

# ПАРЛАМЕНТ ВЕЛИКОБРИТАНИИ<sup>1</sup>



А. Х. САИДОВ,  
профессор сравнительного и международного права,  
директор Национального центра Республики Узбекистан по  
правам человека (г. Ташкент, Республика Узбекистан), д. ю. н.

В статье подробно рассматривается порядок формирования, формы деятельности, законодательные процедуры и место в политической системе общества парламента Великобритании. Автором также прослеживается эволюция развития парламентаризма в Великобритании.

*Ключевые слова:* Великобритания, Соединенное Королевство, парламент, палата лордов, палата общин, королева, монарх, депутаты, лейбористы, консерваторы.

## ПРЕДЫСТОРИЯ БРИТАНСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

В I тысячелетии до н.э. территорию современной Великобритании заселяли племена кельтов-бриттов. В I в. часть британских островов была завоевана римлянами, а в V–VI вв. – англосаксами. В VI в. завершился процесс феодализации, сопровождавшийся политическим объединением страны, получившей название Англия. **Англия существует как объединенное государство с X века.**

© А. Х. Саидов, 2016

<sup>1</sup> О парламенте Великобритании см. работы А.Х. Саидова и других авторов: Бромхед П. Эволюция британской конституции. М., 1978; Великобритания. Конституция и законодательные акты. М., 1985; Богдановская И.Ю. Закон в английском праве. М., 1987; Шаповал В.Н. Британская конституция. Политико-правовой анализ. Киев, 1991; Крылова Н.С. Британский парламентаризм // Очерки парламентского права. М., 1993; Конституция Великобритании // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997; World Encyclopedia of parliaments and legislatures. Washington, 1998. Vol. I.; Романов А.К. Правовая система Англии. М., 2000; Тимошенко И.Г. Палата общин и Палата лордов Парламента Великобритании // Институты конституционного права иностранных государств. М., 2002; Правовые системы стран мира. 3-е изд. М., 2003; Саидов А.Х. Межпарламентские организации мира: Справочник. М., 2004; Дербишайр Д.Д., Дербишайр Я. Политические системы мира: В 2-х т. Т. 1. М., 2004; Саидов А. Двухпалатный парламент: новый этап в демократизации узбекистанского общества и построении правового государства // Общественное мнение. Права человека. 2004. № 4. С. 12–14; Он же. Парламентское измерение международных отношений // Международное публичное и частное право. М., 2005. № 1. С. 40–46; Он же. Формирование международного парламентского права // Московский журнал международного права. М., 2006. № 3. С. 17–41; Он же. Политические партии в парламентском процессе // Демократизация и права человека. 2007. № 1. С. 92–102; World Directory of Parliaments. Geneva, 2005; Саидов А. Национальные парламенты мира: энциклопедический справочник. М.: Волтерс Клувер, 2005; Он же. Парламентское измерение международных отношений. Т.: ПРООН, 2006; Он же. Международное парламентское право / Отв. ред. З. Убайдуллаев. Ташкент, 2007; Он же. Межпарламентские организации и меж-

**В 1265 г. был образован Парламент, оформилась сословная монархия.** В 1640 г. в стране началась буржуазная революция, в 1649 г. было провозглашено правление Парламента. На протяжении XVII в. продолжался захват колоний. В 1660 г. Королем Англии стал Карл II из династии Стюартов, что означало восстановление монархии. **В 1707 г. после подписания англо-шотландской Унии страна получила новое название – Великобритания.** В 1714 г. британский престол заняла Ганноверская династия (Король Георг I). В XVIII в. в основном завершилось создание британской колониальной империи. Принятый в 1931 г. Вестминстерский статут закрепил признание юридического равноправия доминионов с метрополией. Им же было оформлено создание Содружества.

**Соединенное Королевство – многонациональное государство.** Создавалось оно постепенно: в 1543 г Англия присоединила Уэльс, в 1707 г. – Шотландию, а в 1800 г. – Ирландию. После почти 100 лет бурных дебатов большая часть Ирландии в 1921 г. отделилась от Великобритании. Шесть графств на севере страны остались в составе Великобритании, образовав Северную Ирландию.

