

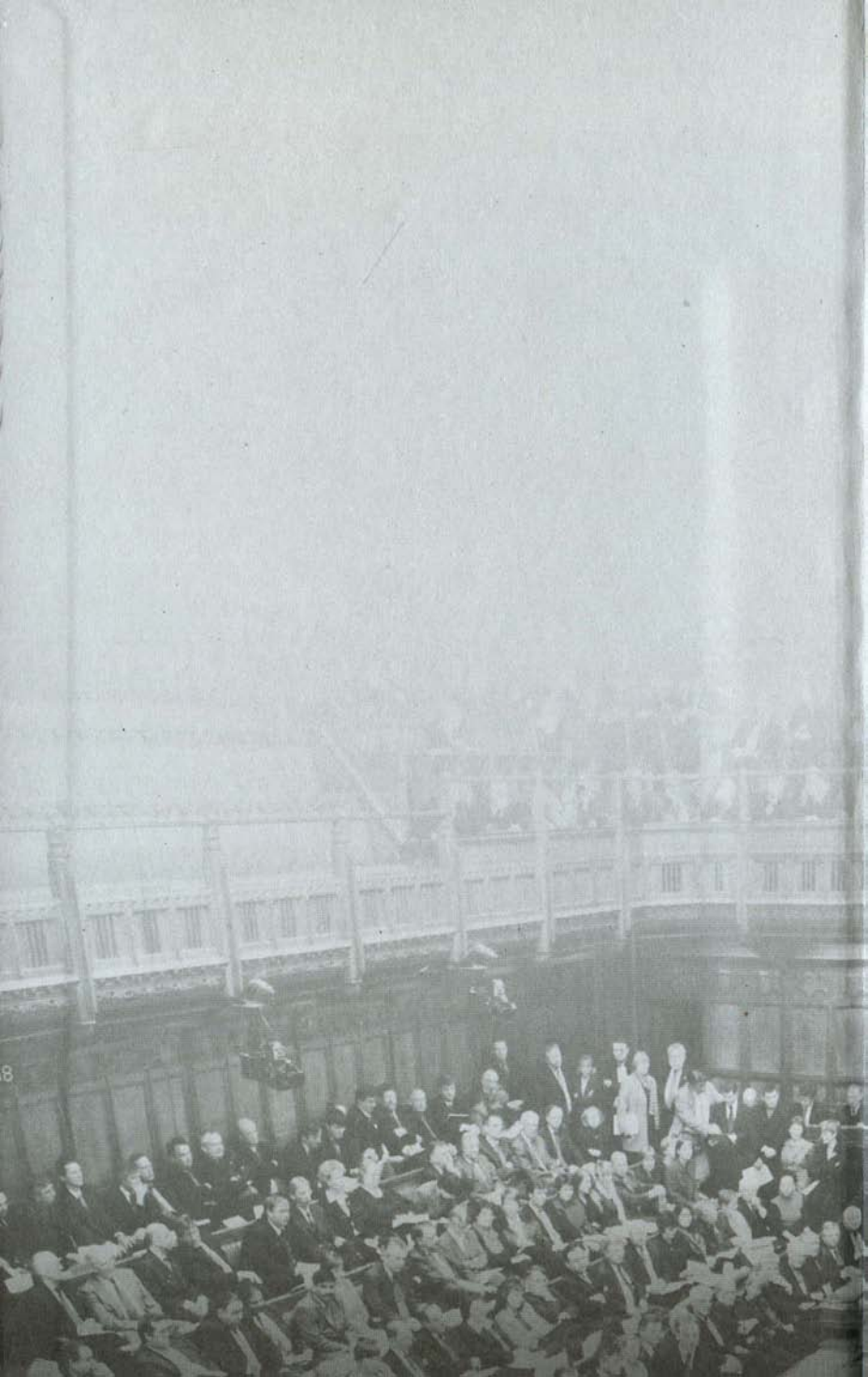
ЖИВАЯ ИСТОРИЯ

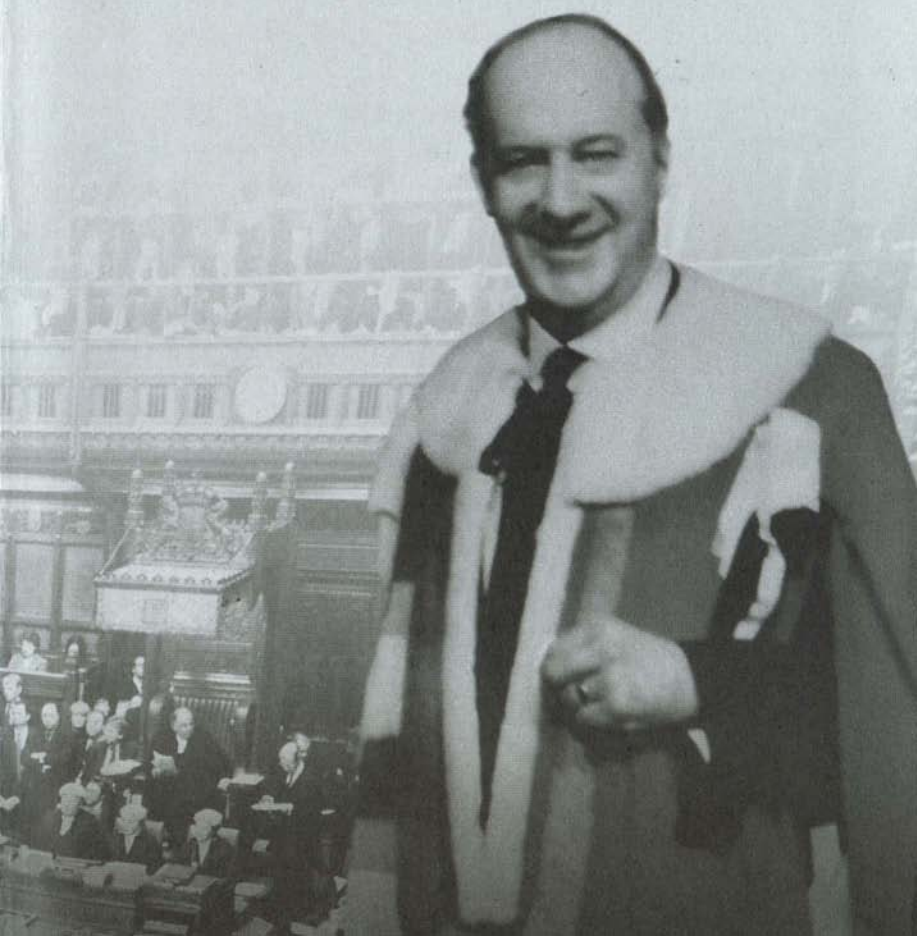
Уна Макдональд

ПОВСЕДНЕВНАЯ ЖИЗНЬ

БРИТАНСКОГО ПАРЛАМЕНТА









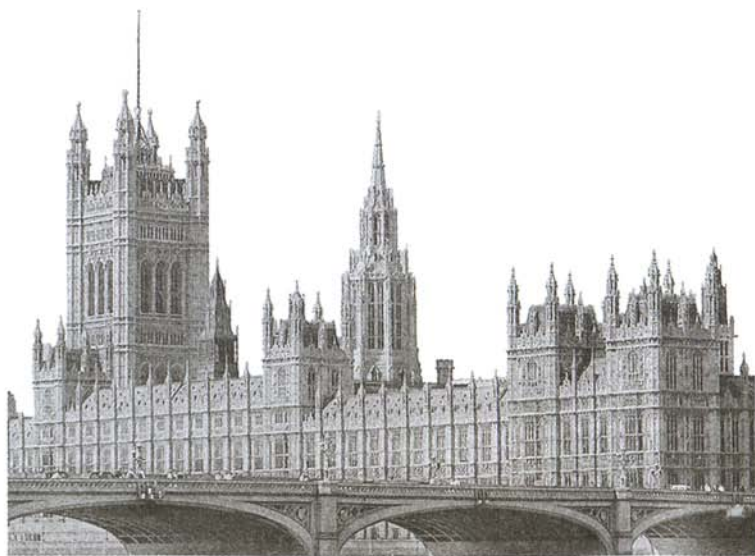


ПОВСЕДНЕВНАЯ

Уна Макдональд

Oonagh McDonald

PARLIAMENT AT WORK



METHUEN • LONDON

ЖИЗНЬ БРИТАНСКОГО ПАРЛАМЕНТА



МОСКВА • МОЛОДАЯ ГВАРДИЯ • 2007

УДК 342.533(410)
ББК 67.400.6(4Вел)
М 15



Перевод с английского
Е. В. КОЛОДОЧКИНОЙ

Серийное оформление
Сергея ЛЮБАЕВА

Перевод осуществлен по изданию:
Oonagh McDonald. Parliament at Work.
London, Methuen, 1989

ISBN 978-5-235-03079-4

© Oonagh McDonald, 1989
© Колодочкина Е. В., перевод, 2007
© Издательство АО «Молодая гвардия»,
художественное оформление, 2007
© «Палимпсест», 2007



Как депутату Государственной думы Федерального собрания России всех четырех ее созывов мне особенно приятно рекомендовать читателям книгу У. Макдональд, посвященную истории и функционированию парламента Великобритании. Книга, выходящая в популярной серии «Живая история. Повседневная жизнь человечества», — классическое пособие по истории старейшего в мире законодательного органа, который стал образцом для парламентов многих стран мира.

Автор книги, известный финансист и политик, хорошо знает свою тему. Более десяти лет она была депутатом британского парламента от лейбористской партии и потому детально осведомлена о механизме его деятельности. Используя личный опыт, У. Макдональд подробно, подчас с мягким английским юмором, описывает разные направления работы парламента, его депутатов и сотрудников. Отдельные главы повествуют о палате общин и палате лордов, выборах и законотворчестве, парламентских комитетах и взаимоотношениях парламентариев с правительством.

Если взять исторический аспект, то, как показано в книге, парламентская система Великобритании изначально развивалась как инструмент ограничения королевского самовластия. Не обходилось без драматических эпизодов: король много раз распускал

парламент, а парламент в 1649 году отправил Карла I Стюарта на плаху. В XVIII веке парламент и назначаемое им правительство оттеснили монарха на второй план, сделавшись главными органами власти в Англии, а затем и в необъятной Британской империи. Но прошло еще немало времени, прежде чем парламент стал реально выражать интересы широких слоев населения, обеспечивать взаимодействие власти с народом, надежно оберегать страну от потрясений. И тут вполне уместно вспомнить известное изречение Уинстона Черчилля: «Демократия — плохой способ управления, но ничего лучшего человечество пока не придумало».

Первое издание книги вышло еще в 1989 году. С того времени произошли важные изменения в политической системе Великобритании, инициированные лейбористским правительством Тони Блэра на рубеже XX и XXI веков. По просьбе редакции доктор Макдональд любезно согласилась дополнить свою работу новым материалом, доведя ее изложение до нашего времени. Надеемся, что это позволит отчественным читателям получить более глубокое представление как об историческом пути британского парламентаризма, так и о его современном состоянии.

Обширная и разнообразная информация, размещенная в книге, представляет немалый интерес и для современной России, развивающей свою парламентскую систему с учетом зарубежного опыта, в том числе опыта старейшей из западных демократий.

*Артур Чилингаров,
заместитель председателя
Государственной думы ФС РФ*

Когда заходит речь о британском парламенте, большинство людей обычно имеют в виду палату общин или Вестминстерский дворец — резиденцию парламента с 1341 года. Но если быть точным, то парламент состоит не только из его выборных членов — в него входит более тысячи наследственных пэров, пожизненных пэров, духовных лордов, судебных лордов плюс королева. Под словом «парламент» часто понимают саму систему управления, а также период времени между всеобщими выборами, что способно сбить с толку любого человека, не сведущего в этих тонкостях.

Формально королева, а также палата лордов и палата общин должны утверждать любой новый закон. Законотворчество — наиболее привычный аспект деятельности парламента, но это лишь часть его работы. Палата лордов и палата общин должны тщательно изучать соответствие решений и действий правительства интересам народа. Члены парламента и пэры задают вопросы министрам, обсуждают, что делается для решения проблем и что еще следует сделать, рассматривают политику правительства в специальных парламентских комитетах. Парламент подчиняется решениям и законам Евросоюза, поскольку Великобритания вступила в 1973 году в Европейское сообщество. Только палата общин может уполномочить правительство собирать налоги и расходо-

вать государственные финансы от своего имени. Палата лордов выполняет функции суда; это высший апелляционный суд в Великобритании.

Парламент оберегает интересы как отдельных людей, так и общества в целом. В прошлом он тратил большую часть своего времени на заслушивание жалоб отдельных людей и местных общин, да и сегодня парламент по-прежнему стоит на страже прав личности. Любой человек, считающий себя пострадавшим от бюрократии в любом ее проявлении — будь то министерство социального обеспечения, полиция, департамент здравоохранения и т. д., — может подать жалобу своему представителю в парламенте, который попытается навести в его деле порядок.

В этой книге мы подробно рассмотрим, как работает британский парламент и какую роль в нем играют руководящие лица, рядовые депутаты и пэры. Мы также окинем критическим взглядом деятельность парламента и зададимся вопросом, насколько эффективна его работа на исходе XX века.

РЕЗИДЕНЦИЯ ПАРЛАМЕНТА

Парламент Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии заседает в известном готическом здании на берегу Темзы, перестроенном Чарльзом Бэрри и украшенном Огастесом Пьюджином после пожара, уничтожившего старое здание парламента в 1834 году. Пожар был вызван чересчур энергичным сжиганием старых деревянных палочек с насечками — эта примитивная форма подсчета голосов была окончательно отменена в 1826 году. Рабочие набили палочками печку в помещении палаты лордов, и огонь перекинулся на деревянные панели. Вестминстерский дворец сгорел дотла, в огне погибло большинство архивов палаты общин, в том числе старинные записи, протоколы заседаний и подробное описание принятых биллей, подписанных несколькими поколениями парламентариев.

Единственной частью здания, уцелевшей после пожара, немецких бомбежек мая 1941 года и теракта, совершенного боевиками ИРА в 1974 году, остается Вестминстер-холл, возведенный в XI веке в правление Вильгельма Рыжего (Руфуса), сына Вильгельма Завоевателя. Это величественный каменный зал с деревянной кровлей на дубовых стропилах, который сегодня используется крайне редко, в самых торжественных случаях: например, в 1977 году, в начале празднования

серебряного юбилея королевы Елизаветы II (25 лет со дня восшествия на престол), спикер парламента обратился здесь к ней с приветственной речью.

Начиная с XV века Вестминстер-холл стал свидетелем многих исторических событий: от суда над сэром Томасом Мором, которого приговорили к смерти в 1535 году, до процесса участников «порохового заговора» 1606 года (на этом заседании пожелало присутствовать столько народу, что пришлось принести дополнительные стулья и выдавать их за плату в 10 шиллингов) и суда над Карлом I в 1649 году. На протяжении XVII и XVIII веков здесь продолжались публичные судебные процессы над епископами, прелюбодейками (например, герцогиней Кингстон) и мятежными лордами. Самым долгим оказался суд над Уорреном Гастингсом — бывшим генерал-губернатором Индии, обвиненным в мошенничестве, злоупотреблениях и измене. Суд над ним начался в 1788 году, а в апреле 1795 года Гастингс был оправдан; весь процесс продолжался 149 парламентских дней. Главным обвинителем выступил Эдмунд Бёрк — знаменитый парламентарий, погубивший свою карьеру непродуманными обвинениями; он был вынужден сложить с себя полномочия и умер год спустя. Тем не менее Гастингса суд совершенно разорил. С тех пор в Вестминстер-холле судили только одного человека: в 1806 году Генри Дандеса, виконта Мелвилла, обвинили в использовании государственных средств в личных целях в бытность его статс-секретарем военно-морского ведомства. Его тоже оправдали. В Вестминстер-холле проходили роскошные коронационные банкеты, пока Вильгельм IV не покончил с этой традицией. Последним пир в честь коронации устроил здесь Георг IV в 1821 году: тогда было съедено говядины, телятины, баранины, ягнятины и курятины на тысячи фунтов стерлингов, выпиты сотни бугылок вина, портвейна, хереса и шампанского.

До конца XVIII века Вестминстер-холл был торговым центром, заставленным лотками с лентами, перчатками, шарфами, головными уборами и книгами, а у входа в него располагалось небольшое кафе. Все это убрали, когда суд переехал из Вестминстерского двор-

ца на улицу Стрэнд. С тех пор Вестминстер-холл часто использовали для прощания с государственными деятелями и монархами, в том числе с Эдуардом VII в 1910 году, Георгом V в 1936 году и Георгом VI в 1952 году. В январе 1965 года здесь выставили тело сэра Уинстона Черчилля, проститься с которым пришло более миллиона человек. Главы государств, в том числе французский президент Шарль де Голль, время от времени выступали здесь перед палатой лордов или палатой общин. Но в отличие от прошедших веков сегодня в Вестминстер-холле обычно пусто, холодно и тихо.

Вестминстер был одновременно королевским дворцом, пока не пострадал от пожара в 1512 году, после чего Генрих VIII переехал в Уайтхолл, и резиденцией парламента, начиная с его первого созыва Симоном де Монфором в 1265 году. Однако только в 1377 году палата лордов и палата общин начали заседать раздельно. Палата общин обычно собиралась в зале Капитула Вестминстерского аббатства, пока в 1547 году Эдуард VI не предоставил в ее распоряжение часовню Святого Стефана. Именно в этой часовне руководили палатой многие великие политики прошлого, в том числе оба Питта, Пим и Уолпол. Здесь были сделаны первые шаги к парламентской демократии, когда в 1832 году нижняя палата приняла Билль о реформе. Она сгорела в 1834 году, и только ее название осталось на входе в зал Святого Стефана — на двери, через которую проходят в Центральный зал и в галереи для посетителей.

После пожара 1834 года был устроен конкурс проектов для строительства нового здания парламента в елизаветинском или готическом стиле. Предпочтение отдали проекту Чарльза Бэрри, однако обиды и споры, возникшие после конкурса, не утихали еще несколько лет, и работы начались только в 1844 году. Затем планы Бэрри пришлось изменить с учетом пожеланий доктора Рида, пытавшегося наладить вентиляцию дворца со стороны Темзы, которая тогда была грязной сточной канавой Лондона без всяких очистных сооружений. Доктору Риду мы обязаны высокими потолками и башней над Центральным залом. Башня и шпили добавляют зданию внушительности, но совершенно бесполез-

ны в плане вентиляции. В результате в одних частях парламента до сих пор душно и жарко, в других — холодно и гуляют сквозняки.

Вестминстерский дворец занимает площадь 8 акров; в нем более 1100 помещений, от небольших офисов до Королевской галереи, более 100 лестниц и 35 лифтов. Это одна из самых грандиозных парламентских резиденций в мире, неизменно вызывающая у гостей из других стран чувство зависти. Из Центрального зала ведут два пути: в сторону трона в зале палаты лордов и в сторону кресла спикера. Оба зала заседаний и три зала ожидания (Центральный, для депутатов палаты общин и для пэров) соединены между собой центральным коридором на главном этаже здания. В Центральном зале, расположенном между палатой лордов и палатой общин, привлекает внимание высокий сводчатый потолок с огромной латунной люстрой-канделябром. В четырех секторах потолка между пересечениями балок помещены мозаичные изображения святых покровителей Англии, Ирландии, Шотландии и Уэльса*.

Центральный зал — место для общения; весь день он гудит как улей, а поздно вечером в нем темно и пусто. Здесь постоянно толпятся люди, приехавшие со всей страны, чтобы попытаться «лоббировать» своих депутатов по какому-либо вопросу, касающемуся, например, здравоохранения или повышения стипендий. При входе им выдают зеленую карточку, в которую они вписывают имя своего представителя в парламенте, собственные имя и адрес и указывают цель своего посещения. Посыльные во фраках расхаживают с карточками по палате общин, пока не отыщут нужного депутата. Это не самый быстрый способ связаться со своим представителем, который может или застрять в каком-нибудь комитете, или дожидаться своей очереди, чтобы задать вопрос министру, или произносить речь в палате. Другие люди приходят, заранее условившись о встрече, и во время ожидания развлекают себя тем, что высматривают в толпе известные лица.

* Имеются в виду святые Георгий, Патрик, Андрей и Давид (*здесь и далее — примечания переводчика*).

По коридору из Центрального зала попадаешь в зал ожидания (лобби) палаты общин, куда в часы работы палаты открыт доступ публике. Именно сюда депутаты приходят поговорить, здесь они встречаются с журналистами газет, радио и телевидения, получают корреспонденцию и официальные бумаги, заходят в кабинеты парламентских представителей разных партий или направляются в зал заседаний по арочному переходу, поврежденному во время бомбардировки 1941 года. По обе стороны от входа стоят статуи погруженного в раздумья Уинстона Черчилля и Дэвида Ллойд Джорджа. Напротив них можно увидеть бронзовое изображение Клементы Эттли и пустой постамент, ожидающий, вероятно, еще одного премьер-министра XX века*.

Зал палаты общин был восстановлен после авианалета 1941 года как можно ближе к плану Бэрри; он вмещает только 437 членов парламента. Черчилль в особенности настаивал на сохранении маленького, уютного зала, в котором — что правда, то правда — легко говорить, даже когда он пуст. В отличие от многих других парламентских залов, имеющих форму полукруга, этот разделен на две части, расположенные друг против друга. Это связано с тем, что изначально палата общин заседала в часовне Святого Стефана. Монахи сидели на двух рядах скамей по обе стороны от алтаря, и такое расположение не изменилось, когда в XVI веке их сменили депутаты палаты общин. Считается, что это отвечает духу соперничества, свойственному британской политической жизни.

По крайней мере с 1663 года господствующим цветом в палате общин является зеленый, хотя, возможно, эта традиция восходит еще к Тюдорам, чьими цветами

* В путеводителе по зданию парламента, изданном в 2006 году, появилось предупреждение, чтобы посетители и члены парламента не прикасались к статуе Черчилля. Согласно поверью, это приносит удачу (особенно депутатам-консерваторам), из-за чего левую ногу изваяния, установленного в 1969 году, стерли почти до основания. Лейбористы считают своим талисманом статую Ллойд Джорджа и регулярно прикасаются к его правой ноге. Статуя Клементы Эттли не обнаруживает видимых повреждений. В конце февраля 2007 года на постаменте напротив статуи Черчилля было установлено бронзовое изображение Маргарет Тэтчер.

были зеленый и белый. Так что депутаты сидят, а то и полулежат на зеленых скамьях, причем их поведение удивительно похоже на манеры их предшественников из прежних столетий. Сегодняшний депутат порой откидывается назад — не для того чтобы вздремнуть, а чтобы прижаться ухом к усилителю, вделанному в спинку скамьи, и расслышать сквозь шум, что говорится. По обе стороны зеленой ковровой дорожки идут две красные полосы. Это своего рода разделительный барьер, указывающий на то, что споры следует улаживать в ходе обсуждения, а не на поединках. Последние дуэли в палате произошли в 1779 году, между Уильямом Адамом и Чарльзом Джеймсом Фоксом, и в 1780 году, между Уильямом Фуллертоном и лордом Шелбурном, однако суровое внушение, сделанное забиякам спикером Лоутером, положило этому конец. Традиция выяснять отношения на дуэли не во всем согласуется с фактами, поскольку даже в те времена депутатам не позволялось входить в помещение палаты со шпагами. В гардеробе для членов палаты до сих пор на каждом крючке есть розовая петелька, в которую можно было вставить шпагу!

В центре палаты находится кресло спикера, сделанное из черного дерева, — подарок из Австралии. Теперь кресло постоянно остается в палате, хотя до 1834 года спикер имел право забрать его с собой, когда уходил в отставку. Нынешнее кресло относится к мебели, подаренной парламенту разными странами, входящими в Британское Содружество, после Второй мировой войны; в число подарков входят также ящики для официальных бумаг из Новой Зеландии, кресло парламентского пристава с Цейлона (ныне Шри-Ланка) и три секретарских кресла из Южной Африки.

