. См.: Barnett H. Op. Cit. [↑](#footnote-ref-4)
5. Данные приводятся на 1987 г. См.: Barnett H. Op.cit. [↑](#footnote-ref-5)
6. Конституции зарубежных государств. Соединенные Штаты Америки, Великобритания, Германия, Испания, Греция, Япония, Канада. М., 1997. [↑](#footnote-ref-6)