Долгое время Британия владела обширными заморскими территориями, однако после 1945 г. постепенно отказалась от своих прав на большую их часть, а к началу 1990-х под ее управлением осталось лишь 14 небольших владений. Самое и большое и важное из этих владений – Сянган (Гонконг) было передано под юрисдикцию Китая в 1997 г. Тем не менее в конце XX в. Великобритания все еще оставалась центром добровольной ассоциации 50 бывших колоний и доминионов, известной как Содружество. Официальным главой Содружества является монарх, который председательствует на проходящих раз в полгода совещаниях глав правительств стран, входящих в Содружество.

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПАРЛАМЕНТА И ПАРЛАМЕНТСКОГО ПРАВЛЕНИЯ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Великобритания – центр Содружества, политического и экономического объединения стран и территорий, входивших ранее в Бри-

дународное право (парламентское измерение международных отношений) // Международное право и международные организации. М., 2011. № 1. – С. 28–42; Конституция Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии // Избранные конституции стран Европы / Отв. ред. Б.А. Страшун. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2016; и др.

танскую империю. Кроме Великобритании членами Содружества являются 44 страны, в том числе Австралия, Бангладеш, Мальта, Новая Зеландия и другие государства, с населением 1 млрд человек.

**Великобритания – унитарное государство** и состоит из исторически сложившихся четырех частей Соединенного Королевства – Англии, Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии.

**Административно-территориальное устройство:** 47 графств, семь муниципальных графств, 26 округов, девять областей и три основных территории. Причем Англия и Уэльс делятся на графства (их соответственно 39 и 6), а те в свою очередь – на округа. Самостоятельной административно-территориальной единицей является Большой Лондон, который включает 32 городских района и Сити. Северная Ирландия делится на округа (26), Шотландия – на области (9). Самостоятельными административными единицами являются остров Мэн и Нормандские острова.

**Форма правления – парламентская конституционная монархия.**

Конституции в традиционном понимании как единого законодательного акта, закрепляющего основы государственного строя, в Великобритании не существует в том смысле, что ее основные правила не объединены в одном кодифицированном акте. Неписанная конституция состоит из норм статутного права (наиболее важные среди них – Habeas corpus акт 1679 г., Билль о правах 1689 г., Закон о престолонаследии 1701 г., законы о парламенте 1911 и 1949 гг.), норм общего права и норм, представляющих собой конституционные обычаи.

**Ключевой вопрос британской конституции – верховная власть «короны в парламенте» – совместно правления монарха, Палаты лордов и Палаты общин, которые все вместе составляют Парламент.** Этот орган обладает почти неограниченной властью над людьми и территориями, находящимися в пределах его юрисдикции. Его решения могут быть пересмотрены следующим составом Парламентом, который вправе принимать законы, отменяющие законы, принятые прежним Парламентом. Наиболее важные изменения конституционного процесса не могут быть оспорены в британских судах. Ограничить верховенство решений Парламента может только Европейский суд по правам человека в Страсбурге (Франция), который стоит на страже политических и гражданских прав, закрепленных в Европейской конвенции по правам человека, которую Соединенное Королевство подписало в 1993 г.

**Порядок наследования престола определялся до 2013 года Актом о престолонаследии (1701).** Сыновья суверена наследуют престол по старшинству; в случае отсутствия сыновей престол переходил к старшей дочери. Правом на престол обладали только протестанты. Нынешний суверен – Королева Елизавета II, вступившая на престол в 1953 г. В связи с принятием Акта о престолонаследии от 25 апреля 2013 года,

**во-первых,** «при определении наследования Короны пол лица, родившегося после 28 октября 2011 года, не является основанием превосходства данного лица или потомков данного лица по отношению к любому иному лицу (когда бы последнее ни родилось)»;

**во-вторых,** «лицо не отстраняется от наследования Короны или от обладания ею вследствие брака с лицом, исповедующим римско-католическую веру».