За креслом спикера, возвышаясь над ним, расположена галерея для прессы: она набита битком, когда на вопросы депутатов отвечает премьер-министр и во время начала важнейших дебатов, в другое время там меньше людей, а после 4 часов дня она практически пуста. Напротив галереи для прессы находится галерея для публики. Передние ее ряды занимают пары и «почетные гости»; эта галерея также бывает полна во вре-

мя важных дебатов и «парламентских часов». Посетитель должен получить билет — либо выстояв очередь, либо договорившись с каким-нибудь депутатом. Билеты на дебаты по бюджету или на внеочередное заседание — своего рода золотой песок: за членами парламента, у которых они есть в наличии, гоняются их коллеги в отчаянной попытке раздобыть пропуск для своих гостей. На галерее всегда сидит хотя бы один слушатель, хотя поздно вечером, когда обсуждаются рутинные вопросы, депутаты нередко в недоумении поглядывают вверх, спрашивая себя, что держит тут этого чудака.

В отличие от зала палаты общин палата лордов не пострадала во время Второй мировой войны. Она обустроена в 1847 году и поражает своим богатым убранством, контрастирующим с деловой обстановкой в палате общин. На церемонии открытия парламента под резным позолоченным навесом устанавливают два трона для королевы Елизаветы II и принца Филиппа, по обе стороны от которых обычно располагаются принц и принцесса Уэльские. Перед большим красным диваном — «мешком с шерстью», на котором восседает лорд-канцлер, — стоят еще два длинных «мешка», на которых во время церемонии открытия сидят лорды-судьи в судебных мантиях. Во время заседаний палаты лордов членам тайного совета и старшим сыновьям пэров позволено сидеть на ступеньках трона за лордом-канцлером.

Епископы сидят на скамьях, обитых красной кожей, по правую сторону от лорда-канцлера. Тридцати шести «духовным лордам» разрешили заседать в палате во времена Реформации; в их число входят оба архиепископа — Кентерберийский и Йоркский — и епископы Лондона, Винчестера и Дарема. Остальные должны соблюдать очередь по старшинству, то есть по выслуге лет. Пэры, стоящие на стороне правительства, сидят позади епископов, пэры-оппозиционеры — слева. Как и в палате общин, три секретаря сидят за столом палаты лордов с двумя курьерскими ящиками, у которого выступают представители правительства и оппозиции. Напротив стола находятся скамьи для независимых —

принцев крови и всех прочих, кто не может или не желает примкнуть к какой-либо политической партии. В целом в палате могут разместиться 250 пэров — зал чересчур тесен, поскольку с середины 1980-х годов заседания регулярно посещают в среднем около 300 человек.

В палате лордов преобладает красный цвет — возможно потому, что он считается королевским. Зал пестрит красками и позолотой, на потолке — эмблемы королей и королев, в том числе роза Тюдоров и французская лилия, а на оконных витражах изображены гербы всех пэров с 1360 по 1900 год. В нишах между окнами стоят 18 бронзовых статуй баронов, добившихся у короля Иоанна Безземельного принятия Великой хартии вольностей. Все детали затейливой отделки этого зала созданы знаменитым декоратором Огастесом Пьюджином.

Палата лордов, Центральный зал, Королевская галерея (сюда иногда приходят главы государств, чтобы выступить перед депутатами и пэрами), гардеробная и комната принцев (небольшое помещение вне залов заседаний, используемое пэрами для частных разговоров) пышно декорированы, однако остальные помещения выглядят более строго, поскольку там парламент работает. В здании также находятся библиотеки палаты лордов и палаты общин, помещения комитетов, бары, буфеты, кафетерии, столовые, курительная, чайная комната и кабинеты. Несколько лет назад был произведен осмотр помещений, чтобы убедиться в эффективности их использования. Ходят слухи, что в одной из комнат обнаружили служанку, церемонно гладившую брюки кого-то из пэров. Вероятно, это анекдот, но он красноречиво говорит о тесноте во дворце и о твердой уверенности многих депутатов в том, что лорды занимают слишком много места. Некоторые помещения и коридоры оклеены дорогими темными обоями, придающими им мрачный вид даже в разгар лета. Резиденция парламента напоминает уютный, старомодный мужской клуб, который с изрядным опозданием позволили посещать и женщинам. Это прекрасный дворец, но он недостаточно хорошо оснащен, чтобы соответствовать нуждам современного парламента.

Отладка механизма

Комиссия палаты общин — орган, учрежденный в 1978 году и состоящий из пяти депутатов, включая лидера палаты, под председательством спикера. Фактически она нанимает весь постоянный обслуживающий персонал палаты общин и руководит им. За бесперебойную работу палаты отвечают структурные подразделения: управление делами палаты общин, управление парламентского пристава, библиотечное управление, финансово-административное управление, управление официальных отчетов и управление питания. Постоянный штат палаты лордов относительно невелик, он занимается вопросами процедуры и ведением протоколов и подчиняется секретарю парламента, согласно соответствующему акту 1824 года. Герольдмейстер палаты лордов («Черный жезл»), которого обычно можно увидеть только во время торжественной церемонии открытия парламента, отвечает за бытовые удобства, безопасность и прочие службы — уборку, телефонию и т. д. Обычно это адмирал, генерал или маршал авиации в отставке.

Все шесть с лишним сотен лет после первого зафиксированного назначения секретаря (клерка) палаты общин в 1363 году секретари являлись главными делопроизводителями палаты. У них пестрая и многообразная история. Изначально под «клерком» понимали человека, умеющего читать и писать, что было просто необходимо, поскольку большинство членов палаты этого не умели. Клерки получали скудное жалованье, однако извлекали выгоду из своего положения и зарабатывали деньги на стороне. Доклад специального комитета от 1833 года разоблачил и пресек практику, заведенную секретарями; она состояла во взимании платы за дополнительные услуги вроде печатания протоколов заседаний палаты общин, ускоренное представление частных законопроектов или продажи назначений на выход в отставку с пенсионом — некий Гардиндж в 1747 году получил такое назначение за 6 тысяч фунтов стерлингов.

Клерки начали вести записи парламентских заседаний с XVI века. Джон Сеймур, назначенный на эту

должность в 1547 году и переживший до 1567 года три царствования, первым стал вести дневник; с 1553 года он делал подробные записи обо всех результатах голосования в палате. Его преемник Фульк Онслоу полностью записывал и речи, стараясь выслушать все выступления и резюмировать возражения, наряду с исполнением своих секретарских обязанностей — надзора за соблюдением процедуры в палате. Каждый день он переписывал свои заметки в полный журнал дневных слушаний в парламенте — первый из протоколов, которыми мы располагаем. В те времена столь подробные отчеты создавали опасность для членов парламента; правящий монарх мог неблагосклонно отнестись к их высказываниям, а отсутствие записей ограждало их от монаршего гнева и возможного ареста. 60 лет спустя, в 1623 году, Карл I пожелал просмотреть журнал, который вел действующий тогда клерк, чтобы проверить речь одного депутата, которая его рассердила.

Долгие годы журнал был главным источником информации о порядке работы в палате. Например, в 1581 году, когда освободилось место спикера, палата не знала, как приступить к его избранию за неимением прецедента. Тогда Онслоу сверился с «изначальной книгой записей» (журналом Сеймура) и нашел запись о процедуре избрания спикера палаты в те времена, а заодно три ходатайства о предоставлении палате привилегий, то есть свободы слова в палате общин, свободы от ареста для ее членов и их слуг и доступа к царствующей особе. В 1623 году палата решила, что журнал клерка должен стать «Вестником палаты» — предтечей «Официального отчета о заседаниях».

Секретари отвечали за ведение протоколов и составление других документов и биллей. Пол Джодрелл, назначенный клерком палаты в 1683 году, попытался собрать воедино все протоколы и, к своему ужасу, обнаружил, что зачастую их пачками выдавали на сторону. Например, Сэмюел Пепис взял в 1678 году на время несколько страниц, чтобы выяснить, что говорили о нем в парламенте, когда его обвинили в передаче сведений о военном флоте французскому правительству и

в заговоре с целью искоренения протестантства. Джодреллу удалось собрать большую часть протоколов, но когда король отказался предоставить для их хранения помещение рядом с Вестминстер-холлом, он заплатил младшему клерку, чтобы тот хранил протоколы, и больше их уже никогда не выдавали на руки.

Со временем на клерков возложили ответственность за руководство палатой в плане процедуры. Генри Гатселл, бывший клерком с 1768 по 1797 год, издал первый справочник под заглавием «Прецеденты и процедура в палате общин». Его труд уступил место «Парламентской практике» Эрскина Мэя, впервые опубликованной вскоре после реформы парламента в 1832 году. Эта работа представляет собой «свод мудрости» клерков палаты и до сих пор является настоящей библией процедуры, с которой сверяются и секретари, и депутаты.

В XX веке клерки не зависят больше от правительства и политических влияний. Секретарь палаты общин не заведует другими отделениями палаты, но является финансовым распорядителем, несущим ответственность за все расходы палаты общин. Его управление включает 49 секретарей, состоящих на службе у палаты, но не являющихся государственными служащими. Клерки обязаны давать всем депутатам советы по вопросам процедуры. Такие советы должны быть беспристрастными, даже если секретари знают, что тот или иной депутат намеревается сорвать дебаты в палате общин или поставить правительство в неловкое положение, задав неудобные вопросы.

Однако это лишь часть обязанностей секретарей. Они все еще отвечают за ведение протоколов заседаний палаты, возложенное на редакционный отдел, в которых приводится и программа работы палаты на следующую неделю. Клерк по-прежнему должен записывать решения палаты и зачитывать на заседаниях список вопросов, которые палате предстоит рассмотреть. Секретарь сидит за столом в парике и черной мантии напротив спикера в обществе двух депутатов; во время дебатов он дает спикеру советы, если вдруг возникнет какой-нибудь особенно запутанный проце-

дурный вопрос. Клерки консультируют депутатов по процедуре в каждом постоянном комитете по частному и государственному законодательству и обеспечивают специальные комитеты постоянным обслуживающим персоналом.

Управление парламентского пристава

Должность парламентского пристава происходит от королевского телохранителя, впервые назначенного Эдуардом I в 1279 году; при нем на службе состояло 20 приставов, в царствование Эдуарда II их число возросло до 30. Круг их обязанностей был весьма широким: сбор арендной платы и налогов, вербовка солдат и фрахтовка кораблей, служба в местных комиссиях и вмешательство в деятельность местной администрации и правосудия в интересах короля. Палата общин в 1386—1397 годах четырежды выражала королю протест в связи с поведением королевских приставов и применением ими силовых методов, обвиняя их в притеснении простого народа путем произвольных арестов и вымогания денег. Жалобы заглохли с окончанием правления Ричарда II в 1397 году. В 1415 году палата общин решила обзавестись собственными приставами и обратилась к королю с просьбой предоставить ей хоть одного; на эту должность назначили Николаса Моды.

Членам палаты общин был нужен собственный пристав, чтобы укрепить привилегии парламента и защитить его членов от произвола людей короля, в частности от ареста. Пристав со своим жезлом «прислуживал спикеру», а когда в парламенте не было заседаний, удалялся. Средневековая булава (*mace*) больше напоминала полицейскую дубинку, чем тот тяжелый, искусно отделанный позолоченный жезл, с которым сегодня выступает пристав во время процессий. На ней был выгравирован королевский герб, что подтверждало полномочия или гарантировало от ареста в те времена, когда мало кто умел читать и писать.

Мы мало знаем о том, в чем заключалась служба пристава в палате общин в первую сотню лет, однако в его

обязанности входила защита членов парламента от ареста. Эта «привилегия» восходит корнями к иммунитету всех членов королевских судов. Впервые она была провозглашена в петиции палаты общин к Генриху IV в 1404 году, на том основании, что члены палаты должны быть способны свободно посещать ее заседания «без препятствий и перерыва». Они не должны подвергаться аресту за долги или нарушения договоров любого рода. Около 1545 года пристава использовали именно для защиты членов палаты от ареста. Одного из парламентариев, Феррерса, арестовали за долги городские власти, и палата общин приказала клерку добиться его освобождения. Он велел приставу Сент-Джону пойти и спасти Феррерса из тюрьмы, но на подходе к Сити на того напали местные клерки, и ему пришлось отбиваться своей булавой. Шерифы отказались ему помочь, и он вернулся в парламент без Феррерса. Сент-Джон пожаловался палате, ему велели возвращаться в Сити, и на сей раз ему удалось выполнить поручение. Феррерс снова занял свое место, клерков Сити посадили в Тауэр, а членам парламента была окончательно дарована свобода от ареста.

Очень скоро парламентарии начали злоупотреблять этой привилегией, распространив ее на своих, говоря обобщенно, «поваров и экономок». Так продолжалось до XVIII века, когда круг удостоенных этой привилегии ограничили действующими членами парламента и служащим там персоналом. Вплоть до того депутаты вели бойкую торговлю местами в своем домашнем хозяйстве для тех, кому надо было укрыться от закона. Члены парламента продавали должности слуг даже богатым друзьям и родственникам, которым требовалась защита от суда.

Вскоре пристав взял на себя роль церемониймейстера, привратника и домоправителя и обзавелся помощниками. Ему не выделяли никаких средств на эти цели, поэтому он тоже начал взимать деньги с тех, кто хотел использовать законодательные функции палаты или узнать, какие там были приняты решения. Например, в 1731 году пристав и его свита брали пять фунтов за взятие рыцаря под стражу, 12 шиллингов 6 пенсов «с

каждого человека, принесшего присягу у стола и получившего гражданство», 6 шиллингов 8 пенсов за «доставку вызова в палату по частным делам» и т. д. Пристав с помощниками очень хорошо справлялись с этими и другими обязанностями, в основном связанными с законодательством, касающимся отдельных лиц, в те времена, когда большинство законов подпадало под эту категорию.

К XVII веку управление пристава упрочилось и взяло на себя доставку копий протокола, что было очень важно для ежедневной работы палаты. Впервые копии отпечатали и стали ежедневно раздавать членам палаты в 1682 году, и эта услуга не отменена до сих пор, хотя теперь документы рассылают по почте. Пристав использовал для рассылки некоторое количество «гонцов», но впоследствии возникли сложности с набором подходящих людей на неполный рабочий день. В XIX веке управление начало нанимать уличных фонарщиков, и это продолжалось до 1940-х годов, поскольку многие члены парламента проживали поблизости. Приставу приходилось содержать склад всех бумаг, которые палата распорядилась напечатать. Работа его была тяжелой: пристав с помощниками открывали помещение в семь утра и оставались на посту до окончания дебатов в парламенте, зачастую до позднего вечера. За все это он получал небольшое жалованье, и до 1833 года пристав с помощниками зарабатывали деньги, взимая плату за свои услуги.

Сегодня обязанности пристава по-прежнему связаны с ранней историей этой должности. Как мы помним, он отвечал за исполнение постановлений парламента, за охрану парламентариев и за жезл, который он и сегодня носит по торжественным случаям. Если член парламента отказывается покинуть палату после того, как был удален спикером, пристав сопровождает его к выходу. Вне палаты его сменяет помощник пристава: он просит дежурного полицейского инспектора сопровождать депутата в его кабинет, чтобы тот забрал бумаги или вещи, которые хочет унести домой. Депутата не пускают за ограду палаты общин, пока не истечет срок его временного отстранения от заседаний. Как

только он покинет здание, пристав отчитывается перед спикером в исполнении распоряжения.

Однако ему редко доводится выполнять подобные поручения. В основном в его обязанности входит поддержание порядка в здании. Если посетители устраивают скандал в галерее для публики, крича или швыряя чем-нибудь в депутатов — от листовок до коровьего навоза (как-то раз было и такое), помощники пристава быстро выведут их оттуда. Разнузданных посетителей могут взять под стражу и продержать всю ночь в комнате полиции рядом со служебным входом для депутатов. Спикеру бывает трудно принять такое решение, как признался виконт Тонипанди — бывший спикер Джордж Томас. Однажды, когда он был спикером палаты общин, несколько женщин и детей из женского лагеря мира Гринэм-Коммон отвели в комнату полиции из-за их поведения на галерее для публики, поскольку Томас считал, что не нужно разлучать детей с матерями на ночь. По традиции пристав — бывший военный, отвечающий за безопасность парламента и его членов: эта задача становится все сложнее из-за постоянной угрозы терактов. Теперь посетителей обыскивают и подвергают проверкам в целях безопасности; депутаты и пристав борются друг с другом, чтобы найти золотую середину между безопасностью и открытым доступом к народным избранникам.

В отделении пристава служат около 190 человек, включая швейцаров и рассыльных в визитках, которые ходят с розовыми листками (телефонограммами) или зелеными карточками (запросами посетителей, желающих увидеть своего депутата) по всему Вестминстерскому дворцу, разыскивая нужного им человека. Прочие сотрудники незаметны. Отделение отвечает за текущий ремонт палаты, за содержание и распределение 18 рабочих помещений для комитетов, 14 переговорных и конференц-залов, примерно 400 кабинетов депутатов, помещений их личных секретарей и помощников, галереи для прессы и прочих помещений — телевизионной, гардеробной, парикмахерской (только для мужчин), комнаты, где можно переодеться, и туалетов. Ради удобства депутатов и их помощников при-

став со своей командой, можно сказать, сворачиваются из кулька в рогожку, поскольку в здании (даже вместе с отдельными корпусами, например, Норман Шоу Норз и домом 3 на Динс-Ярд) катастрофически не хватает помещений для парламентариев.

Проблемы пристава усугубляются из-за скупости министерства финансов, которое не раз и не два задерживало ассигнования на рабочие помещения для депутатов и их помощников. Последним приходится работать в коридорах, крытых галереях, в набитых битком шумных офисах, иногда даже без окон. Во дворце очень мало переговорных комнат, где депутаты могут встретиться с избирателями, чтобы обсудить их проблемы в более уединенной обстановке, чем в Центральном зале, Верхнем зале ожидания или кафетерии для публики. Все эти проблемы сказываются на качестве работы депутатов с избирателями, однако в перспективе их обещают обеспечить новыми офисами на Бридж-стрит и Парламент-стрит.

Пристав также наблюдает за порядком и безопасностью в Вестминстерском дворце. По согласованию с комитетом по обслуживанию он составляет правила изготовления удостоверений и выдачи их депутатам, парламентским обозревателям, журналистам, секретарям, помощникам и прочему персоналу. Вместе с этим комитетом он отвечает также за подземную парковку и обеспечение палаты общин канцтоварами. Швейцары смотрят за порядком на галерее для публики, тогда как за безопасность во всем здании отвечают полиция и служба безопасности, подчиненные комиссару столичной полиции.

Выполняя все эти обязанности, пристав и его управление действуют сообща со специальным комитетом по обслуживанию палаты общин, учрежденным в 1965 году для «консультирования господина спикера по вопросам удобств и услуг в части Вестминстерского дворца в пределах ограждения», то есть в той части, что используется палатой общин. Возглавляет комитет лидер палаты, а состоит он из 19 депутатов, назначенных палатой. В нем есть четыре подкомитета: бытовых удобств и управления, снабжения, компьютерный и библиотечный.

У пристава имеются также церемониальные обязанности, восходящие, вероятно, к царствованию Генриха VIII, когда он должен был «прислуживать спикеру», и уж наверняка к правлению Елизаветы I, когда ему приходилось нести булаву во время процессий. Он и сегодня участвует в церемониях — в процессии спикера и во время присутствия в палате. Пристав или один из его заместителей, в черном придворном костюме XVIII века и при шпаге, должен находиться в палате все время заседаний, и депутаты время от времени подходят к нему, сидящему в углу зала, чтобы получить пропуска для посетителей в галерею для публики. В целом, обязанности пристава мало изменились за века: он по-прежнему отвечает за безопасность членов парламента и снабжение их всем необходимым.

Библиотека палаты общин

Честь основания библиотеки, скорее всего, принадлежит Джону Сеймуру, впервые начавшему вести протоколы заседаний в 1547 году, или Джодреллу, искавшему помещение для всех этих протоколов. Но разумнее приписать ее спикеру Чарльзу Эбботу, принявшему в 1802 году решение о том, чтобы свести воедино уставы, книги, трактаты, брошюры, рукописные и печатные документы, изданные палатой; именно он составил «собрание Эббота» — свод парламентских документов XVIII века. Его преемник, спикер Мэннерс-Саттон, выделил в 1817 году помещение для этого собрания, а в 1818 году был назначен первый библиотекарь — Бенджамин Спиллер.

Библиотека занимает анфиладу комнат на главном этаже и выходит на Темзу. В ней очень уютно: толстые зеленые ковры на полу, глубокие кресла, обтянутые коричневой кожей, и высокие резные стеллажи. Здесь сохранились некоторые архаичные штрихи: серебряные и латунные подставки для бумаг, перо и чернила на каждом столе и таблички, запрещающие громко разговаривать (хотя табличек, запрещающих курение, нет). В погожий день с раннего утра помещение заливают

солнечный свет; в былые времена здесь целый день было полно депутатов, окутанных клубами табачного дыма и старательно писавших письма своим избирателям. Теперь конечно же у них есть свои кабинеты и секретари, и библиотека потихоньку заполняется на протяжении утра, когда депутаты приходят сюда почитать газеты или поработать над будущей речью.

До конца Второй мировой войны Библиотека сильно напоминала книжное собрание сельского дворянина — классические труды в красивых кожаных переплетах, философские и научные сочинения, книги о путешествиях, но очень мало работ по экономике и статистике. Однако затем новые парламентарии захотели получать больше информации и современных книг и газет. В 1945 году был учрежден специальный комитет, который выступил в 1946 году перед палатой с отчетом и рекомендацией о том, чтобы превратить библиотеку из простого хранилища книг и парламентских документов в единственное в своем роде учреждение. В отчете также предлагалось учредить при библиотеке научно-исследовательскую службу и привести собрание книг, газет и документов в соответствие с требованиями сегодняшнего дня. Сегодня в библиотеке хранятся газетные вырезки; она предоставляет компьютерную систему поиска по всем дебатам, вопросам, проектам резолюций и т. д.; при ней имеются электронная система поиска, отдел статистики и большая аналитическая служба. Ее сотрудники подбирают аналитические данные по главным законопроектам и другим вопросам, рассматриваемым палатой, обрабатывая ежегодно более восьми тысяч запросов от депутатов. Их консультации совершенно объективны и не затронуты влиянием той или иной партии.

Персонал работает долгими часами, делая все средства библиотеки доступными, когда бы ни заседала палата. Библиотека предоставляет превосходное обслуживание, которое можно оценить по-настоящему только тогда, когда перестаешь быть депутатом. Она закрыта для посторонних, и даже с экскурсией попасть туда нельзя.

Управление питания

До 1773 года депутаты не могли купить еды в здании парламента. Несомненно, этим объясняется, почему членов парламента в XVII и XVIII веках описывали поедаящими апельсины и жующими пироги прямо на заседаниях; им приходилось перекусывать в харчевнях и кофейнях, расположенных вокруг Вестминстерского дворца, или полагаться на торговлю вразнос. Только в 1773 году Джон Беллами, назначенный заместителем эконома, взялся обеспечивать депутатов едой. За 5 шиллингов 6 пенсов члены парламента могли получить «стейк, пирог с телятиной, бараньи котлеты с пирожными, салатами, маринадами, копченым сыром и т. д.». Ресторан семейства Беллами погиб в пожаре 1834 года, а когда дворец был отстроен заново, его снабдили кухнями и столовыми.

Сегодня управление питания заведует девятью барами при палате общин; это служебный бар при парламентской столовой, бар для публики, зал Аркура, зал Пьюджина, курительная, бар для прессы, бар для персонала, летний павильон и бар «Энни». Обеды подают в четырех столовых: в зале Аркура, столовой для публики (куда депутаты могут приводить гостей), столовой для прессы и на летней террасе. Есть еще четыре банкетных зала, которые могут заказывать частные лица, четыре кафетерия и чайный салон для депутатов*. Их обслуживают примерно 300 человек, подающие в день в среднем 3,5 тысячи блюд — от чашки чая до банкета по случаю официального приема. Разумеется, их съедают не одни только члены парламента, а еще и несколько тысяч людей, работающих в палате общин, а также посетители.

В следующих четырех главах мы расскажем о происхождении и функциях главных действующих лиц парламента: спикера и премьер-министра, а также членов кабинета, младших министров, рядовых депутатов и членов палаты лордов.