**Монарх считается главой государства, верховным главнокомандующим, главой администрации и светским главой официальной церкви Англии. Монарх – важный символ национального единства.** Клятвы верности короне произносят министры, государственные служащие, полицейские и вооруженные силы; управле-

ние государством производится именем Ее Величества. С викторианских времен монарх «царствует», но не правит, располагая всего двумя, обычно формальными, прерогативами: он имеет право роспуска Парламента и назначения нового Премьер-министра, или главы правительства. Сохранился ритуал консультативных встреч вечером по вторникам между Королевы и Премьер-министра.

Всеобщее избирательное право складывалось постепенно в процессе законодательных реформ, с 1832 и до 1928, когда женщины и мужчины получили равные избирательные права. Оно предоставляется гражданам по достижении 18 лет.

Последние парламентские выборы состоялись 7 мая 2015 г.

Британский Парламент часто называют прародителем всех парламентов, хотя исландский Альтинг, созданный в 930 г.н.э., намного старше британского.

В Средние века на Британских островах существовало три королевства: Англия, Шотландия и Ирландия, каждое со своим парламентом. Согласно Акту об Унии 1707 года, Англия и Шотландия были объединены под управлением Парламента Великобритании, а Акт об Унии 1800 года – включил представителей Ирландии в парламент Соединенного Королевства.

**Парламент Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии является высшим законодательным органом в Соединенном Королевстве и Королевских заморских территориях.** Его не возглавляет Британский монарх, но он является его частью. Парламент двухпалатный, включает в себя верхнюю палату, называемую **Палата лордов (полное наименование – Почтенные Лорды духовные и светские Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, собравшиеся в Парламенте),** и нижнюю палату, называемую **Палата общин (полное наименование – Почтенные общины Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, собравшиеся в Парламенте).**

Одна из палат Парламента – **Палата общин** избирается населением, а уникальная среди современных представительных демократий верхняя палата – **Палата лордов** – не избирается, а формируется главным образом на наследственной основе. Палата общин является центром политической жизни в Великобритании, а ее члены (члены Парламента) составляют элиту ее политиков. По обычаю, почти все министры избираются из их числа, и по традиции Премьер-министр и высшие члены кабинета тоже должны быть членами Парламента. Палата лордов и Палата общин собираются в разных помещениях Вестминстерского дворца в Лондоне.

До 1911 обе палаты были формально равны, хотя по традиции Палата общин считалась главной. В 1911 правительство либералов Парламентским актом закрепило верховенство Палаты общин и значительно урезало власть Палаты лордов.

## ПАЛАТА ОБЩИН – НИЖНЯЯ ПАЛАТА ПАРЛАМЕНТА ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Термин **«парламент»** обычно используется для обозначения обеих палат, но иногда под парламентом подразумевают его основную часть – Палату общин. Так, только члены Палаты общин именуются **«членами парламента»**. Правительство несет ответственность только перед Палатой общин, и эта ответственность называется **«парламентской»**. Именно Палата общин осуществляет то, что называют **«парламентским контролем»**.

Палата общин избирается всеобщим тайным голосованием граждан сроком на 5 лет на основе мажоритарной системы относительного большинства по одномандатным округам, но может быть рас-



Парламент собирается в Вестминстерском дворце

пущена досрочно Премьер-министром с согласия Монарха (в особых случаях ее деятельность может быть продлена, как это имело место во время Второй мировой войны). За роспуском Палаты общин следуют всеобщие выборы.

В настоящее время Палата общин – это общенациональный представительный орган, в состав которого входит 650 членов, каждый из которых представляет свой округ с числом избирателей от 23 тыс. до 99 тыс. Около 2/3 парламентариев имеют дополнительные доходы, кроме денежного пособия, получаемого от государства. Они довольно скромно обеспечены помещениями, больше половины парламентариев делят свои офисы с коллегами. Около 4/5 парламентариев имеют профессиональную подготовку или опыт управленческой работы. **Женщины в Палате общин представлены очень слабо, а в правительстве их еще меньше.**

**В Палате общин доминирует партийная система.** По традиции партия большинства, она же правящая партия, во время заседаний располагается по одну сторону зала, имеющего вытянутую форму; министры занимают передние скамьи. Министры «теневых» кабинетов, принадлежащие к крупнейшей на данный момент оппозиционной партии, «Ее Величества лояльной оппозиции», занимают первые ряды скамей на противоположной стороне; за ними располагаются члены оппозиционной партии и других партий меньшинства. Первые ряды скамей расположены на расстоянии «вытянутой шпаги» (это старинная традиция, порожденная тем, что заседания в палате сопровождаются бурными дебатами).

Правда, представители крупнейших партий – Консервативной и Лейбористской – ведут себя очень дисциплинированно, поэтому голосование вразрез с партийной линией случается редко. Все партии назначают или выбирают «кнутов», которые играют координирующую роль и следят за партийной дисциплиной в парламентской фракции. Парламентариям разрешается голосовать в соответствии с личными убеждениями при обсуждении проблем морального характера, таких как законность абортов или смертной казни. В середине 80-х гг. XX в. Палата общин создала ряд специализированных комитетов, «дублировавших» основные министерства, чтобы обеспечить жесткий контроль за деятельностью правительства. Счетная палата опирается в своей работе на го-

сударственную аудиторскую службу и является наиболее эффективно работающим парламентским комитетом.

**Депутаты создают различные комитеты, которые занимаются рассмотрением вопросов, имеющих серьезное общественное значение.** Среди наиболее важных функций парламента – принятие законов и контроль за деятельностью правительства. Правом законодательной инициативы пользуются члены Парламента, а соответственно и члены правительства, так как министры должны быть обязательно депутатами одной из палат.

### ПАЛАТА ЛОРДОВ – ВЕРХНЯЯ ПАЛАТА ПАРЛАМЕНТА ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Палата лордов формируется не на выборной основе. Членство в ней связывается с получением дворянского титула, дающего право быть членом Палаты лордов. Британское парламентское право не накладывает каких-либо ограничений на численный состав верхней палаты. В настоящее время Палата лордов состоит из 821 члена и включает в себя лордов светских (пэры), лордов по апелляциям, лордов духовных (архиепископы и епископы) многие из них наследовали свою власть. **Акт о Палате лордов 1999 г.** отменил автоматическое право наследственных пэров на место в высшей палате, за исключением 92 пэров (до реформы в Палате лордов было 1165 пэров, из них 650 – наследственных). В 2005 г. был принят **Акт о конституционной реформе**, лишивший Палату лордов судебных полномочий и учредивший выборную должность Лорда-спикера.

**Палата лордов значительно ограничена в правах.** Она не имеет права вносить исправления в финансовые решения или откладывать их; другие законопроекты она может откладывать только на один год.

Палата лордов получила второе дыхание в 1958 в связи с введением пожизненного пэрства (пэров, назначает правительство из числа бывших парламентариев, представителей деловых кругов, юристов, профессуры и других сфер). Пожизненные пэры играют важную роль в так называемой «рабочей палате», куда входило приблизительно 400 пэров, постоянно присутствующих на заседаниях, выступающих и голосующих в Палате лордов (примерно 43% наследственных пэров вообще не посещают заседаний палаты.) В 1993 около 47% активных членов Палаты лордов принадлежали к числу консерваторов, превосходя лейбористов (22%) и либеральных демократов (11%). Имеется также значительная прослойка пэров «поперечной скамьи», не принадлежащих ни к одной партии, 2/3 которых обычно голосуют, следуя линии консерваторов. Это неизменное преимущество часто позволяло консерваторам одерживать победу в голосовании по важным политическим вопросам, когда партия мобилизовала резервы наследственных пэров, прозванных пренебрежительно «гостями из лесной глуши», чтобы добиться решающего большинства голосов. Пэрам не платят жалованья, но они получают денежное пособие за работу в Парламенте. **После реформы 2005 г. был образован Верховный суд Великобритании и Палата лордов больше не выполняет судебные функции.**

### ПАРЛАМЕНТСКИЕ ПРОЦЕДУРЫ ИЛИ ПОРЯДОК РАБОТЫ БРИТАНСКОГО ПАРЛАМЕНТА

**Парламент Великобритании как общенациональный представительный орган являет собой триединое учреждение, включающее в себя не только обе палаты, но и монарха, «Королеву-в-Парламенте», поскольку только наличие всех трёх элемен-**