* В настоящее время в ведении управления питания находятся в общей сложности 28 пунктов питания и три пункта розничной торговли сувенирной продукцией.

К ПОРЯДКУ! К ПОРЯДКУ!

Так звучат знакомые многим слова спикера, призывающие палату к порядку в начале каждодневной работы. Каждый спикер, впервые заступающий на свой пост, должен сознавать, что за его плечами — многовековая история. Бернард Ветерилл, избранный 15 июня 1983 года, стал 154-м спикером палаты общин*.

Первое упоминание о выборах палатой общин одного из членов в качестве своего представителя относится к 1376 году: тогда депутаты избрали сэра Питера де ла Мара, рыцаря из графства Херефордшир. Это произошло во времена «Доброго парламента», который попытался пресечь чудачества стареющего короля Эдуарда III и его влиятельной любовницы Алисы Перрерс. Но титулом «спикера» первым был наделен сэр Питер Хангерфорд, рыцарь из графства Уилтшир, когда его избрали представителем «Злого парламента» 1377 года, отменившего все решения «Доброго парламента». Поскольку сэр Питер Хангерфорд стал первым человеком, носившим титул «спикера», историю этого поста обычно ведут с 1377 года.

Средневековым спикерам не хватало независимости от монарха и правительства, присущей современ-

* С 2000 года спикером палаты общин является лейборист Майкл Мартин.

ным спикерам. Сэр Джеймс Пикеринг, спикер парламента, который собрался в Глостере 20 октября 1378 года, показал, в какой степени и спикер, и парламент были в те времена подвластны монарху. В своей вступительной речи, как отмечено в одном из старых протоколов палаты общин, он сказал: «Прежде всего, если он скажет что-либо во вред, ущерб или поношение королю или короне, или умалит почет или имущество знатных лордов, король не станет обращать на это внимания, а лорды должны вести себя так, будто ничего и не было сказано, поелику палата общин желает сохранить почет и владения короля и права короны, а также оберегать почтение к лордам, полагающееся им во всем».

Палата общин собиралась только по повелению монарха и с XIV по XVIII век вела исключительно закрытые дебаты. Обязанностью спикера было доводить мнение палаты до сведения короля. Напряженность, связанная с этой двойной ролью, проскальзывает в следующих записанных словах сэра Джеймса: «Что касается до него лично, он заявил, что ежели по неосмотрительности скажет что-либо, что будет признано ошибочным по общему согласию его собратьев, членов парламента, им следует поправить его сразу или потом». С самого начала палата общин относилась к спикеру как ее представителю, назначенному по ее же выбору. Тем не менее многие спикеры были прямо или косвенно назначены в палату правящим монархом. Для короны это была несложная задача, поскольку многие члены парламента занимали свое место благодаря покровительству короля. Спикер избирался палатой общин, однако обычно был назначенцем монарха.

Сегодня спикеры по-прежнему избираются в начале работы нового парламента (после всеобщих выборов) в ходе традиционной церемонии, которая сильно отличается от церемонии официального открытия парламента в начале новой сессии. Члены обеих палат собираются в своих залах. В палате лордов лорд-канцлер сообщает, что королева не может присутствовать на церемонии. Сидя вместе с пятью лордами-уполномоченными в мантиях на скамье между тронном и «меш-

ком шерсти», он приказывает «Черному жезлу» отправиться в палату общин и пригласить депутатов выслушать поручение королевы, касающееся работы нового парламента. После этого депутаты возвращаются в свою палату, чтобы избрать нового спикера. Председательствует во время этой процедуры «отец палаты» — депутат с наибольшей выслугой лет, сидящий за столом на месте клерка. Это изменение было введено в 1972 году, а до того выборами спикера на протяжении трех веков руководил секретарь палаты общин. Два депутата-«заднескамеечника», обычно выбранных из обеих частей палаты, выдвигают и отстаивают кандидатуру нового спикера, после чего палата приступает к голосованию.

Сегодня спикер уже не является королевским выдвиженцем, однако с 1940 года он всегда был членом правящей партии, если избирался на свой пост впервые. Он не должен назначаться «переднескамеечниками» (наиболее влиятельными депутатами) или партией большинства, поскольку является представителем не правительства, а палаты общин, поэтому избранию спикера предшествуют консультации между правительственной и оппозиционной партиями, в том числе «заднескамеечниками». Стороны должны прийти к согласию по кандидатуре спикера, даже если она оставляет желать лучшего. Спикер Ветерилл честно признался, что занял этот пост только потому, что два других кандидата, Хэмфри Эткинс и Фрэнсис Пим, от него отказались.

Иногда консультации оказываются сорванными, как в 1951 году, когда правительство и «переднескамеечники» предложили кандидатуру Уильяма Шепарда Моррисона, но на собрании фракции лейбористов взбунтовались «заднескамеечники», и кандидатом выдвинули Мейджора Джеймса Милнера, председателя бюджетной комиссии и заместителя спикера в парламенте предыдущего созыва. В результате прошли альтернативные выборы: консерваторы предложили Моррисона, а лейбористы — Милнера. Избрали Моррисона — 318 голосами против 251. Таким образом, даже в XX веке выборы спикера не всегда проходили гладко.

Второй подобный случай произошел в 1971 году, когда спикер Горацио Кинг ушел в отставку. Победившие на выборах 1970 года консерваторы представили на рассмотрение лидерам лейбористов две кандидатуры: Джона Бойда Карпендера и Селвина Ллойда. Лейбористы отдали предпочтение Селвину Ллойд, и Уильям Уайтлоу, бывший тогда парламентским заместителем министра труда и занятости, сообщил журналистам, что обе фракции пришли к согласию по кандидатуре спикера. В день выборов, 12 января 1971 года, в палате раздались протесты. Кандидатуру Селвина Ллойда представляли старшие «заднескамеечники» от лейбористов и консерваторов; начались дебаты. Первым с возражениями выступил Джон Пардоу от либеральных демократов. Его поддержал Роберт Максвелл-Хайслоп от консерваторов, который утверждал, что дебаты нельзя проводить, если выдвинут только один кандидат, и осудил влияние партийного руководства на выбор спикера. Затем он предложил сэра Джефффри де Фрейтаса, «заднескамеечника» от лейбористов, к великому замешательству последнего, и только для того, чтобы внести раскол. Сэр Джефффри тотчас заявил о своей поддержке Селвина Ллойда, и тот был избран 294 голосами против 55.

После этого процедурный комитет внес кое-какие изменения в вековые правила избрания спикера. Они были приняты в январе 1972 года и допускали проведение голосования даже по единственной кандидатуре. Однако выборы без «сюрпризов» возможны только при условии полного согласия. Даже если голосование проходит спокойно, ни один спикер не может считать, что избрание ему гарантировано, и Селвин Ллойд тоже не мог, особенно при таких обстоятельствах. Поэтому первые несколько дней своего спикерства он промучился в одеянии Горацио Кинга (штаны предшественника не сходились на нем, и приходилось прикрывать-ся перевязью), пока для него не сшили костюм по размеру.

По традиции спикеры выходят из «заднескамеечников», не имеющих опыта работы в правительстве, однако исполнение должности председателя бюджетной

комиссии (заместителя спикера) учитывается при назначении кандидатуры — в XX веке этот пост занимали семь спикеров. Тем не менее это не гарантия повышения. В 1972 году процедурный комитет постановил, что исполнение должности председателя бюджетной комиссии или его заместителя не является основанием для автоматического выдвижения кандидатуры на пост спикера.

По меньшей мере шесть спикеров имели опыт работы в правительстве, а три из них входили в кабинет. Бернард Ветерилл в 1970—1973 годах был правительственным «хлыстом» (парламентским организатором правительственной партии), а в 1973—1974 годах — заместителем «главного хлыста» в парламенте. Селвин Ллойд побывал министром иностранных дел и министром финансов. Его правительственная карьера не складывалась гладко, но в бытность его лидером палаты (см. главу шестую) во время премьерства сэра Алека Дуглас-Хьюма он снискал популярность среди «задне-скамеечников», поскольку заботился об улучшении положения депутатов. В прошлом правительственный опыт засчитывался потенциальным спикерам в минус, однако теперь это допустимо, лишь бы спикер не вышел непосредственно «с правительственной скамьи».

В церемонии вступления в должность нового спикера есть один необычный момент: его силком тащат к креслу. Первым спикером, не желавшим занимать свое место, был сэр Ричард Уолдегрейв в 1381 году: он предчувствовал спор между королем и палатой общин, который поставит его в затруднительное положение. Тем не менее ему пришлось сделаться спикером. С тех пор спикеры всячески делают вид, будто не хотят принимать свои обязанности, и, возможно, не без причины.

Не менее девяти спикеров палаты общин казнили, хотя и не в связи с исполнением их должности. Первым стал сэр Джон Бюсси: его казнил в 1399 году Генри Болингброк (будущий Генрих IV) за поддержку Ричарда II. Следующие пять — Уильям Трешэм, его сын Томас Трешэм, Томас Торп, сэр Джон Венлок и Уильям Кейтсби, спикер единственного парламента при Ричар-

де III, — были обезглавлены как сторонники Йорков или Ланкастеров во время Войны Алой и Белой розы.

За ними последовали сэр Ричард Эмпсон, бывший спикером парламента в 1491 году, и Эдмунд Дадли, спикер в 1504 году, которого Генрих VIII казнил в 1510 году по подложному обвинению в измене. Сэр Томас Мор был спикером непродолжительное время в 1523 году. После своего избрания он подал королю обычную петицию о привилегиях, утверждая, что свобода слова необходима, раз в палате общин проводятся дебаты. Впервые спикер попросил монарха предоставить членам парламента право «свободно облегчать свою душу». Его ходатайство было тотчас удовлетворено, однако его решимость вскоре подверглась испытанию, когда лорд-канцлер кардинал Уолси явился в палату общин, чтобы запросить крупную сумму денег на войну с Францией, которую Мор считал ошибкой. Палата общин отказалась удовлетворить эту просьбу, встретив Уолси «упорным молчанием», и сэр Томас отстаивал ее право так поступать, ссылаясь на «старинные вольности палаты». Это был первый шаг к обретению спикером независимости от короны.

Мора судили в Вестминстер-холле в 1535 году — не за его деятельность в качестве спикера, а за то, что он не желал признать действительным развод Генриха VIII и его полномочия в качестве верховного главы англиканской церкви. По иронии судьбы, обвинение в измене против Томаса Мора было основано на лжесвидетельстве сэра Ричарда Рича, бывшего тогда спикером палаты. Мор стал последним казненным спикером.

Сегодня спикеры не зависят ни от правительства, ни от монарха. Мор первым потребовал свободных дебатов, однако и Генрих VIII, и Елизавета I держали палату общин под контролем, хотя Генрих VIII и считал уместным заявить папе римскому, что дебаты в парламенте ведутся свободно и без ограничений. Елизавета I ясно дала понять, насколько должна простираться свобода слова, в своем ответе на ходатайство спикера о предоставлении парламенту обычных привилегий. От ее лица выступал лорд-хранитель печати, который заявил, что свобода слова в палате общин не сводится к тому,

чтобы говорить обо всем, что в голову взбредет, или учреждать от праздности ума особую религию или правительство. Ни один уважающий себя король не потерпит подобной нелепицы.

На протяжении XVII века парламент шел к победе в борьбе за свою свободу и независимость. Когда Яков I написал в 1621 году спикеру, требуя, чтобы члены парламента не вмешивались в дела, касающиеся правительства или важных государственных вопросов, палата общин ответила знаменитым протестом, заявив, что все эти вопросы подлежат рассмотрению и обсуждению в парламенте, и «каждый член парламента может и должен иметь право свободно высказываться в ходе обсуждения, споров и принятия решений». Король вспылил и вырвал оскорбительную страницу из журнала протоколов палаты.

Один из самых знаменитых спикеров, Уильям Ленталл, снискал известность во времена Долгого парламента, впервые собравшегося 3 ноября 1640 года. Он впервые ввел различные процедурные правила, включая необходимый кворум из 40 депутатов, без которых многие дебаты в том парламенте обратились бы в хаос. Его час пробил, когда Карл I вступил в палату общин 4 января 1642 года с твердым намерением приструнить парламентариев, публично обличивших его противозаконные поступки в «Великой ремонстрации». Накануне спикер получил послание с требованием выдать пятерых членов парламента — Пима, Хэмпдена, Холлиса, Хезелриджа и Строуда — для заключения под стражу по обвинению в государственной измене. Все пятеро получили позволение палаты покинуть ее до прибытия короля.

Карл I явился в парламент с вооруженной свитой. Он прошел за барьер (сегодня это просто белая линия на полу, пересекать которую могут только члены парламента и обслуживающий персонал), что до него и после него не делал ни один монарх, и уселся в кресло спикера. Он хотел узнать, где находятся пятеро опальных членов парламента, однако наткнулся на каменное молчание. Тогда спикер Ленталл сказал: «У меня нет глаз, чтобы смотреть, и языка, чтобы говорить в этом

месте, если только палате, слугой которой я являюсь, не будет угодно меня направить; и я смиренно прошу у Вашего Величества прощения за то, что не могу дать ответа на вопрос, который Вашему Величеству было угодно мне задать». Карл I ушел из палаты под крики «Привилегий!», еще долго звучавшие у него в ушах. Пятеро членов парламента вернулись туда 11 января, а в августе разразилась гражданская война.

После «Славной революции» 1688 года привилегии парламентариев — свобода от ареста и свобода слова — были подтверждены королем. В Билле о правах 1689 года говорилось, что «свобода слова и дебатов в ходе работы парламента не должна пресекаться или ставиться под вопрос ни в одном суде или месте вне парламента». Парламент — а значит, и спикер — получили независимость от короны.

С тех пор роль спикера постепенно превратилась в ту, какую он играет сейчас — роль независимого председателя палаты. Артур Онслоу — возможно, величайший спикер, когда-либо избиравшийся палатой общин, — предпринял первые шаги в этом направлении. Он был спикером с 1728 по 1761 год; дольше него на этом посту не пробыл никто. В 36 лет он был избран членом парламента от вигов графства Суррей и получил известность своей неподкупностью в те времена, когда подкуп и коррупция воспринимались как должное. Он ушел с поста секретаря военно-морского департамента (хорошо оплачиваемая должность) и жил на доходы от законопроектов в отношении частных лиц (см. главу десятую).

Главным нововведением Артура Онслоу стала строгая и беспристрастная дисциплина в палате общин. Он попытался установить более точное расписание работы (дневные заседания должны были начинаться между 13 и 15 часами) и бороться с поздними заседаниями, в которых винил правительство; дебаты часто продолжались до полуночи и даже позже. Онслоу полагал, что палата должна заседать по субботам, чтобы эффективно делать свое дело, и сетовал на привычку отдыхать по этим дням, введенную сэром Робертом Уолполом, чтобы тот имел возможность уезжать на охоту. Он также

хотел убедиться в том, что протоколы заседаний ведутся как должно. До 1742 года журнал протоколов вел секретарь палаты общин, порой делавший это не вполне аккуратно. Спикер Онслоу велел печатать протоколы, а не писать их от руки. Кстати, это были единственные отчеты о заседаниях палаты, которые он соглашался терпеть, будучи неумолимым противником публикации парламентских документов в прессе.

Онслоу не был совершенно независим в политическом плане. Спикера по-прежнему назначал глава правительства: эта практика сохранялась до 1789 года, когда секретарь палаты посоветовал Уильяму Питту не назначать спикером Аддингтона на том основании, что кандидатура спикера должна быть предложена палатой. Онслоу не принимал участия в дебатах и голосовании, за исключением случаев, когда голоса разделялись поровну, хотя в те времена спикеры могли входить в комитеты и выражать свои политические взгляды на заседаниях, что они и делали. На протяжении XVIII века палата постепенно начала осознавать, что это неприемлемо, но даже в 1832 году противники Билля о реформе еще собирались в доме спикера Мэннерс-Саттона, чтобы обсудить план кампании против этого законопроекта. Когда парламент был снова созван в 1835 году, Мэннерс-Саттона не переизбрали спикером — возможно, потому, что спикер первого парламента после принятия закона о реформе должен был быть вне политики. В этом духе выдержано замечание сэра Роберта Пиля о том, что «должность спикера не должна находиться в центре партийных пристрастий», хотя он и поддерживал Мэннерс-Саттона. Было еще только два случая, когда спикеры выразили свои политические взгляды или участвовали в обычном голосовании. Последний имел место в 1870 году, когда спикер Денисон проголосовал по время дебатов по бюджету против предложения обязать фермеров получать разрешение на лошадей, используемых для ремонта проселочных дорог, считая его несправедливым. С тех пор спикеры должны быть совершенно беспристрастными и только руководить деятельностью парламента.

Лишь во второй половине XIX века правила изменились, и спикер получил возможность действительно исполнять роль председателя палаты. Начиная с 1877 года Чарльз Парнелл и депутаты от Ирландской националистической партии повели борьбу за затягивание рассмотрения и создание препятствий на пути правительственных законопроектов, используя все доступные им средства процедуры. Они выдвигали множество поправок к законопроектам, а потом прибегали к «флибустьерству» (обструкции), специально внося на рассмотрение проекты резолюций «о прекращении прений» или об оставлении председателем своего кресла. Палата быстро изменила правила, чтобы подобные проекты можно было выдвинуть только раз, но этого оказалось недостаточно, чтобы унять ирландских националистов. Они растянули дебаты по проекту о защите личности и собственности (ирландский билль) на пять дней (в общей сложности 41 час), пока спикер Бранд не положил этому конец, отказавшись предоставлять слово любому депутату. Тогда палата общин приняла новый регламент, и правительство взяло под свой контроль работу палаты. Впервые спикер получил полномочия довести выполнение повестки дня до конца, не объявляя перерыва. Тогда окончание работы было назначено на 1 час ночи; сегодня — на 22.30.

Итак, за последние сто лет спикер окончательно утвердился в роли председателя палаты, обязанного быть совершенно беспристрастным. После своего избрания он исполняет обязанности до тех пор, пока является членом палаты общин. В случае всеобщих выборов он должен участвовать в них, как все прочие депутаты, но не как член политической партии. Он выступает как «господин спикер, добывающийся переизбрания»; даже на его предвыборных афишах не должно быть цветов никакой определенной партии, поэтому спикер Ветерилл, представляющий Кройдон, выбрал зеленый цвет.

До сих пор спикер еще не терпел поражения, даже если на его место находился другой претендент. Сложилась целая традиция, по которой у спикеров не было соперников на всеобщих выборах, и она соблюда-

лась во время первых десяти всеобщих выборов XX века. Только в 1935 году лейбористы выдвинули своего кандидата в Давентри, избирательном округе спикера Фицроя. Это решение осудили не только журналисты и консерваторы: письмо протеста подписали, среди прочих, лейбористы Рамсей Макдональд, Стэнли Болдуин и Дэвид Ллойд Джордж. Джордж Лэнслери, депутат-лейборист от Поплара, отстаивал решение насчет Давентри, говоря, что Лейбористская партия возражает против принципа, по которому спикер представляет какой-либо избирательный округ, как любой другой депутат. Этому правилу пытались найти альтернативу, но в 1938 году специальный комитет отверг все рассмотренные варианты. Было заявлено, что любая попытка лишить электорат округа права избрать собственного представителя в парламенте будет серьезным нарушением демократических принципов. Даже идея о создании особого мандата для спикера, выдвинутая в 1963 году, не пришлась по душе многим председателям палаты. У спикера не возникает трудностей с решением проблем своего округа: он занимается такими делами преимущественно через частную переписку, тогда как прочие депутаты часто поднимают вопросы округа публично.

Часть дня спикер обычно тратит на ознакомление с письмами избирателей и разбор записок после депутатских приемов. Джордж Томас, бывший спикером с 1976 по 1983 год, стал первым, кто продолжал заниматься этими делами на своем посту, поскольку, как и большинство депутатов, считал их важным способом поддержания связи с избирателями. Остаток утра уходит на переговоры по частным вопросам, запросы отчетов правительства, рассмотрение требований от депутатов принять участие в дебатах и на встречи с управляющими делами от правительства и оппозиции. Каждый день в половине первого спикер встречается с председателем бюджетной комиссии и другими двумя своими заместителями, чтобы принять окончательное решение о повестке дня.

Сегодня спикер занимает свое место в половине третьего пополудни, но, в отличие от своих предшест-

венников, он не обязан оставаться там до конца работы. С 1855 года стали назначать заместителей спикера, поочередно восседающих в его кресле. В прошлом спикеры либо покидали свой пост, загубив здоровье, либо подкрепляли свои силы, постоянно прикладываясь к бутылке портера, запас которого держали за креслом.

Как только спикер займет свое место, его обязанностью является поддерживать порядок, охлаждать горячие головы и быть готовым к любым неожиданностям. Но самая сложная проблема — решить, кому и когда предоставить слово. Члены парламента, вскочившие со своего места, пока предыдущий оратор заканчивал свою речь, могут высказываться только тогда, когда спикер вызовет одного из них. Раньше спикер указывал взглядом на человека, которому собирался предоставить слово. Такую привычку завел сэр Джон Тревор, первый спикер-валлиец, избранный в 1690 году, но поскольку он был косым на оба глаза, это приводило к большой путанице, так что, в конце концов, члены парламента стали умолять его вызывать их по имени.

Спикер Шоу Лефевр, занимавший свой пост с 1839 по 1857 год, однажды столкнулся с ситуацией, когда одновременно с мест поднялись более 20 членов парламента, желавшие выступить. Друг потом спросил его, как он сумел выбрать нужного человека. Тот ответил: «Не зря же я всю жизнь охотился на кроликов». В 1971 году спикер Селвин Ллойд начал записывать, как часто депутатам предоставляли слово во время дебатов и как долго они выступали, а спикер Томас даже вел список тех, кого вызывали, когда на вопросы отвечал премьер-министр. Спикер Ветерилл последовал их примеру. В наши дни все спикеры подвергаются большому давлению, чтобы предоставить депутатам возможность участвовать в правительственном часе или дебатах: частично это вызвано тем, что заседания парламента транслируются по телевидению, а частью тем, что теперь в палате больше профессиональных парламентариев. В результате этого давления продолжительность выступлений «переднескамеечников» сократили с более часа в 1960-е годы до менее получаса.

Спикер уполномочен «указать» на члена палаты, повинного в недостойном поведении, и тогда палата может проголосовать за то, чтобы отстранить этого человека от заседаний на определенный период времени. Спикеру Томасу не раз приходилось «указывать» на депутатов; среди них был преподобный Йэн Пейсли — лидер североирландских экстремистов из Демократической юнионистской партии. Однажды, во время ответов на вопросы о Северной Ирландии, Джерри Фитт (ныне лорд Фитт) попросил слова по вопросу о регламенте и заявил, что ясно слышал, как Пейсли сказал, что Хэмфри Аткинс, бывший тогда министром по вопросам Северной Ирландии, — лжец. Фитт коварно спросил, соответствует ли это правилам ведения заседания, прекрасно зная, что не соответствует. Пейсли признал свои слова и попытался покинуть палату, прежде чем спикер перейдет к делу, но на него указали без дальних проволочек. Пейсли закричал: «Нет!», но ни один депутат не был готов выступить в роли счетчика голосов, так что голосования не состоялось (по поводу отстранения от заседаний обычно голосуют). В среднем после Второй мировой войны в каждую сессию от заседаний отстраняли двух-трех депутатов.

Спикер также властен приостановить заседание на короткое время, пока палата не успокоится — этим правом он пользуется редко, благоразумно и осторожно. Это всегда отчаянный поступок; если депутаты находятся вне палаты и вдруг видят мерцающую надпись «заседание приостановлено» на экранах местного телевидения, установленных по всему отделению палаты общин, они тотчас бросаются в зал, чтобы выяснить, что случилось. Больше ста лет назад спикер Денисон описал один из таких моментов в своем дневнике от 4 июня 1863 года: «Палата была в весьма раздражительном настроении; малейшее движение с моей стороны могло вызвать бурю. Это была внезапная вспышка, все разом. Но именно так всегда и разражаются сильнейшие ураганы. Барометр их не предсказывает». Палата общин и сейчас так же непредсказуема для спикера.

Он или она должны быть способны «разруливать» самые неожиданные ситуации и разряжать обстановку,

и каждому спикеру остается только надеяться, что молниеносно принятое им решение — самое верное. Спикер Селвин Ллойд оказался в подобной ситуации 31 января 1972 года. Реджинальд Модлинг, бывший тогда министром внутренних дел, сделал заявление о трагических событиях, произошедших накануне в Лондондерри, когда погибло много людей*. Бернадетт Девлин, депутат от Ольстера, перебила министра, обвинив его во лжи, и впоследствии называла его «лицемерным убийцей». Хотя она использовала «непарламентские выражения», спикер Ллойд намеренно притворился глухим. Однако несколько минут спустя мисс Девлин промчалась через весь зал и набросилась на министра с кулаками, вызвав жуткий кавардак. Спикера было не слышно, но главный «хлыст» оппозиции и правительственный «хлыст» вытолкали скандалистку из палаты. Мисс Девлин потом еще раз поставила спикера в затруднительное положение. Будучи на восьмом месяце беременности, в 1971 году, она задала вопрос на заседании палаты, а в дополнительном вопросе сделала несколько оскорбительных замечаний. Спикер снова притворился, будто ничего не заметил, и тут же перешел к рассмотрению другого вопроса. Впоследствии депутаты-лейбористы оспорили его решение, но он сказал в свое оправдание, что просто не знал, как поступить, и не рискнул вывести силой из зала беременную женщину. Так что мисс Девлин опять все сошло с рук.

Спикер должен поддерживать достоинство палаты при любых обстоятельствах, а это может оказаться не просто, в чем убедился спикер Томас. Однажды, в конце 1970-х годов, Сирил Смит, депутат-либерал от Рокдейла, выступал с речью в палате, однако его постоянно перебивал Артур Льюис, депутат-лейборист от Паддингтона. Несмотря на призывы спикера «К порядку!», Льюис всё не унимался. Он кричал до тех пор, пока Сирил Смит (184 кг) не повернулся к Артуру Льюису

* 30 января 1972 года в североирландском городе Лондондерри солдаты британской армии открыли огонь по мирной демонстрации ирландских католиков, убив 14 человек.

(120,5 кг) и не сказал: «Замолкни, козявка». Томас признался, что стал первым спикером, громко расхохотавшимся прямо на заседании.

Спикер председательствует на заседаниях палаты общин, охраняет ее привилегии и является ее официальным представителем. Как мы уже знаем, он является избранным членом парламента, однако после избрания должен отойти от партийной деятельности, согласно традиции, твердо установленной Онслоу. В определенном смысле он обречен на одиночество, поскольку спикер не может общаться с другими членами парламента в барах или чайных салонах, где депутаты обычно сплетничают, или обедать вместе с ними в столовых. Возможно, именно поэтому Онслоу имел привычку ускользать из Вестминстера, чтобы спокойно выкурить трубку и пропустить стаканчик в «Джус Харп» — знаменитой гостинице с кегельбаном в Мэрилебон-Филдс, пока хозяин не «засветил» его.

Его день уходит на собрания персонала, заседания министров, «хлыстов» и депутатов от всех партий. Спикер не должен благоволить ни одной из них, иначе палата обвинит его в пристрастности, но он поддерживает разнообразные контакты с депутатами. Ветерилл делил «любовь и виски» с депутатами, которые приходили к нему со своими проблемами, зная, что могут положиться на его скромность и опыт. Даже личные проблемы членов парламента могут иметь политические последствия, и в их решении лучше довериться человеку, имеющему реальное представление о деятельности парламента и о политике.

Заместители спикера

Только с 1855 года палата общин решила назначить заместителя в помощь спикеру, облеченного теми же полномочиями, что и он сам. До тех пор палате приходилось откладывать заседания, если спикер заболел или отсутствовал по другой уважительной причине. В случае тяжелой болезни спикер временно оставлял свой пост, и ему выбирали заместителя, который, в

свою очередь, уходил с этого поста, когда спикер возвращался к исполнению своих обязанностей. На протяжении столетий спикеры, судя по всему, были людьми крепкого здоровья, хотя палата и не заседала столько месяцев в году, сколько сейчас — с 1547 по 1853 год непродолжительное отсутствие спикера отмечалось только 29 раз.

В XIX веке заваленная делами и заседающая все более продолжительное время палата общин была вынуждена признать, что спикеру требуется помощник, чтобы справляться со своими непростыми обязанностями. В 1853 году был учрежден специальный комитет для рассмотрения этого вопроса, который рекомендовал назначить заместителем спикера председателя бюджетной комиссии. Палата дала на это согласие в 1855 году.

Председатель бюджетной комиссии обычно ведет заседания палаты на правах комитета, когда та обсуждает какой-либо законопроект, прошедший второе чтение. В этом случае он сидит за столом клерков вместо спикера, а булаву укрепляют под столом, чтобы показать, что комитет образует вся палата. Он руководит палатой и в других случаях, обладая практически такими же полномочиями, что и спикер. Ни он, ни его заместитель никогда не надевают парик и мантию спикера, а носят визитки (если это мужчины).

Спикеру и председателю бюджетной комиссии теперь помогает заместитель председателя (этот пост был учрежден в 1902 году), а также второй заместитель председателя бюджетной комиссии (с 1971 года). Они выполняют работу, сменяя друг друга, но спикер всегда находится на своем посту во время особо важных заседаний палаты, например во время «правительственного часа».

Спикеру Ветериллу помогали Гарольд Уокер, депутат-лейборист от Донкастера, ставший председателем бюджетной комиссии в 1983 году, сэр Пол Дин, депутат-консерватор от Вудспринга, занявший место первого заместителя председателя бюджетной комиссии в июне 1987 года, побыв прежде вторым заместителем, и Бетти Бутройд, депутат-лейбористка от Уэст-Бромвича, ставшая вторым заместителем председателя бюджетной комиссии в июле 1987 года. Как и спикер, его помощники

должны быть совершенно беспристрастны и не участвовать в партийной жизни. Бетти Бутройд пришлось выйти из Национального исполнительного комитета Лейбористской партии, членом которого она являлась с 1981 года. Как и спикер, но в меньшей степени, его помощники играют ключевую роль в парламентских буднях.

Последние изменения

С 1945 года на место спикера обычно претендовал один кандидат. В 1992-м, а потом в 2000 году за эту должность возникло соперничество. В 1992 году претендентов было всего двое: бывший министр Питер Брук и Бетти Бутройд, уже являвшаяся заместителем спикера. Она одержала победу, получив 372 голоса против 238, и стала первой женщиной-спикером, являясь к тому же членом оппозиционной партии, что тоже было необычно. Она была избрана при поддержке собственной партии, а также членов правительственной партии (около 80 голосов) и малых партий. Она последовала по пути, ставшему традиционным с 1965 года: пять из шести спикеров прежде были заместителями спикера (Кинг, Томас, Ветерилл, Бутройд и Мартин), а это значит, что, во-первых, они заняли свой пост, уже имея председательский опыт, а во-вторых, палата могла оценить их в этой роли.

Бетти Бутройд была переизбрана на безальтернативной основе в начале работы парламента 1997 года, а когда она вышла в отставку в 2000 году, ее считали одним из самых уважаемых и успешных спикеров. Теперь она является членом палаты лордов. После ее ухода состоялись беспрецедентные выборы спикера, в которых участвовали целых 12 претендентов. Выдвижение кандидатуры имело форму ходатайства, к которому можно предложить поправку, и спикера всегда выбирали именно так: предложение о том, чтобы «Х занял кресло председателя этой палаты», можно исправить, вычеркнув Х и вписав Y. Итак, в 2000 году в ходатайстве значился Майкл Мартин, а остальных кандидатов представляли палате по очереди в серии поправок. Ре-

чи, представляющие и поддерживающие кандидатов, и выступления самих претендентов вместе с голосованием по каждой поправке и окончательному решению заняли девять часов. Поскольку спикера еще не было, председательствовал «Отец палаты» (то есть член парламента с самым большим непрерывным стажем), бывший премьер-министр сэра Эдвард Хит.

Палата была недовольна тем, как прошли выборы спикера; никто не хотел повторения этого «безумного дня» в парламенте. После доклада Комитета палаты общин по процедурным вопросам в 2001 году была принята новая процедура. Спикер, вернувшийся в палату после всеобщих выборов, может сохранить свое место. Если же предложение о том, чтобы вернувшийся спикер занял место председателя, не пройдет, должны состояться альтернативные выборы, но уже по новым процедурным правилам.

При альтернативных выборах кандидатуры (которые должны поддержать 12—15 депутатов, причем как минимум три из них не могут принадлежать к партии кандидата) представляют секретарю палаты в день выборов. После открытия заседания палаты кандидаты по очереди выступают перед ней в порядке, определенном жребием (поскольку на выборах 2000 года нынешний спикер получил возможность выступить первым), а затем депутаты приступают к тайному голосованию. Если один из кандидатов наберет больше 50% голосов, его или ее имя сразу называют палате; если же нет, то из списка вычеркивают кандидата с наименьшим количеством голосов или кандидата, набравшего менее 5% процентов голосов, и проводится второй тур голосования. Процедура повторяется до тех пор, пока один из кандидатов не получит более 50% голосов. Это максимально честный подход, лишаящий преимущества того кандидата, которого выдвинули первым.

В прошлом выбор спикера определялся не столько количеством голосов, поданных депутатами, сколько соглашением между двумя основными партиями при поддержке малых партий, исходя из тщательной оценки его качеств и способности годами управлять палатой. Соперничество в речах между кандидатами пока-

залось бы в прошлом нелепостью, поскольку способности того или иного депутата уже были оценены, и выступление с трибуны ничего бы не изменило. Вряд ли речи кандидатов оказали бы существенное влияние на голосование депутатов, поскольку у тех было полно времени, чтобы оценить их достоинства.

Процесс выбора никак не сказался на полной свободе действий спикера относительно того, какие поправки к законопроектам или предложениям, внесенные в палату, ставить на обсуждение и голосование, однако популистский подход к отбору кандидатов позволяет понять, в какой обстановке принимались самые спорные решения последних лет. Вот два примера тому в подтверждение. В феврале 2003 года правительство представило в палату общин варианты будущей организации палаты лордов. Варианты имели форму семи отдельных резолюций, по каждой из которых палата должна была проголосовать (в конечном итоге все семь были отвергнуты). Ни один из вариантов не предусматривал голосования по поводу того, должна ли вообще существовать палата лордов, однако спикер разрешил внести такие поправки к каждому из семи вариантов, поскольку ни один из них не «согласуется с принципом однопалатного парламента». Спикер выбрал поправку, подразумевающую, что палата должна обсудить это и проголосовать, но ее отвергли 390 голосами против 172: иными словами, большинство депутатов не поддерживали идеи об однопалатном парламенте, хотя в пользу упразднения второй палаты высказалось существенное меньшинство.

Дебаты по иракской проблеме в феврале и марте 2003 года были еще более напряженными. Когда 26 февраля в парламенте шли прения по заявлению правительства, призывающему Ирак использовать последнюю возможность выполнить свои «обязательства по разоружению», спикер выбрал предложение одного рядового депутата-лейбориста о том, что необходимость военных действий против Ирака еще «не была обоснована». Хотя поправку отклонили 393 голосами против 199, в это последнее число входили 122 депутата-лейбориста, восставших против действий собствен-

ного правительства. В то время поправка могла быть поддержана мятежными лейбористами, но не всей страной.

В марте 2003 года правительство внесло в палату общин еще одно предложение, дающее ему разрешение использовать все необходимые средства, чтобы гарантированно лишить Ирак оружия массового уничтожения, но спикер опять выбрал поправку, утверждающую, что «аргументов в пользу войны с Ираком еще недостаточно, особенно принимая во внимание отсутствие особого разрешения со стороны ООН». В этот раз поправку провалили 396 голосами против 217, и снова 139 мятежных лейбористов пошли напролом. Принимая во внимание подавляющее большинство лейбористов в палате общин, этот жест мог быть расценен как попытка обеспечить действующим депутатам переизбрание после очередных всеобщих выборов. Таким образом, во власти спикера задавать политическую повестку дня, что в очередной раз подчеркивает значение выборного процесса. Вот почему многие депутаты и наблюдатели в палате общин считают, что спикера следует выбирать из оппозиционных партий, а не из правительственной.

ПРЕМЬЕР-МИНИСТРЫ, МИНИСТРЫ И КАБИНЕТЫ

Премьер-министры

Премьер-министры, министры, входящие в кабинет (обычно их 15—20), и младшие министры (их около 80, и они не заседают в кабинете) подотчетны парламенту. Они отвечают на вопросы парламентариев, делают заявления, вносят законопроекты и отстаивают политику правительства во время дебатов и в специальных комитетах. Они отвечают за общее управление правительственными департаментами и несут одновременно индивидуальную и коллективную ответственность за главные решения, касающиеся жизни страны и ее экономики. Премьер-министры, но и другие министры тоже, определяют рамки отношений между Великобританией и остальным миром.

Центральная роль премьер-министра в правительстве и его главенство в парламенте, хотя бы в том, что касается определения программы работы, сложились не сразу. Пост премьер-министра оформился постепенно, по мере того как парламент вырывал для себя все больше и больше власти у монарха на протяжении двух веков после «Славной революции» 1688 года. Обычно первым премьер-министром называют сэра Роберта Уолпола, приступившего к исполнению своих обязанностей в 1721 году, однако эти обязанности сильно отличались от функций нынешних премьер-

министров по некоторым важным пунктам. Когда Уолпол утратил доверие палаты в 1742 году и был вынужден подать в отставку, его коллеги-министры не сочли себя обязанными, по конституции или как-то иначе, уйти вместе с ним. Такого не случалось, пока 40 лет спустя со своего поста не ушел лорд Норт. Разница между премьерами XVII века и современными главами правительства состоит в том, что тогда главой исполнительной власти все еще являлся король. Главы государственных департаментов считали себя подотчетными королю, а не обязанными премьер-министру своими должностью и властью. Сам Уолпол был обязан своим положением частично королю, а частично своей способности держать под контролем бурный, раздираемый интригами парламент того времени, причем так, как до него никому не удавалось.

Парламент не мог выбирать премьер-министра. Не мог он и влиять на выбор короля, однако, используя все доступные процедурные рычаги, члены парламента могли ослабить влияние королевского фаворита в палате общин и таким образом заставить короля лишиться премьер-министра своей поддержки. Так случилось с лордом Нортом, который с 1770 по 1782 год был первым лордом казначейства, отказываясь называться премьер-министром: по его мнению, в британском государстве не было места для премьера. Норт придерживался этой позиции во время антикатолического бунта Гордона в 1780 году и американской Войны за независимость. В 1782 году по призыву генерала Конвея палата общин проголосовала за резолюцию, которая провозглашала «врагом общества каждого, кто порекомендует его величеству продолжать войну в Америке». «За» высказались 234 депутата, «против» — 215. Затем на голосование поставили вотум недоверия правительству, который провалился, недобрав всего лишь 9 голосов. Норт захотел удалиться от дел на некоторое время. Он в самом деле был ставленником Георга III, а не независимым советником, а потому лишился благоволения короля. Георг III расстался с ним грубо, даже не поблагодарив, и сказал: «Помните, сэр, это вы бросаете меня, а не я вас».

Хотя у короля был ограниченный выбор в плане людей, которые могли бы ладить с парламентом, он обладал значительной свободой действий, и его поддержка дорогого стоила. Уже оставив свой пост, Уильям Питт, бывший премьер-министром в 1783—1801 и 1804—1806 годах, сказал лорду Мелвиллу, что «существует настоятельная необходимость в общепризнанном и действительном главе правительства, имеющем решающий вес в Совете и обладающем полным доверием короля». Роль короля в правительстве начала меняться уже во времена Питта, поскольку болезнь Георга III все больше затрудняла его практическое участие в делах управления, а наступившее в 1810 году безумие сделало его и вовсе невозможным.

Сам кабинет достиг важной стадии развития, так как «внешний кабинет» уступил место «узкому», или «действительному» кабинету. Много позже Питт создал прецедент, которому потом следовали многие премьер-министры: когда лорд-канцлер Терлоу раскритиковал в палате лордов его предложение учредить амортизационный фонд, принятое кабинетом, Питт дал понять, что хочет исключения Терлоу из кабинета и снятия его с поста лорда-канцлера, однако обсудил этот вопрос с королем, вместо того чтобы уволить его самому. Тем не менее королю пришлось обратиться к премьер-министру с просьбой о том, чтобы лорд-канцлер вернул Большую должностную печать, дав тем самым понять, что монарх уже не уполномочен самостоятельно отправить министра в отставку.

На протяжении XIX века правительство постепенно подпадало под влияние партии вместо монарха. Власть короны начала ослабевать по мере того, как парламент отобрал у монарха возможность влиять на выборы посредством «гнилых местечек» типа Олд-Сарума (где число избирателей сократилось с 50 в XVII веке до 11 в 1820 году, однако этот городишко по-прежнему посылал своего представителя в парламент, тогда как крупные города были лишены этого права) и попечительство (даже королева Виктория использовала деньги из «королевского кармана» для финансирования предвыборной кампании вигов в 1841 году).

Законы о Реформе от 1832, 1867 и 1884 годов завершили этот процесс, расширив избирательную базу; наконец, в 1928-м было введено всеобщее избирательное право, а женщины уравнены в правах с мужчинами. Первый Акт о реформе вновь внес изменения в полномочия короля. В 1834 году после смерти графа Спенсера пэром сделали его сына лорда Олторпа, лидера палаты общин. Король Вильгельм IV не согласился с назначением лорда Джона Расселла лидером палаты*, поэтому он отправил в отставку тогдашнего премьер-министра лорда Мельбурна и назначил на его место сэра Роберта Пиля, лидера партии тори, который сформировал недолго просуществовавшее правительство. Однако виги были полны решимости добиться его ухода. Администрация Пиль потерпела множество поражений в парламенте, поэтому Пиль подал в отставку в апреле 1835 года и проиграл следующие выборы. Вильгельму IV пришлось снова призвать лорда Мельбурна на должность премьер-министра и назначить лорда Джона Расселла лидером палаты. Это был последний раз, когда монарх отправил в отставку премьер-министра.

Сэр Роберт Пиль усвоил урок. Он понял, что если хочет сформировать правительство, то должен заручиться поддержкой избирателей. Поэтому он изменил название старой партии тори на новое — Консервативная партия, — издал Тамвортский манифест 1835 года, стратегически обращенный к новому электорату, и победил на выборах 1841 года, предварительно инициировав принятие палатой общин вотума недоверия правительству лорда Мельбурна.

Партийное правительство в современном смысле этого слова окончательно сложилось в 1870-х годах. В 1879 году портрет Гладстона, лидера Либеральной партии (виги постепенно получили известность под этим названием), впервые развесили на всех столбах во время предвыборной кампании, и он победил. Наступила

* Лидер палаты общин официально является членом кабинета — это лорд-хранитель печати. Напомним, что британские пэры не могут быть членами палаты общин.

эра персонализированных избирательных кампаний; правда, тогда главных действующих лиц знали по карикатурам, памфлетам, благодаря митингам и репортажам в прессе, а не телевидению. Генри Локк, губернатор острова Мэн, писал своему другу в Индию: «Когда начинается обсуждение вопросов, будь то утром, днем или ночью, в любых условиях и среди обоих полов возбуждение так велико, что часто прорывается наружу в самых резких выражениях, причем все они чисто личностного характера. Мнения расходятся по поводу чувств, которые внушают к себе лорд Биконсфилд* или мистер Гладстон».

Только в XX веке должность премьер-министра была утверждена законом. Правда, Дизраэли подписал Берлинский договор 1878 года как «премьер-министр Англии», однако впервые эта должность была упомянута в Законе о поместьях Чекерс от 1917 года, в котором Чекерс объявлялся официальной загородной резиденцией «лица, исполняющего должность, известную под названием премьер-министра». Окончательное признание она получила лишь после принятия Закона о министрах британской короны от 1937 года, по которому премьер-министр получал жалованье и пенсию после отставки. Но даже в этом законе не говорилось, что именно премьеру следует делать, поскольку это было, скорее, делом не закона, а обычаев и личного выбора, зависящего от стиля премьерства.

Эти обычаи легко перечислить. Премьер-министр является лидером партии и ее парламентской фракции; он формирует правительство, назначая около сотни министров и их парламентских заместителей и может отстранить некоторых из них от должности в период полномочий парламента данного созыва; он подбирает и возглавляет кабинет; учреждает и иногда руководит работой правительственных комитетов; информирует монарха о решениях правительства и представляет страну в Совете министров ЕЭС, на собраниях Британского Содружества и прочих встречах на высшем уровне. Однако в этом перечне мало гово-

* Бенджамин Дизраэли.

рится о роли и власти премьер-министра. Неудивительно, что Гладстон однажды заметил: «Нигде больше нет человека, облеченного такой большой властью и наделенного столь малыми возможностями показать ее в рамках официальной должности или прерогатив».

В своих мемуарах «Время и удача» лорд Каллагэн поднимает вопрос о том, что же все-таки делает премьер-министр — помимо, разумеется, «управления страной». Назначив свой кабинет в 1976 году, он «откинулся на спинку стула и понял, что ему нечего делать. Министры занимались своей департаментской работой; телефон молчал, поскольку... люди не звонят премьер-министру». «Разумеется, это была иллюзия», — тут же добавляет он. Иллюзия — потому что премьер-министр отвечает перед парламентом и страной за проведение своей политики и управление делами. Премьер-министры отличаются друг от друга тем, в какой мере они берут на себя прямую и непосредственную ответственность за главные политические решения: «Премьер-министр сам задает себе ритм». Но он (или она) должен быть начеку, следя за тем, все ли ладно в кабинете, парламенте или партии, получая информацию по конфиденциальным каналам. Лорд Каллагэн подчеркивал необходимость слегка отойти в сторону от повседневной работы кабинета, чтобы «увидеть общую картину», прекрасно зная, что наступят кризисные моменты, когда это будет невозможно. Такие времена настали и для Каллагэна, потребовав твердой руки, в то же время предоставлявшей коллегам по кабинету возможность в полной мере участвовать в дискуссиях о том, как справиться с трудностями*.

Частично это вопрос стиля, но в большей степени — следствие выбора самого премьер-министра, решаю-

* Джеймс Каллагэн, представитель лейбористов, возглавил правительство в 1976 году, после отставки Гарольда Вильсона. Лейбористы получили тогда незначительное большинство в парламенте, и им пришлось делиться властью с либералами. Они попытались заморозить заработную плату, чтобы обуздать инфляцию, что оттолкнуло от них профсоюзы. После серии забастовок, получивших название «зима недовольства», Каллагэн проиграл выборы 1979 года, уступив свое место Маргарет Тэтчер. Умер в 2005 году.

щего, как ему поступить. Гарольд Вильсон резюмировал различия между двумя периодами своего премьерства* (в целом — четыре правительства) в футбольных терминах: в 1960-х он «побыл на поле и голкипером, и средним игроком, пробивая пенальти и угловые и навлекая на себя неприятности», а в 1970-х играл как «старомодный полузащитник, отходя на заднюю линию, пасуя мяч тем, чье дело — забивать голы, а в случаях редких спланированных операций продвигаясь в зону противника». Для непосвященного эта метафора означает, что в 1974—1976 годах Вильсон в гораздо большей степени, чем в свое первое премьерство, старался поощрять и подталкивать министров к действию, при условии, что их инициативы не выходили за рамки его собственных представлений о направлении деятельности правительства, и для этого он был готов действовать разумно и решительно, заменяя членов своей команды. Как записала в своем дневнике Барбара Касл** по одному такому случаю, «старый лис вновь провел обманный маневр», так что, возможно, обезоруживающее спортивное сравнение не стоит принимать за чистую монету. Однако хотя Вильсон и решил не так активно вмешиваться в деятельность министров в 1970-х годах, он создал в своей резиденции стратегический отдел, набрав туда специалистов извне в качестве временных сотрудников. Отдел до сих пор снабжает премьер-министра анализом проводимой им политики, позволяя ему более эффективно и деятельно вмешиваться в работу других министров, хотя Вильсон и не использовал эту возможность так широко, как мог бы.