**тов образует в правовом смысле то, что называют британским парламентом.**

Эта связь обусловлена особенностью принципа разделения властей, которая состоит в том, что в системе государственных органов Великобритании такое разделение и фактически, и формально отсутствует: монарх является неотъемлемой частью каждой из ветвей власти. Так, одной из политических прерогатив монарха является его право созывать и распускать парламент. Кроме того, ни один закон не может обрести юридическую силу до тех пор, пока не будет получена королевская санкция, то есть пока он не будет одобрен монархом. Королева возглавляет парламент, однако, её роль носит в основном церемониальный характер: на практике она традиционно действует согласно рекомендациям Премьер-министра и других членов правительства.

**Вопросам процедуры в британском Парламенте придается чрезвычайно большое значение, но в отличие от большинства государств единого писанного документа,** в котором были бы зафиксированы правила внутренней организации палат, не существует, – его заменяют постоянные правила, выработанные многовековой парламентской практикой, в том числе сессионные правила, утвержденные в начале каждой сессии. Следует подчеркнуть, что эти правила, действуя в обеих палатах и выступая в качестве аналога Регламента парламента в других странах, не образуют единого нормативно-правового акта, а представляют собой собрание разнообразных норм, принятых каждой палатой раздельно и в разное время. Кроме того, **парламентская процедура регулируется различными неписаными правилами – обычаями.**

**Созыв Парламента является прерогативой монарха,** реализуемой по предложению Премьер-министра в течение 40 дней после окончания парламентских выборов посредством издания королевской прокламации.

Парламентские сессии созываются ежегодно, обычно в конце ноября – начале декабря, и продолжаются большую часть года с перерывами на каникулы. Каждая сессия начинается тронной речью монарха, которая по обычаю составляется Премьер-министром и содержит программу деятельности правительства на предстоящий год. Во время произнесения тронной речи парламент заседает в полном составе. В начале каждой сессии депутаты проводят прения по поводу речи Королевы, в которой излагаются основные направления деятельности правительства.

Продление полномочий и роспуск парламента возможны также на основании формального волеизъявления монарха. Обычай и многочисленные прецеденты позволяют Премьер-министру в любое время предложить монарху распустить парламент, при этом у монарха не существует каких-либо оснований для отказа.

**После завершения работы парламента проводятся очередные выборы, на которых избираются новые члены Палаты Общин. Состав Палаты лордов с роспуском парламента не изменяется.** Каждый парламент, собирающийся после новых выборов, имеет свой порядковый номер, при этом отсчёт ведётся с момента объединения Великобритании и Северной Ирландии в Соединённое королевство, то есть с 1801 года. Действующий парламент является уже пятьдесят пятым по счёту.

**Законотворчество представляет собой строго последовательный процесс рассмотрения законопроектов – биллей, сначала в нижней, а затем в верхней палате.** Обсуждение законопроекта – парламентские прения, или дебаты, происходят путем внесения предложений. Предложения – проекты резолюций, в

которых формулируется позиция палаты по определенному вопросу. Таким образом, посредством предложений парламентарии ставят на обсуждение какой-либо вопрос, предлагая вынести по нему решение. Правом на внесение предложений наиболее активно пользуется оппозиция, поскольку это дает возможность широкого обсуждения политики правительства.

**Правительственные законопроекты имеют приоритет:** депутаты, не являющиеся членами правительства, могут вносить законопроекты только один день в неделю (в пятницу), в то время как члены правительства вправе представлять законопроекты в любой день недели.

**Законопроекты могут быть внесены как в верхнюю, так и в нижнюю палату, но, как правило, сначала происходит обсуждение в Палате общин, а затем в Палате лордов.** Законопроект (билль) проходит три чтения. В ходе первого чтения оглашаются только наименование и цель билля, а также назначается время второго чтения. Во втором чтении законопроект рассматривается в целом и передается в один из комитетов для поэтапного обсуждения. Затем разбирается доклад комитета, предлагаются поправки и дополнения к статьям билля. В ходе третьего чтения законопроект вновь обсуждается в целом и по нему проводится голосование.