Другие премьер-министры, например Гарольд Макмиллан (впоследствии лорд Стоктон) и Эдвард Хит, сосредоточились на одном первостепенном вопросе: в их случае это было вступление Великобритании в Европейское сообщество. Маргарет Тэтчер поставила перед собой четкие цели в области налогообложения, государственных расходов, отношений с Советским

* В 1964—1970 годах и в 1974—1976 годах. Гарольд Вильсон умер в 1995 году.

** Министр социальной защиты в лейбористском правительстве Вильсона в 1974—1976 годах.

Союзом и НАТО, связей между государственным и частным секторами в жилищном строительстве, здравоохранении, образовании и экономике в целом. Если премьер-министр собирается выступать с инициативами по столь широкому кругу вопросов (а не направлять работу команды, предоставляя министрам шанс вести собственную политику, но натягивая поводья, если это необходимо), это потребует нечеловеческих усилий от специальных комитетов и политических советников, сочувствующих идеям премьер-министра, а также поддержки расширенного стратегического отдела.

Несмотря на всю эту административную и политическую поддержку, премьер-министры ото всех партий могли видоизменять политику «на ходу», вследствие ответа на вопрос журналиста в телевизионном интервью или мельком оброненной фразы во время выступления. Политическую машину тогда приходилось запускать на полную мощность, чтобы представить проработанную политическую линию, подкрепляющую собой слова премьер-министра. Парламентская фракция и партия в целом часто с удивлением и неудовольствием обнаруживают, что им придется подумать именно об этом. Сегодняшние премьер-министры слишком зависят от своей партии, чтобы часто менять свою политическую линию, чего не скажешь о некоторых премьерах прошлого. Сэр Роберт Пиль, например, обычно держал соратников в неведении относительно своих намерений. Когда лорд Джон Расселл внес законопроект о реформе муниципальных образований, «все пошли в тот вечер в палату, чувствуя несомненно, что сэр Роберт заявит о своем решительном несогласии не только с законопроектом, но и с самим принципом», но «с удивлением и ужасом услышали, что он не только согласен с принципом законопроекта, но и поддерживает подавляющее большинство его положений».

Собственно говоря, поскольку правил, определяющих обязанности премьер-министра, не существует, он вполне может руководить любой областью, причем ссылаясь в этом на исторический прецедент. В XVIII и

XIX веках премьер-министры часто играли роль канцлера казначейства (министра финансов), лидера палаты, а при случае и других министров. Но какова бы ни была трактовка премьер-министром своей должности, он подотчетен парламенту.

Определение политического курса — лишь дополнение к основной работе премьер-министра, которая состоит в проведении совещаний кабинета и правительственных комитетов, написании речей и заявлений, чтении сводок, подготовке к выступлениям в парламенте, переписке, государственных визитах, приеме глав правительств, участии в международных конференциях и переговорах с официальными делегациями национальных организаций разного рода — Конфедерации британской промышленности, профсоюзов, Британской медицинской ассоциации и многих других. Премьер-министр может быть месяцами лишен личной жизни.

Его рабочей резиденцией является знаменитый дом № 10 по Даунинг-стрит — теперь это еще и место его проживания. Внешность обманчива, и дом № 10 больше, чем кажется снаружи: в нем 160 комнат (в основном кабинетов), в том числе зал правительства, залы для приемов, столовые и небольшая квартира на втором этаже. На самом деле это два дома, соединенные переходом; тот, что побольше, стоит напротив плаца Королевской конной гвардии. Дом № 10 соединен сквозным переходом с № 11, офисом главного парламентского организатора, и № 12 — официальной резиденцией канцлера казначейства.

Премьер-министр опирается на обширный персонал в 70—80 человек. В последние годы к существующему аппарату госчиновников добавились политические советники, так что в 1983 году в «Ежегоднике государственной службы» часть личного кабинета премьер-министра впервые была признана «политическим кабинетом». В отличие от многих других офисов личный кабинет премьера работает круглосуточно, и кто-то постоянно дежурит у телефона. Личные секретари — государственные служащие, откомандированные на три года своим департаментом, — поддержива-

ют связь с каждым правительственным учреждением, подготавливают премьер-министра к любому раскладу в парламенте и ни на минуту не оставляют его без присмотра. Каждый телефонный звонок и каждый разговор протоколируется, если только премьер-министр не попросит этого не делать. Такое роскошное обслуживание не идет ни в какое сравнение с временами, когда Невилл Чемберлен получил известие от посла в Германии (по настенному телефону в комнатке дворцового) о начале Гитлером войны.

Премьер-министры не только навещаются время от времени в палату общин: у них там есть свой кабинет. Время, которое премьер проводит в палате с рядовыми депутатами своей фракции и министрами, варьируется в зависимости от его личности. Премьер-министра редко увидишь прохаживающимся по коридорам Вестминстерского дворца, а если такое и случается, то он никогда не бывает один. Гарольд Вильсон нередко приглашал депутатов-лейбористов и младших министров выпить с ним кофе после ленча в столовой для членов парламента или уходил поболтать в чайный салон для депутатов. Держать двери премьерского кабинета в палате общин открытыми в 1970-х годах стало сложнее, чем в 1960-х, из-за возросшего объема работы. Маргарет Тэтчер всегда была готова поговорить с депутатами от своей партии, когда те пожелают. Опытные парламентарии, однако, скептически наблюдают за пребыванием премьер-министра в чайном салоне, депутатской столовой или кафетерии. Частые посещения указывают на «нелады в королевстве» — недовольство в парламентской фракции, а может быть, тактичный намек от личного парламентского секретаря премьер-министра на то, что лучше бы показаться людям, а то уже говорят, что премьер стал недостижим...

С 1974 года в доме № 10 сменились три премьер-министра, оставив его с тем же оснащением, а то и с тем же персоналом, однако каждый из них наложил на резиденцию свой отпечаток. Конечно, ни один из них не безупречен. Только одному премьер-министру, Уильяму Палтни, удалось остаться вне критики: «Он не совершил ни одного необдуманного поступка, более того:

оставил после себя в казне столько же денег, сколько там было до него». Правда, он исполнял свою должность только 48 часов и 45 минут в феврале 1746 года.

Министры и их парламентские заместители

Премьер-министр назначает около сотни министров и их парламентских заместителей (младших министров), в основном из числа членов правящей партии (но не только), входящих в палату общин. Остальные члены правительства входят в палату лордов, поскольку правительство должно иметь своих представителей в этой палате, чтобы представлять там законопроекты и отстаивать свой политический курс. Премьер-министр также может назначить пэра статс-секретарем — членом кабинета, стоящим во главе какого-либо ведомства. В последние годы лорд Каррингтон исполнял обязанности министра иностранных дел, а лорд Янг был статс-секретарем промышленности и торговли. Премьер-министру позволяется выбирать членов правительства из числа сторонников своей партии в палате лордов, но это не слишком приветствуется палатой общин, полагающей, что министр должен быть подотчетен ей.

Каждый министр отвечает перед парламентом за работу своего ведомства, в том числе за расходование бюджетных средств и все другие аспекты его деятельности. Министры и младшие министры регулярно появляются в палате общин и становятся возле курьерского ящика, чтобы ответить на вопросы депутатов о своем министерстве и обо всем, что к нему относится. Взять, например, статс-секретаря по занятости. Во время любых дебатов по безработице ему придется открывать и/или заканчивать дебаты в палате общин и защищать политику правительства. Законопроект, скажем, о правах профсоюзов должен быть представлен статс-секретарем по занятости и проведен через разные стадии рассмотрения министрами из департамента труда. Министры должны являться в соответствующий ведомственный специальный комитет (см. главу четыр-

надцатую), как делают чиновники их министерства, чтобы ответить на более подробные и глубокие вопросы, касающиеся департамента, чем те, что успевают задать в палате общин в отведенное для этого время. Теперь министры стоят во главе весьма крупных ведомств; в 1900 году под началом 60 министров находились 50 тысяч чиновников; теперь сотня министров руководит примерно 600 тысячами сотрудников.

Правительственные министры, включая и младших министров, берут на себя ответственность за решения кабинета и их осуществление на практике, и если кабинет принял какое-либо решение, он должен представить его, выступая единым фронтом. Это и есть «коллективная ответственность кабинета» — еще одно нововведение XIX века, которое лорд Мельбурн выразил в немного циничной формулировке: «Неважно, что мы говорим, лишь бы говорили одно и то же».

После победы на всеобщих выборах и, возможно, позднее, во время перестановок в середине срока полномочий премьер-министр должен избрать около 20 членов кабинета (их число с 1900 года колебалось от 19 до 23) и до 80 младших министров. При этом ему приходится учитывать множество самых разных соображений, меняющихся в зависимости от партии. Премьер-министр-лейборист, формирующий кабинет сразу после победы на всеобщих выборах, более или менее обязан назначать на министерские посты членов «теневого кабинета» и держать в уме членство депутатов в профсоюзах, но премьер-министр-консерватор не сталкивается с подобными дополнительными трудностями. Региональное представительство тоже играет свою роль. Премьер-министры от любой политической партии могут почувствовать себя обязанными назначить на министерские посты членов партии, занимающих в ней руководящие должности. Это стало одной из причин, по которым Гарольд Макмиллан ввел в правительство Рэба Батлера и Селвина Ллойда, а Гарольд Вильсон — Джорджа Брауна, Джеймса Каллагэна и Патрика Гордон-Уокера в 1960-е годы. Однако они могут и не считаться с этим обстоятельством. Джеймс Каллагэн не назначил Барбару Касл в кабинет, став

премьер-министром в 1976 году, хотя та уже входила в правительство и двадцать лет была членом Национального исполнительного комитета лейбористов. А Маргарет Тэтчер не ввела в 1979 году в правительство Эдварда Хита — бывшего партийного лидера и премьер-министра.

Премьер-министры часто принимают во внимание политическое равновесие в кабинете и партии; поэтому Тэтчер во время своего первого мандата решила не рисковать, вводя в правительство исключительно своих верных сторонников. Во время второго и третьего сроков правления, почувствовав, что ее позиции укрепились, она назначила тех, кто искренне разделял ее политические взгляды и методы руководства или, по меньшей мере, не возражал против них. Бывает, что премьер-министры испытывают давление со стороны парламентской фракции их партии, настаивающей на присутствии тех или иных депутатов в правительстве. Например, говорят, что во время перестановок в кабинете в 1988 году старшие депутаты от Консервативной партии заставили Маргарет Тэтчер оставить на своих постах министра финансов Лоусона и министра иностранных дел Джеффри Хау. Но какими бы соображениями ни руководствовался премьер-министр, выбирает и рискует только он один. Каким бы политическим опытом, навыками и авторитетом ни обладали потенциальные члены кабинета, они знают, что никакие из этих качеств не гарантируют им места в правительстве.

После того как премьер-министр сделает свой выбор, заинтересованных лиц нужно оповестить. «Вопреки всему, что вам говорят, первые несколько дней после выборов члены парламента действительно сидят у телефона, ожидая звонка с Даунинг-стрит», — пишет один депутат. Некоторые не ждут. Барбара Касл вспоминает, что сама позвонила Гарольду Вильсону после выборов 1974 года и услышала строгий ответ: «Ты будешь статс-секретарем [департамента здравоохранения и социальной защиты], и я полагаю, что тебе понадобится Брайан [О'Малли] и остальная команда Джона Силкина [оппозиционное министерство здравоохра-

нения и социальной защиты]... Ты будешь в Элефант-энд-Касл*». Она также описывает свое нежелание принимать эту должность: куча бумажной работы, никакой личной жизни и более реалистичный взгляд на то, что значит быть статс-секретарем, чем во время первого назначения в 1965 году. Назначение министров должно было быть утверждено королевой, но она тогда находилась на королевской яхте «Британия» где-то между островами Тонга и Новой Зеландией. В той части света было шесть часов утра, и «не представлялось разумным беспокоить королеву из-за нашего назначения до восьми утра. Поэтому мир узнал о нем около 8 часов по тонганскому времени 21 февраля 1974 года». Один младший министр прочитал о своем назначении в «Таймс», находясь на дальнем островке в Эгейском море.

В прошлом члены парламента иногда сами просили для себя министерской должности. В 1857 году, серьезно посоветовавшись с друзьями и лордом Стэнли, Чичестер Фортескью написал лорду Пальмерстону, а затем навестил его, прося для себя должности заместителя статс-секретаря по делам колоний. Ему понадобилось около недели, чтобы обеспечить себе назначение на этот пост, на который Пальмерстон поначалу прочил Роберта Пиля. Сегодня таким способом можно добиться лишь прямо противоположного результата.

После назначения члены кабинета — но не младшие министры — отправляются в Букингемский дворец «целовать ручки» (младшие министры формально являются назначенцами статс-секретаря, о чем речь пойдет ниже, хотя на самом деле их назначает премьер-министр). Обычно эта церемония — чистая формальность, хотя для первого в истории кабинета лейбористов она таковой не была. Король Георг V тогда болел, поэтому церемония прошла в Виндзорском замке. Маргарет Бондфилд, получившая 7 июня 1929 года телеграмму о своем назначении первой женщиной-министром, и остальные члены кабинета отправились с вокзала Виктория специальным поездом в Виндзор, а затем проехали в открытом экипаже по улицам Винд-

* Район Лондона, где находится министерство здравоохранения.

зора, вдоль которых стояли ликующие толпы, к самому замку. Поскольку Маргарет первой из женщин стала членом тайного совета, никакого прецедента для церемонии не существовало. Коллеги хотели, чтобы она надела шляпку, но она отказалась, чтобы «не оцарапать нос королю». Обычно церемония проходит в молчании, однако король счел своим долгом заметить, что ему приятно приветствовать первую женщину-тайного советника за всю историю Англии. Когда она вернулась в свой кабинет, ее завалили поздравлениями от женщин со всего мира.

После назначения надо освоиться с работой. Джеральд Кауфман вспоминает, как личный секретарь Гарольда Вильсона спросил его, что делают министры целый день, на что тот ответил, закрывая тему: «Ходят на собрания». Это действительно так. Барбара Касл вспоминает о своем ужасе перед возобновлением «лихорадочного круговорота заседаний и бумаготворчества»; за министрами повсюду следуют красные коробки с парламентскими запросами, документами на подпись и сводками для изучения. Помимо совещаний, официальных ужинов и речей члены кабинета до поздней ночи занимаются бесконечной канцелярской работой; в этом им помогают личные секретари и другие чиновники.

Объем работы у сегодняшних министров гораздо больше, чем у статс-секретарей XVIII—XIX веков, даже уровня лорда Пальмерстона*. В те времена департаменты были маленькими. Например, персонал министерства внутренних дел в 1782 году состоял из двух помощников министра, главного клерка, четырех старших клерков и шести младших. Пальмерстон признался, что в первый срок своей службы, в 1830-е годы, он был способен прочесть «каждое донесение, каждое письмо, каждую отправленную депешу... вплоть до самого маловажного письма от самого захудалого вице-

* *Генри Джон Темпл, лорд Пальмерстон* (1784—1865) — «самый английский министр», 48 лет занимавший различные посты в правительстве. Был министром иностранных дел (1830—1834, 1835—1841, 1846—1851), министром внутренних дел (1852—1855), премьер-министром (1855—1858, 1859—1865).

консула», но даже он уже не справлялся с этим, вновь оказавшись в кресле министра в 1840-х годах. Даже в 1870—1880-е годы министерство иностранных дел все еще представляло собой группу клерков, развозивших приказы министра, и собирало очень мало информации. Только после реформ, инициированных в 1906 году сэром Фрэнсисом Бьютом, сэром Луисом Маллетом и сэром Эдвардом Греем, оно превратилось в организацию по сбору информации.

В палате к министру предъявляли в некотором отношении гораздо больше требований. До введения регламента для ответов на вопросы в парламенте и ограничения прений министры могли застрять в палате общин, отвечая на бесконечные вопросы. Они были «обязаны в любой день и каждый день защищаться в парламенте», поэтому «они должны до тонкостей знать все подробности о деятельности своих ведомств», а единственным способом для этого было самим вести и направлять эту деятельность. Таковы были принципы лорда Пальмерстона, и он строго их придерживался. Вероятно, ему было не в пример труднее, чем его современным коллегам, отвечающим на несколько вопросов за час, а то и меньше, и читающим начало ответов со старательно отпечатанных записок, подготовленных чиновниками министерства.

Лидер палаты и его коллеги в XIX веке занимали место на передней скамье Казначейства примерно в пять часов дня и находились там, готовые ответить на все вопросы, вплоть до окончания заседания палаты, где-то между одиннадцатым вечером и часом ночи. Им редко приходилось иметь дело с более чем двумя сотнями депутатов. Жизнеспособность кабинета зависела от выносливости министров. По крайней мере, одного министра парламент XIX века довел своими вопросами до гроба. Военному статс-секретарю Сиднею Герберту, помимо исполнения своих нелегких обязанностей, пришлось выступить в парламенте около двухсот раз за одну сессию, и это подорвало его здоровье.

Лорд Пальмерстон проводил строгое различие между рангом правительственного министра и парламентского заместителя министра (младшего министра),

описывая последнего с некоторым пренебрежением: «Он нужен, чтобы отвечать на несущественные вопросы по сути дела... выстраивая свою линию в строгом соответствии с той, что ему наметили». Эти слова до сих пор задевают некоторых младших министров.

Различие между парламентскими и постоянными заместителями министра проводится также в отчете специального комитета по жалованью чиновников от 1831 года. С 1830 по 1914 год количество младших министров увеличилось всего с одиннадцати до пятнадцати. До 1831 года младший министр, или парламентский заместитель министра, мог быть государственным чиновником или членом палаты общин. В правительство графа Грея в 1830 году входило небольшое число младших министров: финансовый секретарь казначейства, парламентский заместитель министра иностранных дел, внутренних дел, военного министерства и министерства по делам колоний, парламентский заместитель главы Контрольного бюро по Индии, гражданский лорд и первый секретарь (один пост) Контрольного бюро по Индии, гражданский лорд и первый секретарь (один пост) Адмиралтейства, вице-президент Торговой палаты, клерк, хранитель и генеральный инспектор Артиллерийского бюро. Число младших министров постепенно возрастало; в конце 1950-х годов в большинстве департаментов было только по одному парламентскому заместителю, тогда как сегодня их по меньшей мере четыре.

Младшие министры далеко не сразу были приняты в парламент. Даже в 1870-х годах один депутат покинул палату от возмущения, когда на вопрос, который он задал канцлеру казначейства, ответил финансовый секретарь этого департамента. Если бы такое отношение возобладало, то пропал бы весь смысл назначать младших министров, поскольку их посты и учреждались-то для того, чтобы переложить на их плечи бремя необходимости отвечать на вопросы парламентариев, довлевшее над министрами. По этой самой причине их изначально назначал статс-секретарь. Теперь это делает премьер-министр, который может согласовать назначение с заинтересованным в этом статс-секретарем, но бывает, что член кабинета понятия не имеет о состояв-

шемся назначении. Реджинальд Модлинг вспоминает о первой встрече в 1952 году со своим новым начальником, министром гражданской авиации. У них состоялся такой разговор: «Здравствуй, Реджи, у тебя ко мне дело? — Вообще-то, Джек, я твой новый парламентский заместитель. — Правда?» Еще один младший министр, назначенный после выборов, пришел к Тони Кросленду в министерство охраны окружающей среды, чтобы сообщить, что он его первый заместитель, и услышал: «О Господи, неужели?» Но в большинстве случаев с членами кабинета проводятся консультации, хотя они и не всегда получают заместителей по своему выбору (во многих министерствах есть младшие министры двух уровней: один первый заместитель и один или несколько парламентских заместителей).

Младшие министры занимают подчиненное положение. Им надо отстаивать решения, в принятии которых они могли вовсе и не участвовать, а бывает, что и знать о них не знали, пока не прочли о них в газетах, как любой другой. Министр торговли Уильям Грэм, входивший в лейбористское правительство 1929—1931 годов, сказал главе Горного департамента (входящего в министерство) Эммануэлю Шинвеллу, что тот может руководить своим департаментом, но при этом отчитываться перед Грэмом в своих действиях. «Иначе решай свои проблемы сам, — предупредил он. — Я буду носить перья, а ты ими скрипеть». Правда, другие министры руководят своим ведомством как одной командой и стараются как можно больше вовлекать младших министров в принятие решений.

Младшие министры приобрели большой вес в правительствах 1970—1980-х годов. Они могут отвечать за один конкретный аспект работы департамента, например за малые предприятия или обеспечение нетрудоспособного населения, и, разумеется, участвуют в работе правительственных комитетов. С другой стороны, на них могут взвалить тяжелую работу — являться день за днем на постоянно откладываемые дебаты. Чаше всего с таким риском сталкиваются младшие министры департаментов по охране окружающей среды, а также здравоохранения и социальной защиты. Они па-

шут как волы, по 12—14 часов в день. Успешное исполнение обязанностей младшего министра может привести к повышению; это первая ступенька служебной лестницы, и многие члены кабинета в свое время были младшими министрами. О младших министрах судят не по специальным знаниям или навыкам, а по их общим управленческим способностям и по тому, как они справляются с делами в парламенте. В этом смысле с XIX века мало что изменилось.

Изнуряющий дневной круговорот совещаний, красные коробки с документами, необходимость мелькать у курьерского ящика — ничто из этого не отбивает у членов парламента желания стать министрами. В самом деле, уже тот факт, что они в большей степени являются «профессиональными» (не имеющими другой работы) парламентариями, чем когда-либо прежде, подталкивает их честолюбие. Бывшие министры могут дать ценные советы по поводу того, как себя подать, чтобы тебе сделали предложение, не сообщив при этом прессе, какой именно пост ты бы хотел получить: премьер-министры не любят, когда им говорят, что им делать. Вхождение в «теневой кабинет» парламентской фракции лейбористов потенциально гарантирует место в реальном кабинете, если эта партия победит на всеобщих выборах, членство в Национальном исполнительном комитете — тоже большое подспорье. В обеих партиях должность личного парламентского заместителя премьер-министра — верный путь к министерскому посту.

Восстание против своего собственного правительства тоже может обеспечить назначение на министерскую должность, если только критиковать втихаря. Но бунтарь должен быть осторожен и учитывать совет Гарольда Макмиллана: «Никогда не восставайте против двух вещей одновременно. Это сбивает с толку “хлыстов”». С другой стороны, если член парламента подозревает, что его назначили по ошибке, ему следует молчать об этом как можно дольше. По настоянию Черчилля некий бригадир Маккесон был назначен министром торговли. Он был совершенно безнадёжен. «Хлысты» тактично обратили на это внимание Черчилля, который отверг их возражения такими словами: «За

этими старыми седеющими усами скрывается бездна мудрости». У бригадира Маккесона была совершенно лысая голова, как бильярдный шар.

Увольнение министра может состояться в два счета. Встреча Фрэнсиса Пима с премьер-министром вечером в пятницу 10 июня 1983 года была «короткой и деловой». «Фрэнсис, — сказала Маргарет Тэтчер, — мне нужен новый министр иностранных дел». Одни подадут в отставку сами, и для членов кабинета речь перед уходом, произносимая с задней скамьи, — пристойный способ изложить причины, по которым они покидают правительство. Иные предпочитают, чтобы их уволили. Джеральд Кауфман описывает драматический уход Эрика Хеффера, когда тот создал интересный прецедент, выступая как «заднескамеечник» против правительства, членом которого все еще являлся в 1975 году. Рассматривался вопрос о референдуме по поводу вхождения в Общий рынок. Как он и ожидал, его быстро отправили в отставку.

Министры также оставляют свою должность, но на сей раз без личных обид, если их партия проиграет всеобщие выборы. Иногда министры теряют депутатские мандаты. Один новоиспеченный министр заявил своим избирателям: «Теперь вы редко будете меня видеть». На следующих выборах избиратели решили, что не хотят видеть его вообще. Он лишился депутатского кресла, но и для тех, кто в нем удержался, красные коробки, министерский автомобиль и зарплата, частный офис и департамент — все это когда-нибудь исчезнет в грубом, но демократичном круговороте британской политики. Даже в этом можно найти утешение. Один бывший член кабинета говорил, какое облегчение он испытал от того, что министерский автомобиль больше не появляется неумолимо у его ворот каждый день, и он может ехать, куда захочет.

Кабинет

Статс-секретари являются членами кабинета, сформированного и возглавляемого премьер-министром. Кабинет координирует деятельность всех правитель-

ственных департаментов, принимает все важные решения по вопросам внутренней и внешней политики и берет на себя урегулирование всех кризисных ситуаций, возникающих в правительстве.

Такая система управления медленно эволюционировала последние три столетия, на протяжении которых кабинет постепенно отбирал власть и авторитет у монарха. Изначально средневековые короли назначали советников, платили жалованье чиновникам, например лорду-канцлеру и хранителю Большой королевской печати, заслушивали соображения судей и других членов тайного совета. Этот совет существует до сих пор: он состоит из кабинета и бывшего кабинета министров, в него также входит лидер оппозиции. Тюдоры считали тайный совет полезным инструментом власти и наделили его законодательными и исполнительными полномочиями при поддержке знаменитого суда Звездной палаты, который судил обвиняемых в политических преступлениях и добивался признаний пытками.

Оливер Кромвель упразднил тайный совет, но Стюарты восстановили его в 1660 году. Они сочли его слишком громоздким для правительства и учредили орган, именовавшийся по-разному: кабинет, «кабальный совет», комитет по иностранным делам, — и состоявший из королевских фаворитов. Когда королем в 1688 году стал Вильгельм III, он сначала намеревался вообще обходиться без советников. Однако его частые зарубежные отлучки и волнения в Ирландии вызвали необходимость выделить из тайного совета или «широкого» кабинета узкий круг министров или советников. Именно этот «узкий» кабинет, члены которого стали известны как «комитетские лорды», стал прообразом современного кабинета министров.

Король посещал собрания кабинета, чего теперь не бывает. Все его члены были назначены королем, и хотя, по ходу истории, кандидатуры министров стали утверждать в парламенте, своим влиянием и местом в парламенте они были обязаны покровительству Его Величества. Однако постепенно связь между королем и кабинетом ослабевала. Королева Анна регулярно посе-

щала заседания кабинета каждое воскресенье, но сменивший ее Георг I появлялся там от случая к случаю. Его невежество и глупость не позволили ему внести реального вклада в управление страной. Георг II не любил расширенных заседаний кабинета, вероятно, разделяя мнение Роберта Уолпола о том, что от них не может исходить ничего хорошего, и предпочитал иметь дело со своими немецкими советниками. Георг III время от времени участвовал в дискуссиях кабинета, пока первый приступ безумия в 1788 году не заставил его отказаться от подобных попыток. С 1717 года, когда Георг II перестал являться на заседания, кабинет уже ни разу не собирался в присутствии короля для обсуждения практических вопросов.

К концу XVIII века кабинет мог рассматривать любые вопросы по своему выбору без королевского дозволения. Напротив, короли должны были действовать по указке своих министров, и им было трудно обходиться без советов кабинета. Тем не менее монарх еще обладал кое-какой властью. Например, Георг IV умудрялся не допускать вигов в правительство, пока был жив, и препятствовал принятию законов, которые ему не нравились, с помощью своих «друзей» в палате общин. Это было возможно, поскольку король действительно мог выбирать членов парламента от разных «гнилых местечек», используя патронажное право. Все это исчезло после реформы избирательной системы в 1832 году.

Только тогда сущность кабинета действительно изменилась. С тех пор премьер-министр и кабинет должны были представлять главенствующую партийную группировку в палате общин. Дальнейшие реформы избирательной системы в 1867 и 1884 годах, увеличившие число избирателей до примерно пяти миллионов, поощряли членов кабинета обращаться ко всей нации, чтобы заручиться ее поддержкой. Кабинет стал органом парламентских фракций, разрабатывающим политический курс. Впервые премьер-министрам и членам кабинета пришлось разъяснять свою политику избирателям на публичных собраниях. Столичная и провинциальная пресса печатали их речи слово в сло-

во — современные политики могут этому только позавидовать: многим из них приходится довольствоваться случайным упоминанием о себе в местной газетенке. Члены парламента начали понимать, что их отношения с избирателями изменились; теперь они уже не могли для переизбрания в парламент делать ставку на помощь местных «авторитетов» или на свои экономические возможности.

После выборов кабинет, естественно, стремился осуществить свою политику на практике. Вмешательство монарха уже не могло стать серьезным препятствием для этих планов, хотя королеве Виктории бывало нелегко прийти к согласию с электоратом, существенно расширившимся после различных реформ XIX века; позднее ей пришлось смириться с премьер-министром Гладстоном, которого она не любила и которому не доверяла. Она называла Гладстона «полоумной головешкой, которая скоро все разрушит и станет диктатором», но либералы победили на выборах 1880 года, и Гладстон, лидер партии, стал премьер-министром. Когда королева попыталась вмешаться в назначение двух парламентских заместителей министров, Гладстон закипел от ярости и сказал лорду Гренвиллу, что «Ее Величеству сообщили об этих назначениях только из учтивости».

Однако парламент все еще стоял у кабинета поперек дороги, поскольку обладал тогда значительными полномочиями, чтобы отсрочить, изменить или провалить правительственные законопроекты. С 1882 по 1902 год прошла серия «реформ» парламентской процедуры, частично затеянных в ответ на подрывную тактику ирландских националистов в этот период, за которые «заднескамеечники» заплатили своей властью. Теперь парламент уже не мог стеснять исполнительную власть. Оппозиция и «заднескамеечники» от лидирующей партии сохранили за собой право критиковать действующее правительство и голосовать против него, однако, по мере развития политических партий, они все больше беспокоились о том, чтобы кабинет проводил в жизнь их законодательную программу. В конце века Джозеф Чемберлен так выразил

господствовавшее настроение: «Главным делом парламентского собрания является осуществление решений, принимаемых нацией... а не срыв и отсрочивание решений избирателей, как сейчас». По мере развития партийной системы усиливалась власть «хлыстов». Лорд Джордж Гамильтон, вспоминая в 1916 году о событиях 1860-х годов, сказал, что в парламенте уже не осталось «влиятельных депутатов», всё, что им надо делать в палате общин, — это «бездельничать и голосовать».

Как только полномочия парламента были ограничены, система кабинета как средства управления страной стала быстро развиваться. Кабинет задавал политический курс и принимал меры к разработке законопроектов, собираясь по субботам, чтобы определить программу работы палаты общин на следующую неделю, пока в моду не вошли «выходные за городом», и такие собрания не перенесли на среду. Кабинет разросся, поскольку были учреждены новые департаменты. Министерства иностранных и внутренних дел существовали с 1782 года, а министерство финансов (казначейство) — возможно, со времен назначения лордов-уполномоченных в 1612 году. Однако министерство образования и министерство сельского хозяйства и рыболовства были образованы только в 1901 и 1903 годах, тогда как пост министра по делам Шотландии был учрежден в 1885 году. Другие привычные нам ведомства, например министерство труда и министерство здравоохранения и социальной защиты, — порождения XX века. В то же время некоторые ведомства XIX столетия, например министерство по делам Индии, разумеется, исчезли вместе с империей.

Власть премьер-министра над кабинетом усилилась по мере того, как министры все глубже погружались в работу своих департаментов, и им нужен был один человек, который руководил бы кабинетом и следил за успехами правительства. К 1870 году созывать совещание кабинета стало обязанностью премьер-министра, и Гладстон писал лорду Гренвиллу: «Этот кабинет не был создан мною в обычной манере». Премьер-министр не только собирал кабинет, но и ус-

танавливал повестку дня. Все, что требовалось от кабинета, чтобы он соответствовал своему изначальному названию «эффективного», — это иметь некую дублирующую административную структуру, которая появилась с учреждением в 1916 году Ллойд Джорджем секретариата кабинета министров. Своими корнями он восходил к Комитету имперской обороны, который был создан из-за сильной обеспокоенности поражениями армии в Англо-бурской войне на заре XX века. Его первым секретарем стал капитан морской пехоты Морис Ханки — талантливый организатор, который в конечном счете поставил кабинет на деловую основу, со своей повесткой дня и протоколами заседаний.

В XX веке кабинет занял центральное место в британской системе управления, однако его нынешние функции описать еще труднее, чем историческое развитие. Некоторые говорят, что основной задачей кабинета стало уже не возглавлять партию, руководить парламентом или определять политический курс, а принимать, пересматривать или одобрять главные решения или политические направления и отражать преобладающую точку зрения и соотношение сил внутри кабинета, если между его членами возникают разногласия. Он должен рассматривать любые предложения, которые могут отразиться на будущем правительства, а также обсуждать важные правительственные решения. Кабинет должен координировать политику правительства и задавать ей единое направление.

Кабинеты могут действовать по любому из перечисленных вариантов. Подобно хамелеону, они перенимают личностные особенности действующего премьер-министра, хотя некоторые члены кабинета могут этому сопротивляться. Питер Уокер, статс-секретарь по делам Уэльса, любил рассказывать после ужина историю о том, какотреагировал герцог Веллингтон на первое заседание кабинета, которое он провел в качестве премьер-министра: «Невероятное дело. Я раздал им указания, а они пожелали остаться и обсудить их». После этого Уокер делал паузу и добавлял: «Я очень рад, что сегодня у нас нет таких премьеров».

Премьер-министр, конечно, использует кабинет для разных целей в разное время. Лорд Каллагэн вспоминает о том, как, столкнувшись с экономическим кризисом 1976 года, он принял решение поддержать министра финансов, «зачастую самого одинокого человека в кабинете», сражавшегося с департаментами-транжирами. С другой стороны, он хотел предохранить кабинет от обычной забавы казначейства — бомбардировки совершенно новыми предложениями, выдвигаемыми одно за другим. Поэтому он решил «защитить кабинет и себя самого», позволив обсуждать кризисную ситуацию сколько нужно, и решение о займе у Международного валютного фонда рьяно обсуждалось всем кабинетом. Положение было настолько серьезным, а принимаемое решение — настолько сложным, что лучше было подключить к нему всех министров.

Кабинет собирается в полном составе раз в неделю, обычно по четвергам, с 10 утра до часу дня. Члены кабинета уже не так говорливы, как в XIX веке: например, Гладстон в 1853 году три часа разъяснял министрам свой проект бюджета. Если требуется дополнительное совещание, его обычно назначают на утро вторника, хотя оно может состояться и в другой будний день. По согласованию с главой секретариата, самым главным государственным чиновником, премьер-министр составляет повестку дня и созывает совещание кабинета. Любое важное решение, принимаемое министром-членом кабинета, которое может отразиться на репутации правительства, должно быть представлено на рассмотрение кабинета. Контроль со стороны премьер-министра над повесткой дня был продемонстрирован, когда кабинет Гарольда Вильсона в 1964—1967 годах почти не обратил внимания на крайне важные вопросы о девальвации фунта и выводе войск с баз к востоку от Суэца. Положение о том, что любой вопрос, касающийся всего правительства в целом, должен подниматься на заседаниях кабинета, было введено, когда военный министр лорд Панмур во время Крымской войны объявил, что жалованье, выплачиваемое в армии, будет удвоено. Пальмерстон пришел в ярость, и Панмuru пришлось передать это дело на рассмотрение кабине-

та, поскольку для увеличения жалования требовалось одобрение казначейства. Он извинился, но предлагаемое повышение расходов на содержание армии было сокращено наполовину.

Члены кабинета получают все необходимые документы и повестку дня за два дня до совещания. Какое бы предложение ни вносилось на рассмотрение кабинета, следует указать его стоимость: это правило внедрил премьер-министр Эттли, возглавивший послевоенное правительство лейбористов. Если заинтересованный департамент и казначейство не могут прийти к согласию по поводу расходов, следует привести обе цифры. Гарольд Вильсон считал делом чести рассмотреть все вопросы, стоящие на повестке дня, однако это не всегда бывает возможно: кабинет мог запросить дополнительную информацию или решить провести предварительно консультации с НАТО или ЕЭС. «Зеленые книги» (анонсы правительственных инициатив) и «Белые книги» (правительственные доклады, содержащие информацию или предложения по какому-либо вопросу) обсуждаются в кабинете до их публикации. В «Зеленой книге» в самых общих чертах обозначаются новые законопроекты, тогда как «Белая книга», зачастую следующая за ней, содержит гораздо больше подробностей. Публиковать их необязательно, хотя правительство склонно это делать, если задумало важную реформу. Например, закону о социальном обеспечении 1986 года предшествовала изданная в 1984 году «Белая книга» с изложением предлагаемых реформ.

Среди первых пунктов повестки дня значится доклад главного парламентского координатора о работе парламента на будущей неделе. Этот вопрос предварительно обсуждается с главами департаментов, желающими внести законопроект, и с главным парламентским координатором от оппозиции. Иногда переговоры могут затянуться до позднего вечера среды, прежде чем удастся прийти к согласию. Программа деятельности должна быть утверждена кабинетом, но бывает, что изменения, проработанные с оппозицией, вносятся в последнюю минуту, поэтому она может

быть объявлена в палате в четверг во второй половине дня. Главный парламентский координатор также предлагает круг вопросов на каждый день, и это тоже может подвергнуться обсуждению.

Другим постоянным пунктом повестки дня является внешняя политика и дела Содружества. Министр иностранных дел вводит коллег в курс текущего международного положения и докладывает о каждом решении, принятом возглавляемым им правительственным комитетом. Теперь, когда на политику британского правительства во многом влияют решения Евросоюза, кабинет уделяет время и их обсуждению тоже. При Эдварде Хите на повестке дня всегда стояли Европейское экономическое сообщество, а также Северная Ирландия. Другие министры могут поднять любой вопрос, касающийся их в связи с мидовским курсом, даже если этот вопрос не предусмотрен повесткой дня. У них появится шанс его обсудить, однако премьер-министр может оборвать обсуждение или перенести его на следующее заседание.

Кабинет также обсуждает повестку дня и сопровождающие документы, которые уже были розданы. Глава соответствующего департамента должен навести разговор на интересующий его вопрос, поясняя департаментское резюме. Другие министры излагают свои взгляды, и кабинет принимает решение. Никакого голосования не проводится. Раньше премьер-министры «считали носы», но теперь такого не бывает. Зато премьер-министр «собирает голоса», по выражению Клемента Эттли, и резюмирует общее настроение кабинета.

По окончании совещания его протоколы раздают членам кабинета, а также посылают в департаменты Уайтхолла. Протоколы составляют секретарь кабинета со своими помощниками, основываясь на стенограммах заседания. Секретарь может также воспользоваться личными заметками премьер-министра или наброском его заключительного выступления. Распространение и ведение протоколов заседаний кабинета — разумеется, нововведение XX века; раньше премьер-министры писали официальное письмо королю или королеве, отчитываясь о деятельности кабинета, пока

Ллойд Джордж в 1916 году не положил этому конец. Некоторые премьер-министры довольно пренебрежительно относились к протоколам: например, сэр Роберт Пиль иногда писал их еще до заседания кабинета. В другие времена протоколы бывали сфабрикованы. Гарольд Вильсон однажды признался, что как-то раз в 1940 году написал протокол заседания кабинета, на котором сам не был; его попросил об этом сэр Эдвард Бриджес, секретарь кабинета, который не мог разобратся в собственных записях. «Вы знаете, какое они должны были принять решение. Напишите протокол по этим заметкам, никто ни о чем не догадается». Вильсон так и сделал, и никто не задал никаких вопросов по этому протоколу. Однако, если бы об этом случае узнали, подозрения вильсоновского кабинета в отношении протоколов наверняка бы усилились. Как говорила по этому поводу Барбара Касл, «кабинет, в частности, рискует тем, что каждый попадает в зависимость от протокола, хотя бывает, что тот противоречит его воспоминаниям. Однако изменить его потом практически невозможно, в особенности если в официальной версии заинтересован премьер». Но, что бы кто ни думал о протоколе, сразу после заседания кабинета его рассылают по департаментам для приведения в действие.

Кабинет не принимает всех решений, да и не может этого сделать. Многие из них передаются на рассмотрение специальных комитетов по конкретным проблемам, таких, как комитет по внутренним проблемам больших городов, созданный после волнений 1981 года*. Еще один, так называемая «Звездная палата», собирается каждую осень, чтобы убедить департаменты, тратящие много денег, сократить их бюджеты на следующий финансовый год. Этот комитет прозвали так, поскольку аргументы в отношении трат выстраиваются «политической силой», а не рациональными доводами в пользу тех или иных приоритетов. Есть еще постоянные комитеты, учрежденные для консультирования

* Летом 1981 года в ряде крупных городов Англии произошли массовые волнения выходцев из стран Азии и Африки, недовольных своим неравноправным положением и низким уровнем жизни.

министров и сбора исходной информации для рассмотрения, например проблем Европейского сообщества. После Второй мировой войны комитеты при кабинете «размножались, как кролики», по словам одного помощника секретаря, который видел в этом «доказательство слабой способности кабинета к принятию решений». Ни одно современное правительство не может существовать без того, чтобы комитеты подробно прорабатывали важные вопросы, хотя рассуждать о том, эффективно или нет создавать такое изобилие комитетов, значит породить бесконечный спор: множество бывших членов кабинета, например лорд Барнетт, считают их «самым худшим способом прийти к разумному решению, какой только можно вообразить». Что касается количества, то на протяжении срока полномочий парламента действуют от 160 до более 300 комитетов, рассматривающих самые разные вопросы. Премьер-министры могут использовать правительственные комитеты и в иных целях, чем те, что изложены выше: как способ отложить принятие непростых решений, проигнорировать или приструнить неудобных министров.

Премьер-министр может пойти еще дальше и избрать небольшую группу министров из 5—6 человек — «узкий кабинет», помогающий ему в принятии главных решений или дающий советы по поводу возможной реакции кабинета на ту или иную инициативу. Его состав может меняться, остается только, естественно, сам премьер-министр. Бывший член кабинета Дэвид Хауэлл, депутат-консерватор от Гилдфорда, относится к этому философски: «Нашей страной с XVI века обычно управляли 5—6 человек. Сегодня мало что изменилось: 5—6 человек — это то, что нужно, именно столькими людьми стремится окружить себя любой премьер-министр».

Не все бывшие члены кабинета с такой же невозмутимостью относятся к возвышению специальных комитетов и «узкого кабинета». Лорд Хейлшэм, бывший лордом-канцлером с 1979 по 1987 год и входивший в правительства Макмиллана, Дуглас-Хьюма и Хита, явно придерживался иной точки зрения. В одной из лек-

ций в ноябре 1987 года он сказал: «Очевидно, что коллегиальность кабинета была в определенной степени ослаблена менее частыми совещаниями и меньшей личной вовлеченностью в принятие многих важных решений правительства. Так же очевидно, что регулярное участие действующего премьер-министра в специальных совещаниях укрепляет его положение... в ущерб коллегиальной ответственности всего кабинета. Только малая часть самых важных решений принимается кабинетом».

Один такой специальный комитет возглавлял Кеннет Бейкер, бывший тогда статс-секретарем по охране окружающей среды, а в его работе принимал участие Уильям Уолдегрейв, младший министр того же департамента. Комитет собрался в марте 1985 года вместе с небольшой группой чиновников. Их целью было подготовить альтернативу местным налогам, и в ходе нескольких заседаний была разработана концепция подушного налога. Они представили свои идеи на собрании в Чекерсе в конце марта, и те были встречены гораздо теплее, чем можно было ожидать, из-за назревающего недовольства среди шотландских тори по поводу пересмотра ставок налогов в Шотландии. После этого началась детальная проработка вопроса, но теперь уже, хотя члены кабинета и были посвящены в суть дела, общее направление менять было поздно. «Зеленая книга» была закончена к концу 1985 года и опубликована в январе под заглавием «Платежи местной администрации». О передаче законопроекта о подушном налоге в комиссию было сказано в манифесте Консервативной партии от 1987 года, однако он так ни разу и не обсуждался кабинетом в полном составе. Смысл существования специальных комитетов и увеличения числа комиссий при кабинете вообще заключается в том, чтобы дать возможность премьер-министру отобрать для принятия решений таких людей, которые разделяют его взгляды и поддерживают его политику. В приведенном нами примере и Патрик Дженкин, и Майкл Хезлтайн, бывшие министры окружающей среды, однозначно выступили против подушного налога.

Члены кабинета не должны разглашать информацию о том, что происходит на заседаниях всего кабинета или комитетов, само существование которых и членство в них практически отрицаются. Будучи премьер-министром, Маргарет Тэтчер согласилась признать существование лишь четырех таких комитетов. При этом список членов самого кабинета известен, так что нет никаких разумных причин скрывать существование и состав специальных комитетов. На протоколы заседаний кабинета в полном составе распространяется «правило 30 лет», то есть их не выдают в государственном архиве до истечения данного срока, однако каждый четверг пресс-секретарь премьер-министра информирует аккредитованных журналистов о заседаниях кабинета.

Члены кабинета повязаны «коллективной ответственностью»: министры отстаивают решения кабинета в парламенте и голосуют за них, а также выдвигают аргументы в их пользу во время общественных выступлений. Однако в последние годы эта доктрина утратила свою непреложность; например, когда в 1975 году Гарольд Вильсон позволил семи членам кабинета вести кампанию против членства Великобритании в Европейском сообществе, он «ясно дал понять, что, как только всё это кончится, он вернется к строгим правилам в отношении кабинета и коллективным взглядам». Один раз Маргарет Тэтчер приостановила действие правила о коллективной ответственности, когда не поддержала решение Майкла Хезлтайна рекомендовать продажу компании «Вестланд хеликоптерс» одному европейскому консорциуму, чтобы это решение, как он считал, выглядело «не столь авторитарным, как другие». Гибкость этой доктрины хорошо выразил лорд Каллагэн в бытность премьер-министром, во время обсуждения во втором чтении в 1977 году европейского законопроекта о прямых выборах: «Коллективная ответственность существует, когда я говорю, что она есть, и не существует, когда я говорю, что ее нет».

ЧЛЕНЫ ПАРЛАМЕНТА: КТО ОНИ?

До обретения Ирландией независимости в парламенте было 707 членов, но после того как в 1922 году было создано Ирландское свободное государство, их число сократилось до 615, а потом вновь увеличилось до 650 в 1983 году — частично из-за изменения границ, а частью из-за прихода в парламент 14 членов, представляющих Северную Ирландию. Уход депутатов, представлявших нынешнюю Ирландскую Республику, возможно, вызвал облегчение, несмотря на все связанные с ним неприятные моменты, поскольку именно подрывная деятельность ирландских националистов заставила тогда правительство взять под свой контроль деятельность палаты общин. Ирландский вопрос играл важную роль в делах парламента до 1922 года и все еще играет ее сейчас, но в иной форме.

Сегодня парламент состоит из 650 депутатов*: 72 из

* Число депутатов палаты общин должно соответствовать количеству избирательных округов; в 1997 году округов было 659. Затем избирательные округа Шотландии укрупнили, и в палату общин, избранную 5 мая 2005 года, вошло 646 депутатов. У Шотландии есть свой однопалатный парламент, заседающий в Эдинбурге с 2000 года. После выборов 1 мая 2003 года в него входило 129 депутатов. Ассамблея Уэльса, не наделенная законодательными правами, заседает в Кардиффе и насчитывает 60 депутатов. Парламентом Северной Ирландии является Североирландская ассамблея, в которую после выборов 28 ноября 2003 года вошли 108 депутатов.

них представляют Шотландию, 523 — Англию, 38 — Уэльс и 17 — Северную Ирландию; избирательные округа в среднем состоят из 88 тысяч избирателей, в том числе 64 919 голосующих. Среди членов парламента можно выделить следующие типы, описанные Джозефом Чемберленом (1836—1914): «В мое время не бывало палаты общин без весельчака. Есть еще палатный зануда... всегда один самый-самый; обычно это человек с энциклопедическими познаниями, которые он не способен переварить самостоятельно, а потому всегда готов пичкать ими кого-то другого. Затем есть вечно спящий толстяк, человек без царя в голове, человек с одной идеей, чрезвычайно независимый человек и человек, выживший из ума».