Законопроект, одобренный Палатой общин, направляется в Палату лордов. Финансовые законопроекты должны быть рассмотрены и одобрены не позже чем через один месяц с момента поступления в верхнюю палату, иначе билль подписывается Королевой без одобрения Палаты лордов. Нефинансовые билли отсылаются на подпись Королеве после одобрения их верхней палатой.

После окончания дебатов происходит голосование. Следует отметить, что его процедура весьма специфична. **Во-первых,** голосование – открытое и устное, а **во-вторых,** своеобразны его способы. Сначала спикер предлагает высказаться тем, кто «за», затем – тем, кто «против». При этом парламентарии выкрикивают, соответственно, «Да» или «Нет» – в Палате общин, а в Палате лордов – «Согласен» или «Не согласен». Спикер принимает решение в зависимости от распределения голосов. Если голоса разделились примерно поровну или у спикера возникли сомнения, то проводится повторное голосование, во время которого депутаты, в зависимости от занимаемой ими позиции по рассматриваемому вопросу, собираются по правую и левую руку от спикера. Кворум для принятия решений в Палате лордов составляет 30, а в Палате общин – 40 парламентариев.

Заседания палат в большинстве случаев проходят открыто, но спикер вправе распорядиться и о проведении заседания при закрытых дверях. Для проведения заседания Палате лордов необходимо соблюсти кворум в 3 человека, в то время как в Палате общин он формально отсутствует.

Заседания парламентских комитетов проводятся при кворуме от 5 до 15 членов в зависимости от их численности. По окончании работы над каким-либо вопросом комитет составляет отчет, который представляется соответствующей палате.

**Каждая палата Парламента Великобритании сохраняет свои древние привилегии.** Палата Лордов полагается на наследованные права. В случае с Палатой Общин, спикер в начале работы каждого Парламента отправляется в Палату лордов и просит представителей суверена подтвердить «несомненные» привилегии и права нижней палаты.

**Самая главная привилегия обеих палат – это свобода слова в спорах: ничто из сказанного в Парламенте не может быть**



Парламент, собравшийся перед королем

**причиной расследования или судебного дела в любой организации, кроме самого Парламента.** Другая привилегия – защита от ареста, кроме случаев государственной измены, тяжких уголовных преступлений или нарушения порядка. Она имеет силу во время сессии Парламента, а также на протяжении сорока дней до и после неё. Члены Парламента также имеют привилегию не исполнять обязанности присяжных в суде.

**Обе палаты могут наказывать за нарушения своих привилегий.** Неуважение к Парламенту, например, неподчинение вызову в качестве свидетеля, выпущенному парламентским комитетом, также может быть наказано. Палата Лордов может заключить человека в тюрьму на любой конечный срок, Палата общин также может заключить человека в тюрьму, но только до окончания сессии парламента. Наказание, наложенное любой из палат, не может быть оспорено в каком-либо суде.

**Парламент Соединённого Королевства может устанавливать законы своими актами.** Некоторые акты действуют на всей территории королевства, включая Шотландию, но так как Шотландия имеет свою законодательную систему (так называемый Шотландский закон), многие акты не действуют в Шотландии и либо

сопровождаются такими же актами, но действующими только в Шотландии, либо (с 1999 года) законами, принятыми Парламентом Шотландии.

#### ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ

**Контроль над правительством – важнейшая функция Палаты общин.** 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 правительству в доверии 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. 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.

**Правительство Великобритании подотчётно Парламенту.** Однако ни Премьер-министр, ни члены правительства не избираются Палатой Общин. Вместо этого Королева просит человека, пользующегося максимальной поддержкой палаты (которым обычно является лидер партии, занимающей наибольшее количество мест в Палате Общин), сформировать правительство. Чтобы они были подотчётны нижней палате, Премьер-министр и большая часть членов кабинета министров выбираются из членов Палаты Общин, а не палаты Лордов. Последним Премьер-министром из Палаты Лордов стал в 1963 году Алекс Дуглас-Хьюм. Тем не менее, чтобы выполнить обычай, лорд Хьюм отказался от своего пэрства и был избран в Палату общин после того, как стал Премьер-министром.

Парламент контролирует исполнительную власть, принимая или отклоняя её законопроекты и заставляя министров короны отчитываться за свои действия либо во время «Времени вопросов», либо во время заседаний парламентских комитетов. И в том и в другом случае министрам задают вопросы члены обеих палат, и они обязаны отвечать.

Контроль за деятельностью правительства осуществляется в следующих формах. Депутаты направляют вопросы к членам правительства, на которые министры дают устные объяснения на заседаниях палат и подготавливают письменные ответы, публикуемые в парламентских отчетах. Регламентом Палаты общин предусмотрено, что ежедневно, кроме пятницы, один час ее заседаний специально отводится для ответов Премьер-министра и главных министров на вопросы членов Парламента.

Если правительство потеряло доверие Палаты общин, Премьер-министр обязан либо уйти в отставку, либо попросить роспуска



парламента и новых всеобщих выборов. Если Премьер-министр просит роспуска парламента, суверен может согласиться с этим, а может отказать, принуждая его уйти в отставку и позволяя лидеру оппозиции сформировать новое правительство, хотя последнее происходит очень редко.

**На практике Палата общин очень слабо контролирует правительство.** Так как используется мажоритарная система выборов, правящая партия обычно обладает значительным большинством в Палате общин и не нуждается в компромиссе с другими партиями.

**Парламентский омбудсман. Парламентский уполномоченный по делам администрации (омбудсман) является частью парламентского механизма контроля над министерствами.** Должность омбудсмана была введена законом о парламентском уполномоченном 1967 г. **Омбудсман – должностное лицо – обязанностью которого является рассмотрение жалоб граждан на действия министерств.** Омбудсман назначается правительством, которое 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, который решает, направить ли ее парламентскому уполномоченному. Парламентский уполномоченный занимает свою должность, пока «ведет себя хорошо» (по выражению закона о парламентском уполномоченном), 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 его компетенцию 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 министерства и ведомства, список которых содержится в приложении к закону. Он не может проводить расследование действий 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. По результатам своих расследований омбудсман не может принимать никаких обязательных решений (например, отменить или изменить административный акт). 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 парламентау специальный доклад. Его доклады, представляемые парламентау, рассматриваются специальным комитетом по делам парламентского уполномоченного. Комитет заслушивает свидетельские показания должностных лиц соответствующих министерств и доклады парламентского уполномоченного.

## ОСОБЕННОСТИ БРИТАНСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

Особенностями развития и современного состояния парламентаризма в Великобритании являются следующие моменты.

**Первая особенность.** Британский парламента возник в конце XIII века и с тех пор продолжает функционировать без перерывов на протяжении всей политической истории Великобритании. Парламент **Великобритании является примером сочетания старых и новых форм, их напластований, сосуществования.**

**Вторая особенность.** Парламент Великобритании функционирует в условиях отсутствия в стране писаной конституции. Некоторые правила, относящиеся к его организации и деятельности содержатся в обычных законах страны (их мало), другие – в неписаных нормах конституции, конституционных соглашениях.

**Третья особенность.** Положение парламента в конституционной системе определяется двумя фундаментальными принципами: парламентского верховенства и парламентарного правления. Реальное же функционирование всего парламентского механизма основано на существовании в стране двухпартийной системы. Под ее влиянием находится вся организация избирательного процесса, она оказывает определяющее воздействие на внутреннюю организацию и деятельность парламента. Под ее влиянием сложилась наиболее существенные конституционные соглашения, обуславливающие весь комплекс отношений между парламентом и правительством.

**Четвертая особенность.** 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 сильные позиции в парламенте. Процесс перемещения центра власти от парламента к правительству остро поставил вопрос о предназначении представительного органа, его реальном положении в конституционной системе.