С тех пор изменилось немного. Некоторые скажут, что в Великобритании чересчур большое количество представителей народа по сравнению с другими демократиями. Например, в США на 435 тысяч избирателей приходится всего один конгрессмен, в ФРГ на 188 тысяч человек — один член бундестага, а во Франции, где, как и в Великобритании, нет федеральной системы, на 108 тысяч человек — один депутат. Такие сравнения наводят на мысль о том, что в Великобритании слишком много парламентариев, однако за простыми цифрами скрываются важные различия, касающиеся образа действий различных администраций и роли, предназначенной разным парламентам или национальным собраниям, а также их законодательных прав. Британский парламент в конечном счете отвечает за более широкий круг законов и несет большую правительственную ответственность, чем многие другие. И все же некоторые депутаты утверждают, что парламент должен уменьшиться в размерах. Во время сессии 1987/88 года депутат-консерватор от Кембриджа Роберт Роудс Джеймс даже выступил с соответствующим предложением, но, как и многие другие частные законопроекты, дебаты по которым могут длиться не более десяти минут, этот так и не стал законом — несомненно, к великому облегчению депутатов, большинство из которых придерживалось противоположной точки зрения. Увеличение числа избирателей существенно усложнило

бы и без того тяжелую работу в округах, особенно для депутатов от промышленных районов, переживающих спад деловой активности, и от бедных районов больших городов.

По действующим правилам, любой человек старше 21 года может стать членом парламента, если только он не безумец и не банкрот. Возрастной ценз впервые был введен в 1695 году, а прежде того в парламенте было несколько несовершеннолетних; даже после принятия закона его нарушили Чарльз Фокс и лорд Джон Расселл: последний был избран за месяц до достижения им совершеннолетия. Однако после парламентской реформы 1832 года слишком юных членов в парламенте уже не было. По Закону о психическом здоровье от 1959 года депутат может быть лишен своих полномочий, если будет установлено его умопомешательство; то же самое его ждет, если он разорится, что случилось четырежды на протяжении XX века. Банкроты не могут выдвигать свои кандидатуры на выборы в парламент на протяжении пяти лет, если только не заручатся постановлением суда о том, что их банкротство не явилось следствием халатности или некомпетентности. Разумеется, в случае государственной измены человек также не может быть избран депутатом или сохранить место в парламенте; за последние сто лет такое случилось лишь однажды, в 1903 году.

Не допускаются в парламент иностранцы (не являющиеся гражданами Великобритании), пэры Англии, священники англиканской, ирландской и шотландской церквей, а также католические священники. Однако служители других конфессий могут стать депутатами: в парламент 1987 года вошли три священника Свободной пресвитерианской церкви — преподобные Пейсли, Смит и Макри. Англиканская церковь, являющаяся государственной, адекватно представлена 26 епископами, заседающими в палате лордов.

Закон палаты общин о поражении в правах от 1957 года также распространяется на штатных госслужащих, сотрудников полиции и вооруженных сил, судей и членов некоторых законодательных комиссий. Государственные чиновники должны соблюдать политиче-

скую беспристрастность, давая консультации правительству и занимаясь своей административной деятельностью. В Великобритании, в отличие от некоторых других стран, старшие госчиновники не являются назначенцами действующего правительства. Теоретической основой Закона о поражении в правах является идея о том, что «возле трона должно быть как можно меньше доходных должностей», иначе власти смогут оказывать широкую и, возможно, небескорыстную поддержку своим сторонникам. Разумеется, в прошлом монарх так и делал, а потому держал палату общин в кулаке. Реформа избирательного законодательства в XIX веке положила этому конец, но только Закон от 1957 года привел в систему правила лишения полномочий; время от времени их обновляют.

Тюремное заключение само по себе не являлось препятствием для избрания и пребывания в парламенте. Первой женщиной, избранной в парламент в 1918 году, стала графиня Маркевич, происходившая из англо-ирландской семьи и бывшая замужем за польским графом. Она стала депутатом от дублинского округа Святого Патрика, находясь в тюрьме Холлоуэй по подозрению в сотрудничестве с Германией во время Первой мировой войны. Это было обычное обвинение, выдвигаемое против ирландских националистов (ее даже приговорили к смерти за участие в Пасхальном восстании 1916 года), причем она, скорее всего, была невиновна. Хотя ее и вызвали в парламент, она ни разу там не появилась. Среди других депутатов, получивших свой мандат в то время, когда они отбывали срок, был Бобби Сэндс*, избранный в 1979 году.

Однако по Закону о народном представительстве от 1981 года человек, проведенный в тюрьме больше года за какое бы то ни было преступление, не может выставить свою кандидатуру и избираться депутатом. Любой член парламента, попавший в тюрьму на этот срок, обязан вернуть свой мандат. До 1981 года, если член

* Член Ирландской республиканской армии (ИРА), террористическими методами борющейся за воссоединение Ольстера с Ирландией. В тюрьме начал голодовку и погиб 5 мая 1981 года, проведя 66 дней без пищи. Ему было 26 лет.

парламента попадал в тюрьму даже за уголовное преступление, он не исключался автоматически из числа депутатов, хотя иногда палата сама могла его изгнать. В последний раз такое случилось в 1976 году, когда Джон Стоунхаус, депутат от Сауз-Уолсалла, попал за решетку за мошенничество, инсценировав свое самоубийство (он оставил свою одежду на пляже в Майами).

Вторая серьезная причина для лишения полномочий предусмотрена статьями 159 и 160 Закона о народном представительстве от 1983 года. Мошенническая практика со стороны кандидата или его агента может привести к отстранению кандидата от участия в выборах на пять лет, если провинился он сам, и до конца полномочий действующего парламента, если незаконные действия предприняты доверенными лицами кандидата. Отстранение от выборов может продлиться дольше (до десяти лет), если кандидат добивается избрания по тому же округу. Неудивительно, что кандидаты, у которых часто бывают неопытные помощники-добровольцы, нервно следят на протяжении всей предвыборной кампании, как бы те не потратили больше денег, чем положено по закону о местных выборах, иначе результаты выборов в данном конкретном округе могут быть опротестованы в суде.

В сравнении с длинным перечнем того, каким не должен быть член парламента, список того, каким он должен быть, очень короток. Его просто нет. Нет никаких официальных требований к образованию или подготовке депутата; не должен он и проживать в своем избирательном округе, как это оговорено во многих других странах. Многие члены парламента представляют только один округ за время своей парламентской карьеры, но есть и такие, кто меняет их, как перчатки. Черчилль, например, в разное время представлял пять округов: Олдем, Манчестер, Северо-Запад, Данди, Эппинг и Вудфорд. Барьер, который сложнее всего преодолеть многим депутатам, — это избрание местным отделением партии.

Процесс отбора кандидатов в каждой партии свой, но в любом случае первое, если не последнее слово остается за местной партийной ячейкой. Кандидат всегда

должен быть членом данной партии, но только лейбористы требуют, чтобы он состоял в партии не менее двух лет. Окружная партийная ячейка Лейбористской партии отбирает кандидатов из списка «А», поддерживаемых профсоюзами, или из списка «Б» — рекомендованных местными партиячками. Когда окружное отделение партии готово к выборам кандидата, начинается выдвижение претендентов, и отделения местной ячейки или примыкающие к ней тред-юнионы проводят собеседования с кандидатами; и те и другие могут выдвинуть кандидата в «длинный список». Когда определяется «короткий список», окружное отделение партии вызывает на беседу человек шесть. После выборов 1987 года лейбористы изменили правила, и теперь отдельные члены партии, вместе с отделениями профсоюзов и другими общественными организациями, примыкающими к местному отделению партии, голосуют в «коллегии выборщиков». Правила «утяжеления» соответствующих голосов очень сложны, причем их еще предстоит проверить на практике. Когда местное отделение партии сделает свой выбор, его должен утвердить партийный Национальный исполнительный комитет.

В Консервативной партии с потенциальными кандидатами сначала беседует зампреда партии — после того как их кандидатуры предложат два депутата-консерватора или пэра, а затем утвердит парламентское бюро по отбору кандидатов, которое рекомендует постоянному совещательному комитету внести некоторых из них (не всем удастся преодолеть первый барьер) в список подходящих кандидатов. Когда местные объединения консерваторов готовы начать отбор, комитет приглашает большое количество кандидатов на собеседование в исполнительную структуру местного отделения партии. В каждом местном объединении есть свои правила для отбора кандидатов; иногда проводится собеседование с мужьями или женами претендентов. Кое-кто из депутатов-консерваторов признает, что они были выбраны благодаря своим женам. Последний тур собеседований проходит в присутствии членов местной ассоциации: претендент должен про-

изнести речь и ответить на вопросы, выступая перед двумя сотнями людей. Кандидатам и консерваторов, и лейбористов труднее всего бывает пережить суровый процесс отбора. Если им повезет и их кандидатуру утвердят для участия в выборах по «надежному» округу, то самая сложная часть процесса, ведущего к заветному званию «депутат», уже закончена, хотя конечно же никто не может быть уверен, что депутатский мандат уже у него в кармане.

В относительно молодой Партии либеральных демократов процедура несколько иная. Эта партия появилась после выборов 1987 года в результате слияния значительной части Социал-демократической партии и Либеральной партии*. Новая партия организовалась на федеральной основе, вменив в обязанность английской, шотландской и валлийской партиям составлять список потенциальных кандидатов. Здесь местное отделение партии тоже составляет короткий список из одобренных кандидатов, каждый из которых должен выступить на предвыборном митинге, когда любой член местного отделения партии может задать ему вопрос. После этого все члены местного отделения партии могут проголосовать либо непосредственно, либо по почте.

Члены ПЛД подают заявления, которые рассматривает парламентский совет, состоящий из старейших членов партии и партийных функционеров. Потенциальные кандидаты должны представить автобиографию и отзывы от других членов партии о их партийной работе. Копии этих документов посылают в местные партийные отделения после утверждения кандидатур. Исполнительный комитет местного отделения партии составляет короткий список, после чего кандидаты должны выступить на предвыборном собрании с 15-минутной речью и ответить на вопросы. Затем члены партии голосуют по почте по системе голосования с указанием кандидатов в порядке предпо-

* К 1997 году либерал-демократы стали второй по величине партией на местных выборах (после лейбористов), контролируя 55 местных советов и оттеснив тори на третье место.

чтения. Несчастливые кандидаты от либеральных демократов могут прождать результатов голосования три недели, а то и больше, и только потом узнать, выбрали их или нет.

Местное отделение партии играет главную роль в выборе любого кандидата, которого представляют избирателям как партийного кандидата от их округа на всеобщих выборах. Местное отделение проводит предвыборную кампанию своего кандидата, устраивая митинги, сеансы неофициального общения и агитацию, и естественно, ему нужен такой человек, который понимает проблемы жителей данного избирательного округа и которого хочется поддержать. Партийные лидеры не могут и не хотят просто предоставить место потенциальному кандидату — это было бы посягательством на права местных ячеек. Те, кто хотят попасть в парламент, зачастую должны проложить себе дорогу и завоевать поддержку партии, потрудившись в местной администрации. Это справедливо и для консерваторов, и для лейбористов: на сегодняшний день большинство новых депутатов от обеих главных партий уже поработали в местных администрациях, а то и возглавляли местные советы.

Другие идут иным путем: сначала служат по партийной линии в местных отделениях, а потом стараются снискать общенациональную известность в своей партии. Профсоюзная поддержка имеет важное значение в Лейбористской партии, однако члены парламента, поддерживаемые профсоюзом, могут иметь мало связей с этим самым профсоюзом по своей предыдущей работе. Национальный союз горняков поддерживает только горняков, а Объединенный профсоюз машиностроителей обычно финансирует бывших инженеров, однако другие профсоюзы, например Национальный союз железнодорожников, Национальный союз государственных служащих и Конфедерация служащих здравоохранения, охотно спонсируют депутатов и кандидатов, не работавших в данных областях. При финансировании профсоюзом деньги поступают не лично депутату, а окружному отделению партии и идут на текущие расходы и предвыборную кампанию.

И при поддержке профсоюзов, и без нее кандидаты не тратят собственных денег на предвыборную кампанию. Эти расходы берут на себя местные отделения партии. Единственное, на что кандидату предстоит потратиться лично, — это на «братание» с избирателями еще до начала предвыборной кампании, а также на газеты и журналы, чтобы быть в курсе политических событий и основных государственных проблем. Расходы кандидатов первый раз были ограничены в 1883 году Законом о коррупции, в котором выведена формула, основанная на количестве выборщиков в каждом избирательном округе, — этот принцип действует до сих пор. Административные расходы на выборы кандидаты оплачивали до принятия Закона о народном представительстве от 1918 года, в котором говорилось, что кандидаты более не должны платить «чиновникам по выборам», и устанавливался более низкий потолок расходов. Но даже тогда затраты, связанные с выставлением кандидатуры, отпугивали потенциальных претендентов: в 1900—1910 годах на всеобщих выборах было в среднем 22% мест, на которые не находилось кандидатов; с 1918 по 1935 год их число сократилось до 8%, что все еще было многовато. После 1955 года вакантных мест не осталось. «Потолок» расходов был снова снижен в 1948 году, но повышен в 1969, 1974 и 1985 годах. На выборах 1987 года расходы были ограничены 3240 фунтами на избирательный округ плюс 3,7 пенса на каждого участника голосования.

Многие депутаты не попадают в парламент с первого захода. На самом деле политические партии как раз и хотят, чтобы потенциальные депутаты доказали свою целеустремленность, сражаясь за место в парламенте, которое их партия не надеется получить в первом туре. Смысл в том, что кандидаты учатся вести предвыборную кампанию, прежде чем взять на себя ответственность за «верное место». Опыт агитации и других методов предвыборной борьбы может пригодиться и кое-чему научить. Помню агитацию во время предвыборной кампании в октябре 1974 года в деревушке Бадминтон во владениях герцога Бадминтона, когда я была кандидатом лейбористов от Норз-Эйвона. Я

спросила одного пожилого человека, будет ли он голосовать за лейбористов. Он посмотрел на меня задумчиво и сказал: «Мы вывешиваем синие плакаты, но ставим красные крестики*», — ободряющий ответ в месте, которое считалось для меня совершенно гиблым.

После отбора кандидат становится предполагаемым кандидатом на место в парламенте и должен «нянчить» его, то есть посещать избирательный округ для проведения там кампании как можно чаще еще до официального объявления о всеобщих выборах. После объявления кандидат переезжает в свой округ, если он еще не живет там, примерно на три недели для проведения предвыборной кампании.

Несмотря на все эти препятствия, все больше и больше кандидатов стремятся пройти в парламент: в феврале 1974 года их было 2135, в 1983-м — 2578. Однако в 1987 году их количество сократилось до 2286 в связи с увеличением избирательного залога со 150 фунтов до 500: эта сумма указана в Законе о народном представительстве 1985 года. Но это увеличение не отпугнуло так называемых «несерьезных кандидатов» на довыборах в Кенсингтоне в июле 1988 года: за единственное место спорили 15 кандидатов, 10 из которых получили менее 200 голосов. Один из претендентов, доктор-индиец Кайлиш Триведи, представлявший Независимую партию Джаната, получил 5 голосов — рекордно низкий результат за весь послевоенный период.

После избрания член парламента порой может захотеть подать в отставку, хотя, собственно говоря, у него нет конституционного права это сделать, поскольку в постановлении палаты общин от 2 марта 1623 года говорится, что «должным образом избранный человек не может отказаться от своих прав», и это положение так и не было отменено. Единственными причинами, по которым парламентское кресло может оказаться свободным, являются смерть, возведение в ранг пэра, роспуск парламента или лишение депутата его статуса. Так заведено потому, что быть членом парламента в XVI и XVII веках было скорее нежеланной обязан-

* Синий — цвет консерваторов, красный — цвет лейбористов.

ностью, нежели привилегией, к которой сегодня многие стремятся. Однако с конца XVII столетия согласие принять оплачиваемую должность при короне лишало депутата возможности заседать в парламенте, поскольку, будучи зависим от короны, он уже не мог беспристрастно относиться к деяниям монарха и правительства. Иногда члены парламента уходят на действительно оплачиваемые должности, как сэр Томас Уильямс, ставший судьей в 1981 году, — это означало, что он больше не может быть депутатом. Другие должности, за которые уже больше не выплачивают жалованья, используются депутатами как благовидный предлог, чтобы отказаться от своего места. Депутаты могут принять пост королевского дворецкого и управляющего землями короны в графствах Бекингемшир и Стаффордшир, в Десборо и Бернэме, или в поместье Нортстед. Депутат, желающий уйти, подает прошение министру финансов о назначении на любую из этих должностей, которую он занимает до появления нового соискателя.

В XIX веке для этой цели использовались и другие поместья, например Олд-Шорэм, но от всех них пришлось отказаться. В свое время это была реальная работа, приносившая управляющему доход. Поместье Нортстед состоит из полей и ферм на севере Йоркшира, и уже в 1600 году местную усадьбу описывали как «старую залу, непригодную для жилья. Здесь проживал пастух сэра Ричарда Чолмли, пока дом не рухнул». Поместье Чилтерн-Хандредс пролегло через поля и городки Бекингемшира; оно принадлежало короне еще в XIII веке и управлялось дворецким до XVI века. Депутатские прошения о должности управляющего Чилтерн-Хандредс отклонялись вплоть до 1900 года. В 1775 году лорд Норт отказал в этой просьбе господину Бэйли, который хотел подать в отставку, чтобы побороться за другой округ с правительственным кандидатом. В результате Джордж Гренвилл попытался внести законопроект о том, чтобы «уполномочить господина спикера своим указом издать новое постановление о замещении таких членов парламента, которые известили бы его о своем желании оставить свои места при определенных условиях». Во время дебатов Эдмунд Бёрк упомянул о том, что возможность

этого «может возрасти в момент недовольства, когда целая партия решит одновременно освободить свои места, чтобы вызвать своего рода всеобщие выборы».

Чилтерн-Хандредс благополучно пережил дебаты, однако, что интересно, сценарий, описанный Бёрком, впервые осуществился в январе 1986 года. Все 15 ольстерских юнионистов, входивших в парламент, подали в отставку в знак протеста против англо-ирландского соглашения, вызвав в Ольстере всеобщие выборы в миниатюре. Они провели кампанию под лозунгом «Ольстер говорит “Нет”» — своего рода референдум по этому договору. В большинстве округов не было альтернативных кандидатов, поэтому на бюллетенях значился подставной кандидат «мистер Питер Бэрри» — это было имя тогдашнего министра иностранных дел Ирландской Республики. Свои места в парламенте сохранили все возмутители спокойствия, кроме одного: Джеймс Николсон из Официальной юнионистской партии Ольстера проиграл в Ньюри и Армаге Шеймусу О’Малли.

Члены парламента в палате общин

Посетитель, разглядывающий с галереи для публики битком набитую палату, видит главным образом мужчин старше сорока в темных костюмах. Это общее впечатление, в целом, верно, хотя с 1918 года принадлежность к слабому полу не является препятствием для вхождения в парламент. Больше всего женщин в парламенте было в 1987 году: 41 депутат, тогда как в 1966 году — 29*. На выборах 1987 года женщины поставили рекорды во многих областях: наибольшее число кандидаток, избрание депутатом первой темнокожей — лейбористки Дон Эбботт. Достижением Мар-

* В 1980 году феминистка Лесли Абдела организовала «Группу 300» — кампанию, направленную на участие женщин в политике. Тогда в парламенте Великобритании было 616 мужчин и только 19 женщин. Спустя 21 год число женщин выросло на 600 процентов. В 1989 году лейбористская партия приняла собственное решение о квотировании: в 1983 году из 203 лейбористов-членов палаты общин было только 10 женщин, в 1987-м — 21, в 1992-м — 37, в 1997-м — 101.

гарет Тэтчер, уже являвшейся первой женщиной-премьер-министром, стало переизбрание на третий срок подряд, чего не удавалось еще ни одному премьеру в XX веке.

Подобный блестящий успех может ослепить, заставив забыть о том, что женщинам приходится сражаться — сначала за то, чтобы быть избранными в парламент, а затем за то, чтобы там с ними считались. Первой женщиной-депутатом стала Нэнси Астор 15 ноября 1919 года, всего через год после того, как законопроект, открывающий перед женщинами двери палаты общин, в спешном порядке был проведен через парламент в ноябре 1918 года. Она заняла кресло депутата от Плимута, освобожденное ее мужем, которому поневоле пришлось отказаться от карьеры в палате общин, после того как он унаследовал от отца титул виконта. Однако леди Астор была не кроткой женушкой, а пылкой феминисткой, пользовавшейся твердой поддержкой всех женских организаций того времени. В палате общин ей приходилось нелегко, поскольку мужчины пытались ее выжить, и она ни разу не переступила порог библиотеки или курительной, да и вообще ни одного другого помещения, кроме зала палаты общин и ее собственного кабинета, что для современного депутата кажется недопустимым ограничением, препятствующим работе. Годы спустя Черчилль скажет ей: «Когда вы появились в палате, я почувствовал себя так, будто женщина вошла ко мне в ванную, а мне нечем прикрыться, кроме мочалки».

Некоторые депутаты-мужчины еще долго придерживались такой позиции. Энок Пауэлл, депутат от Официальной юнионистской партии до 1987 года, считал, что женщин вообще нельзя допускать в парламент, но это уже крайности. Женщины-депутаты часто чувствуют, что коллеги-мужчины не признают за ними права на равных участвовать в жизни парламента. Депутаты помоложе, чьи жены сами выстраивают свою карьеру, наверняка смотрят на дело иначе, чем их старшие коллеги, но когда депутат-мужчина в ходе дебатов обращается к «уважаемым джентльменам», в то время как в зале присутствуют женщины-депутаты, возмож-

но, дожидаясь своей очереди выступить, у тех возникает такое чувство, будто их в упор не замечают.

Впервые за много лет посетитель с галереи для публички заметит присутствие темнокожих членов парламента. В 1892 году индеец Дадабхай Наориджи, выдвинутый либералами, победил в округе Сентрал-Финсбери и стал первым небелым депутатом. Сэр Манчерджи Бхонуагри был избран от консерваторов в 1895 и 1900 годах, а третий индеец, Шапурджи Саклатвала, прошел в парламент от Лейбористской партии в 1922 году и был потом переизбран, но уже как коммунист, в 1924 году. После долгого перерыва на всеобщих выборах 1987 года в парламент попали три чернокожих лейбориста — Дон Эбботт, Берни Грант и Кит Ваз.

В последние годы политические партии стремились ответить на запросы и реакцию электората, пересматривая партийные правила в отношении отбора кандидатов. Лейбористская партия пошла по пути отмены детально разработанных правил работы «коллегии выборщиков», состоящей из местных отделений тред-юнионов и членов местной партийной ячейки. По нынешним правилам, комитет местного отделения партии составляет краткий список максимум из шести кандидатов из числа предложенных профсоюзными организациями. Затем следует отборочная конференция, на которой все члены партии данного избирательного округа голосуют либо по почте, либо явившись на конференцию, на которой все кандидаты из короткого списка выступают с речью и отвечают на вопросы в условиях голосования на выбывание, пока один из кандидатов не получит больше пятидесяти процентов голосов.

Консервативная партия не внесла радикальных изменений в правила отбора кандидатов, однако поощряла местные партийные отделения выдвигать больше кандидатов-женщин на всеобщие выборы. Перед выборами 1997 года Лейбористская партия внесла исключительно женские шорт-листы в нескольких «надежных» округах, что помогло лейбористам одержать огушительную победу, приведшую в парламент беспрецедентное количество женщин. Из 120 депутатов женского пола 101, то есть 84,2%, были лейбористками (после выборов

1992 года женщин-депутатов было 38). В 1998 году практику лейбористов оспорили в суде на основании закона о труде, и от нее пришлось отказаться как от незаконной. В результате в 2001 году число женщин в парламенте слегка уменьшилось: 95 лейбористок, 14 депутатов от консерваторов, 6 от либеральных демократов и 4 от малых партий. Даже при наличии женских «коротких списков» процент женщин в британском парламенте (17,9%) лишь слегка превышает среднемировую (15%). Тем не менее закон снова изменили, разрешив составлять чисто женские шорт-листы для выборов в палату общин, что поднимает вопрос о том, почему бы не применять этот метод и в других областях, а не только для отбора кандидатов в депутаты.

Приток такого большого числа депутаток не остался незамеченным. «Таймс» поместила фотографию нового премьера Тони Блэра в окружении депутаток-лейбористок (некоторые из них блистали своим отсутствием). Фото озаглавили «Девушки Блэра», что тогда вызвало большое возмущение, но, при позднейшем размышлении, было не лишено смысла. Почему? Многие из новых депутаток-лейбористок, которым не хватало высокой профессиональной подготовки, были чрезмерно лояльны к руководству, не требуя от правительства отчета перед палатой общин и не заставляя его вести в парламенте борьбу по вопросам, важным для их избирателей.