**Пятая особенность.** Одна из важнейших особенностей парламента Великобритании – выборность. Это единственный выборный центральный орган государственной власти в стране. Правила, определяющие проведение выборов, имеют большое значение для политической и правовой жизни страны. В процессе парламентских выборов решается вопрос о том, кто из двух главных партий, составляющих двухпартийную систему, будет править страной. В Великобритании порядок проведения выборов определяется парламентским законодательством.

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

**Седьмая особенность.** Основной сферой деятельности британского парламента является законодательство. Верховная власть в области законодательства вверяется парламентау в целом. Это – Королева в парламенте, т.е. Королева и две палаты в парламенте. 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.

**Восьмая особенность.** В XIX веке утвердился принцип верховенства парламента, определяющий его положение в качестве верховного законодательного органа. Он означает, что парламента 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 сомне-

ние 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).

**Девятая особенность.** 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. Законодательная инициатива может быть осуществлена в любой палате, она 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 вносится тем министром, который отвечает за его разработку и прохождение в палате.

**Десятая особенность.** Контроль за деятельностью правительства является одним из важнейших направлений деятельности парламента согласно принципу ответственного правления. В британской парламентской практике правительство несет коллективную ответственность перед парламентом. Применяются следующие формы контроля: вотум недоверия, резолюция порицания, вопросы устные и письменные. Выражение правительству вотума недоверия влечет либо его отставку, либо роспуск Палаты общин. В британской парламентской практике вотум недоверия – явление чрезвычайно редкое. Последние два таких случая произошли при необычной ситуации, когда правительство не имело поддержки большинства в Палате общин (в 1924 и 1979 гг.).

**Одиннадцатая особенность.** Резолюция «порицания» в Великобритании – это лишь юридически существующий институт. Оппозиция достаточно часто вносит в Палате общин предложение о выражении недоверия, но оно отклоняется партийным большинством, поддерживающим правительство.

**Двенадцатая особенность.** Одной из форм контроля, получивших развитие в последнее время, является работа специализированных комитетов. С 1979 г. в практику вошло приглашение министров для дачи показаний на их заседаниях. Наиболее часто применяемая форма контроля – вопросы правительству, а по существу его критика. В соответствии с регламентом работы палаты

ее заседания ежедневно (кроме пятницы) начинаются с «часа вопросов». Ежегодно правительству задается около 40 тыс. устных вопросов. Как правило, каждый министр выступает перед парламентом раз в месяц, Премьер-министр – 2 раза в неделю. Существует список тем, на которые министры не обязаны отвечать: вопросы обороны и безопасности, информация личного характера, коммерческая информация конфиденциального свойства.

Таким образом, в последние десятилетия в Великобритании были проведены реформы, направленные на повышение эффективности деятельности парламента, обеспечение парламентариям более широких возможностей для осуществления основных функций представительного органа.

**Парламент Великобритании – чрезвычайно активное представительное учреждение.** 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. Важная роль парламента Великобритании особенно обнаруживается в моменты острых политических и социальных кризисов, когда он становится центром дискуссий, фокусом всей политической жизни. Парламент Великобритании способен влиять на ход событий, общественное мнение, политику правительства.

#### **А.К. Саидов: Ұлыбританияның Парламенті.**

Мақалада Ұлыбритания Парламентінің қалыптасу тәртібі, қызметінің түрлері, заңнамалық процедуралары мен қоғамның саяси жүйесіндегі орны жан-жақты қарастырылады. Сонымен қатар, автор Ұлыбританиядағы парламентаризмнің даму эволюциясын қадағалайды.

*Түйінді сөздер:* Ұлыбритания, Біріккен корольдік, парламент, лордтар палатасы, қауымдар палатасы, патшайым, монарх, депутаттар, лейбористер, консерваторлар.

#### **A. Saidov: Parliament of the United Kingdom.**

The article considers in detail the procedure of formation, form of activities, legislation procedures and position of Parliament of the United Kingdom in the political system of the society. The author also traces the evolution of development of parliamentarism in Great Britain.

*Keywords:* Great Britain, United Kingdom, Parliament, House of Lords, House of Commons, Queen, the Crown, deputies, Laborites, Conservatives.