Все политические партии предприняли усилия, чтобы увеличить представительство национальных меньшинств, однако в парламенте 1997 года только 9 депутатов не принадлежали к титульной нации; в парламенте 1992 года их было 6. В 2001 году «этнический элемент» в парламенте был представлен 12 депутатами (1,8% палаты общин), тогда как в целом по стране национальные меньшинства составляют 7,1% населения.

Что депутаты делают целый день?

Чего они не делают — так это не сидят в палате, слушая дебаты часами напролет, хотя журналисты часенько бичуют депутатов за пустующие зеленые ска-

мы — надо сказать, нередко с такой же пустой галереей для прессы. На самом деле для депутатов это было бы тратой времени, и тому есть веские причины. Прежде всего, только ограниченное число членов парламента может принять участие в дебатах. Остин Митчелл описал затруднения, с которыми сталкиваются депутаты: «Секретари спикера тщательно записывают, кто выступает и как долго. Однажды я пожаловался, что мне не предоставили слова, и с изумлением узнал, что, выступив семь раз с ноября 1980-го по май 1981 года, я брал слово чаще, чем 90 процентов “заднескамеечников”, и еще усугубил свое положение, поскольку в шести случаях из семи проговорил больше двадцати минут. В 1979 году среднее время выступлений было ограничено тремя 10-минутными речами для каждого рядового депутата за сессию».

Так что отсутствие в палате объясняется не ленью депутатов, а совсем наоборот, что могут подтвердить и спикер Томас, и спикер Ветерилл. Слишком много депутатов хотят выступить слишком часто.

Многие депутаты могут порассказать о тягостных вечерах, проведенных в палате, когда они не знали, вызовут их или нет, или, что еще хуже, им предоставляли слово в 20.55, как раз перед заключительными речами, когда всю свою тщательно заготовленную речь нужно было уместить в пять минут. Невезучий депутат может сидеть и ждать, пока, как выразился Джулиан Кричли, другие стянут все тщательно приготовленные им аргументы. Рядовой член парламента негодует на то, что бывшие министры, входящие в тайный совет, пользуются преимуществом во время дебатов. Многие произнесенные речи отправляются в корзину для бумаг. Но конечно же выступать и задавать вопросы — только часть повседневной работы. Работа в комитетах — постоянных и специальных — занимает большую часть недели, включая время, потраченное на подготовку и на заседание комитета. Многие депутаты, не облеченные ответственностью «переднескамеечников», считают свою работу в специальных комитетах гораздо более полезной и нужной, чем ограниченная возможность проконтролировать исполнительную власть, предоставляемая палатой.

Члены специальных комитетов отбираются из числа депутатов. Палата общин наделяет их полномочиями проводить расследование или даже собрать свидетельства перед рассмотрением законопроекта в комитете. Это инструмент, которым парламент пользуется веками, однако в последние годы специальные комитеты все больше принимают на себя исследовательские функции палаты. Постоянные комитеты создаются для рассмотрения законопроекта пункт за пунктом на стадии его изучения в комитете; иногда они могут также рассматривать принцип законопроектов, дожидаящихся второго чтения, или заниматься исключительно изучением, например, шотландского законодательства, законов Уэльса или Северной Ирландии.

Для многих депутатов рабочий день начинается в 9—10 часов утра. Какое-то время уходит на чтение и подготовку к речам и работе в комитете, а также на письма из избирательного округа и другую переписку. Исследование, проведенное письмоводительским бюро в июле 1986 года на основе анкет, заполненных 196 депутатами, показало, что в среднем депутаты получали по тридцать три письма в день. Избиратели также звонят в офисы депутатов, сообщая о своих проблемах, и многие депутаты проводят еженедельные приемы избирателей. На такие приемы может являться куча народу, особенно в округах, где большая безработица и нехватка жилья. Приемы, длящиеся целый день, — обычное дело; один депутат-лейборист недавно рассказал, что его утренний субботний прием зачастую длился до 4—5 часов дня. Естественно, после этого поступает еще больше писем и телефонных звонков. Крут вопросов, с которыми сталкивается депутат во время приема, просто огромен: в моем случае он простирался от проблем жилья и социальной защиты до просьбы от брата невинного человека, посаженного за убийство, помочь его освободить; от семей, расколотых иммиграционными правилами, до женщины, которая не хотела расставаться со своими сорочками, хотя те и представляли угрозу для здоровья, потому что она не выпускала их из дома. Целая человеческая комедия в одной сумке почтальона!

Иногда улаживание проблем избирателей отнимает много времени, зато удастся помочь многим людям. В 1984 году ко мне на прием пришли мистер и миссис Стивенс, подозревавшие, что мистер Стивенс подвергся воздействию горчичного газа (иприта) в 1943 году во время бомбардировки итальянского порта Бари. Потребовалось несколько месяцев, чтобы правительство подтвердило, что американское судно «Джон Гарвей», стоявшее рядом с британскими судами в порту Бари, в самом деле перевозило снаряды, начиненные ипритом, что, разумеется, противоречило Женевской конвенции. По этой причине раненым во время интенсивной бомбардировки немцами порта в тот декабрьский день не сказали, что их раны вызваны взрывом иприта. Действительно, в этом случае у людей ухудшается зрение и развивается болезнь легких только многие годы спустя, что вполне типично.

Лондонские врачи объяснили мистеру Стивенсу в ноябре 1983 года, что его болезнь вызвана действием газа; поэтому он потребовал для себя пенсию военнослужащего, начиная с этой даты, но потом решил, что срок следует перенести на 1943 год. Я была того же мнения. Я начала переписку с тогдашним министром здравоохранения и социальной защиты Тони Ньютоном, который решил назначить мистеру Стивенсу пенсию с 1943 года и призвал других бывших военных, считавших, что они подверглись действию иприта во время бомбардировки Бари, подать свои дела на пересмотр — возможно, они тоже имеют право на такую же пенсию. Около 600 матросов пострадали от этого инцидента. О новости было объявлено в письменном ответе статс-секретаря департамента здравоохранения и социальной защиты Нормана Фоулера 5 марта 1986 года, примерно через два года после первого обращения мистера и миссис Стивенс. На самом деле это было решение Тони Ньютона, но, разумеется, статс-секретари рады использовать любую возможность объявить хорошую новость от лица своего департамента.

Как сильно это отличается от описания повседневной работы депутата, которое приводит Чарльз Коуэн, депутат от Эдинбурга в 1850-е годы, считавший себя

добросовестным и трудолюбивым: «Я полагал себя счастливым, если все письма, на которые требовался ответ, умещались в двух карманах моего пальто». Этой задаче он посвящал время с 5 до 7 часов вечера в библиотеке или общем зале. Письма, которые он получал, сильно отличались от нынешних. Это были прошения соискателей мест, и он «взял себе за правило никогда не рекомендовать на должность человека, который не сделал бы мне чести». А потом, как и сейчас — письма, комитеты и голосования до полуночи, так что он зачастую проводил «по 12 часов, а то и дольше, не выходя из палаты».

Большая часть дня уходила на разного рода заседания: встречи групп депутатов от одной партии, еженедельные собрания парламентской фракции, всепартийные собрания депутатов по интересам — от транспорта до помощи зарубежным странам, — собрания депутатов от оппозиции, входящих в постоянный комитет по тому или иному законопроекту, для выработки тактики, встречи с внешними консультантами, снабжающими депутатов информацией по разным темам для выступления в специальных комитетах, постановки вопросов и т. д., встречи с лоббистами, выступления на митингах в своем и чужих избирательных округах, встречи с избирателями и их угощение. Последнее может оказаться рискованным делом, в чем однажды убедился один шотландский депутат на собственном горьком опыте. К нему явилось одно семейство из его округа, явно рассчитывая на ленч. Их отвели в зал Аркура — одну из столовых Вестминстерского дворца, и дочка щедро заказала вареного омара внушительных размеров.

Может оказаться, что у депутата хотят взять интервью: возможно, он затронул болезненную тему во время «правительственного часа», пригрозил проголосовать против политики правительства по важному вопросу или внес своевременный или сенсационный частный законопроект. Тогда день окажется потрачен на метания между внутренним телевидением, программой «Сегодня» на Радио-4, другими телевизионными программами в студии Норман Шоу Норт (одно из офис-

ных зданий, связанных с палатой общин) и радиопрограммами в студиях на Бридж-стрит, напротив помещения палаты. Интервью для «Недели в Вестминстере» записывают в странной студии, называемой «Дыра в стене»: туда можно попасть через дверь в садовой ограде аббатства. Депутаты идут прямо по газону к плотно закрытой двери, та открывается, и начинается запись беседы.

Работа в парламенте и с избирателями удлинняет день депутата. Многие члены парламента, по их подсчетам, работают примерно по 69 часов в неделю во время сессии и по 42 часа во время парламентских каникул. На протяжении недели депутатам приходится постоянно планировать свою работу, распределяя силы между запросами избирателей и местной партийной ячейки и ответственностью перед страной в целом. Эта задача еще сложнее для депутатов, занимающих в парламенте министерскую скамью, возглавляющих оппозицию или входящих в руководящие партийные структуры. Многие депутаты находят, что в любой день недели, в любой час у них есть выбор между несколькими в равной степени обоснованными способами потратить свое время на благо сограждан.

«Отец палаты»

Этот титул сегодня присуждают депутату с наибольшим непрерывным стажем. Его обязанности необременительны и обозначены регламентом палаты: главная его задача — председательствовать в палате общин во время избрания спикера, но только в начале работы парламента нового созыва или если прежний спикер по какой-либо причине сложил полномочия депутата. С 1945 года «Отец палаты» обычно входит также в специальный комитет по привилегиям и может время от времени внести какое-нибудь предложение по церемониалу.

Наделение депутата титулом «Отца палаты» — недавняя традиция. Впервые этот термин упоминается сэром Генри Люси в «Дневнике солсберийского парла-

мента» 10 июня 1888 года, однако в библиотеке палаты общин хранится фотография 1883 года, на которой изображен Кристофер Райс Мандел Тэлбот в возрасте восьмидесяти лет, и подпись: «Отец палаты, 1874—1890». Есть примеры и более раннего использования этого термина: например, Дизраэли в 1852 году назвал Хьюма «все еще самым большим тружеником в палате, отцом которой он теперь является». Но какова бы ни была точная дата, этот термин, судя по всему, возник в середине XIX века и теперь применяется к депутату с наибольшим непрерывным стажем, а не к самому пожилому или пришедшему в палату ранее всех прочих.

Такое определение может вызвать трудности. К 1952 году Уинстон Черчилль прослужил в палате с 1900 года, с перерывом в несколько месяцев в 1923 году, тогда как два других депутата, О'Нил и Гренфелл, пребывали в ней непрерывно, но только соответственно с 1915 и 1922 годов. Черчилль к тому же был старше их, однако он стал «Отцом палаты» только в 1959 году, когда ему исполнилось 85 лет. Такая же дилемма возникла в 1983 году, когда на этот титул претендовали Джеймс Каллагэн и сэр Хью Фрейзер, — они оба вошли в парламент после выборов 1945 года. Решение приняли в соответствии с тем, в какой день они принесли присягу. Каллагэн сделал это 2 августа 1945 года, а сэр Хью Фрейзер — 15 августа, поэтому «Отцом» стал Каллагэн. С 1987 года «Отцом палаты» был сэр Бернард Брейн 1914 года рождения, впервые избранный в парламент в 1950 году. До сих пор еще никому не предоставлялся титул «Матери палаты».

Депутатская зарплата и условия работы

Члены парламента вообще не получали никакой зарплаты до 1911 года, когда палата проголосовала за определение жалованья 400 фунтов в год тем, кто не получал зарплаты в качестве министров, чиновников палаты или Двора Его Величества. Оно оставалось на этом уровне до 1937 года, когда было повышено до 600 фунтов, а к 1953 году постепенноросло до 1000 фунтов плюс пособие по уходу в 2 фунта в день. Такие

большие промежутки между увеличением жалованья указывают на то, что парламенту никак не удастся найти приемлемый способ решать непростой и щекотливый вопрос о зарплате депутатов. На протяжении 1970-х годов Бюро по пересмотру заработной платы периодически составляло отчеты о зарплате членов парламента, и его рекомендации правительство иногда принимало целиком, а иногда с поправками.

В 1983 году парламент принял резолюцию, основанную на докладе этого Бюро, возглавляемого лордом Плууденом, подняв зарплату депутатов до 18,5 тысячи фунтов к 1987 году с последующим увеличением до 22,5 тысячи в 1988 году. Дальнейшие ежегодные повышения депутатской зарплаты должны были довести ее до уровня помощника министра. Депутаты от всех партий надеялись таким образом вывести эту тему за пределы политического поля, поскольку теперь увеличение зарплаты не требовало проведения особых дебатов в парламенте*.

Депутаты имеют право на бесплатный проезд между Вестминстером и своими округами, Вестминстером и домом, а также в пределах Соединенного Королевства во время деловых поездок. Эти льготы порой толкуются превратно. Одна избирательница как-то уверяла своего депутата, что тот может сесть на любой самолет прежде пассажиров, купивших билеты, и бесплатно путешествовать по всему миру. Измотанный депутат о таком мог только мечтать. Члены парламента также получают «столичное» пособие на оплату проживания вне дома на срок более недели.

* В 2005 году официальная зарплата депутата палаты общин составляла 57 485 фунтов стерлингов в год. К этой сумме могут прибавляться различные надбавки за работу в комитетах, занятие официальных должностей и т. д. Тем депутатам, которые живут не в Лондоне, предоставляется еще 20 тысяч фунтов в год на аренду жилья в столице. Зарплата министра кабинета и спикера палаты общин — 130 тысяч, лидера оппозиции — 124 тысячи. Премьер-министр получает две зарплаты — как член парламента и как первый лорд казначейства (глава правительства традиционно занимает эту должность). Однако считается крайне неприличным, если премьер «выбирает» зарплату полностью. Таким образом, зарплата Тони Блэра, состоявшая из двух частей (59 686 фунтов как члена парламента и 126 085 фунтов как первого лорда казначейства), равнялась 185 771 фунту в год.

Еще одно пособие, вызывающее недопонимание, предоставляется на покрытие расходов по найму секретаря или секретарей и/или научного сотрудника и составляет примерно 20 тысяч фунтов в год. Исходя из этой суммы, депутаты должны покупать офисное оборудование, выплачивать взносы в национальную систему страхования как работодатели и платить зарплату своим помощникам. Хотя пособие и кажется большим, его недостаточно, чтобы платить сотрудникам достойную зарплату, особенно с учетом уровня оплаты секретарей и квалифицированных научных сотрудников в центре Лондона. Этой системой руководит Бюро гонораров при палате общин, которое выплачивает жалование и отчисления в пенсионный фонд сотрудникам, нанятым депутатом. Британские депутаты получают не такую большую зарплату, как их коллеги в большинстве других развитых стран, и в сравнении с последними предоставляемые им льготы для осуществления парламентской деятельности и работы с избирателями просто смехотворны*.

Всему этому, конечно, приходит конец, когда депутат лишается своего кресла. Взглянув на избирательные бюллетени, сложенные стопкой на столе в центре зала, где производится подсчет голосов, и поняв, что их недостаточно для победы, потерпевший поражение кандидат мрачно выслушивает, как «чиновник по выборам» объявляет результаты. Напряжение может сделаться почти невыносимым, если стопки бюллетеней подрастают вровень, и кандидаты и партийные работники впиваются взглядом в каждую пачку бюллетеней, которую кладут в ту или иную сторону. Кандидат или его представитель могут потребовать пересчета, который порой проводится несколько раз.

В нескольких случаях, как, например, в Далвиче в июне 1987 года, голоса подсчитывали и пересчитывали всю

* Например, в 2006 году годовой оклад американского конгрессмена составлял 168 500 долларов. По закону от 1989 года члены Конгресса имеют право на ежегодную прибавку к жалованию, и ее размеры исчисляются по специальным формулам с учетом коэффициента роста стоимости жизни. Зарплата президента Джорджа Буша составляет 400 тысяч долларов в год. Конституция запрещает повышение оклада действующему главе государства.

ночь, так что кандидаты и счетчики уже не держались на ногах. Поэтому все пошли домой отдохнуть и продолжили пересчет на следующее утро, пока измученные кандидаты, в конце концов, не признали, что кандидат от консерваторов Джеральд Боуден победил кандидатку от лейбористов Кейт Гуи с перевесом в 180 голосов. Бывало, что разница была еще меньше. В июне 1983 года депутат-лейборист Джим Маршалл, представлявший Южный Лестершир последние девять лет, проиграл кандидату от консерваторов Дереку Спенсеру всего семь голосов, когда уже готовились объявить ничью. При таких обстоятельствах (если за первых двух кандидатов подано равное количество голосов) результат определяется жребием, так что главную роль играет случай.

Зарплату депутатам прекращают начислять в полночь того дня, когда они лишились своего кресла. Следующая задача — как можно скорее освободить свой офис для вновь прибывшего и получить выходное пособие, половину годовой зарплаты для людей моложе пятидесяти лет, которая ступенчато увеличивается до целой годовой зарплаты в зависимости от возраста и выслуги лет. Пенсии у депутатов нет — еще одно отличие от других западных демократий.

Некоторые навсегда оставляют политическую карьеру, другие надеются вернуться. Один такой экс-депутат пришел в палату общин. Один из полицейских дружески с ним поздоровался и спросил, не хочет ли тот обратно. Тот с воодушевлением ответил, что очень на это надеется, возможно, в ходе довыборов (которые проходят после смерти какого-нибудь депутата или его отставки — часто при печальных обстоятельствах). «А, — протянул полицейский, — вижу, вы пришли сюда не за тем, чтобы пожелать всем крепкого здоровья». Как и многие его предшественники, этот бывший депутат поддался чарам парламентской жизни. Как сказал однажды лорд Рэндольф, отец Уинстона Черчилля, «я перепробовал все виды возбуждения от игры в чижика до охоты на тигра; прошел через все стадии азарта от разорения соседа до Монте-Карло; но нет ничего азартнее политики, и ничто так не возбуждает, как голосование в палате общин».

В «ПАЛАТЕ МОИХ ЛОРДОВ И ЛЕДИ»

Как все начиналось

К XIV веку лорды стали собираться отдельно от «общин», под которыми начали подразумевать представителей центральных графств и небольших городов. Грань между двумя палатами провели в 1395 году, когда общины заявили, что денежные ассигнования должны предоставляться палатой общин по совету и согласию духовных и светских лордов. Этот спор был улажен в 1407 году, когда Генрих IV согласился с тем, что денежные суммы, выделенные общинами и утвержденные лордами, передаются в распоряжение монарха только спикером палаты общин; этот принцип действует до сих пор. Примерно пятьсот лет спустя лорды и общины все еще спорили о том, кто должен контролировать ассигнования и налоги, и палата лордов отвергла «Народный бюджет» Ллойд Джорджа в 1909 году (см. ниже); два года спустя полномочия палаты лордов в отношении финансов были окончательно урезаны. В Средние века, несмотря на притязания палаты общин контролировать ассигнования и налоги, лорды занимали главенствующее положение вплоть до эпохи Тюдоров, поскольку королевские советники почти всегда были членами этой палаты.

Единственным прогрессом для лордов при Тюдорах было введение во времена Генриха VIII термина «палата лордов», означавшего совместные заседания светских и

духовных пэров. Во время Войны Алой и Белой розы многие пэры погибли, а оставшиеся были ослаблены и деморализованы. Тюдоры обращались за поддержкой к тайному совету и палате общин, стараясь, чтобы в парламент попадало достаточно благонамеренных советников, которые поддерживали бы волю монарха. Зато Стюарты, верующие в божественное право королей, опирались на палату лордов и иногда, для укрепления поддержки, продавали титулы пэров, как Яков I. Лорды обычно принимали сторону короля, за исключением случая, когда Карл I в 1625 году попытался арестовать членов парламента, выдвинувших против Бекингема обвинения в коррупции, а в 1642 году — еще пять депутатов; в этих случаях лорды поддержали заявление палаты общин о свободе от ареста для депутатов. Однако это не спасло их от гнева Кромвеля. Палату лордов упразднили в 1649 году, поскольку она была «бесполезной и опасной».

После восстановления монархии в 1660 году лорды попросту собрались снова; никто не принимал решения о их возвращении. Однако они были совершенно непричастны к решению восстановить на престоле Карла II: его приняла одна палата общин. Разногласия между лордами и общинами по поводу налогообложения и предоставления субсидий и ассигнований продолжались на протяжении всего XVII века. Палата общин заявляла о своем праве единолично рассматривать эти вопросы, хотя время от времени лорды настаивали на своем праве отвергать бюджетные законопроекты. Это право у них постепенно отняли путем различных постановлений и решений парламента в последующие столетия. В XVIII веке палата лордов и палата общин редко расходились во мнениях — частично потому, что главные партийные деятели, включая премьер-министра, были выходцами из палаты лордов, а частью из-за того, что обе палаты представляли один и тот же общественный класс (землевладельцев), и многие депутаты были назначенцами пэров.

Настоящие столкновения между палатами лордов и общин начались только в XIX веке. Палаты схлестнулись по поводу законопроектов о реформе избирательной системы 1832 и 1867 годов, различных социальных ре-

форм и гладстоновского бюджета 1860 года; последний законопроект вводил отмену пошлин на бумагу, что Гладстон считал средством удешевить книги и газеты и тем самым способствовать развитию образования. Столкнувшись с непримиримой позицией палаты лордов, палата общин вынесла в июле 1860 года резолюцию о закреплении за собой права распоряжаться налогообложением и ассигнованиями, полномочий устанавливать и отменять налоги, а также составлять бюджетные законопроекты, и это право считать ненарушимым. Казалось бы, делу конец, однако потребовалось еще почти полвека, прежде чем две палаты окончательно выяснили отношения.

В 1909 году лорды категорически отвергли законопроект с предложениями по бюджету на этот год, среди которых значились увеличение подоходного налога для тех, чьи доходы превышают 3 тысячи фунтов в год, увеличение налога на наследство, введение «сверхналога» на доходы свыше 5 тысяч фунтов в год и особый налог на увеличение стоимости земли после принятия бюджета. Ничего удивительного, что их светлости переполошились из-за бюджета, который взвалил бы на них бремя налогов. После двух всеобщих выборов, на которых либералы удержали свое большинство, был принят Парламентский акт 1911 года. Пэры-консерваторы согласились с ним, зная, что если они этого не сделают, либералы произведут из своей среды достаточно пэров, чтобы обеспечить большинство. Акт лишил палату лордов права вето и ограничил ее возможность откладывать принятие законов двумя годами. При этом законопроекты, обозначенные спикером как касающиеся денежных счетов государства, могут откладываться только на один месяц. Парламентский акт 1949 года еще больше урезал права палаты лордов в плане отклонения законопроектов: один год вместо двух.

Кто такие члены палаты лордов?

Все пэры являются либо духовными, либо светскими, либо судебными лордами. Духовные лорды — это архиепископы Кентерберийский и Йоркский и еще 24

старейших епископа Англии. В средневековом парламенте епископы и аббаты составляли примерно половину всей палаты лордов, но сегодня они образуют лишь незначительное меньшинство от всего рабочего состава. Только англиканская церковь официально представлена в палате; в ней не присутствует ни одно другое христианское направление, включая шотландскую пресвитерианскую церковь, католиков и нехристианские конфессии, хотя в 1988 году пэром впервые стал главный раввин Великобритании, Австралии и Новой Зеландии Иммануил Якобовиц.

Архиепископы Кентерберийский и Йоркский и епископы Лондона, Дарема и Винчестера заседают в палате по неотъемлемому праву. Число епископов в палате лордов ограничено двадцатью одним, и эти места распределяются по старшинству. Епископ может покинуть палату в возрасте 70 лет, и тогда его место переходит к следующему старейшему епископу. Епископам порой приходится ждать годами, прежде чем они попадут в палату лордов, а потом, побыв там совсем немного, уйти в отставку. Это единственные члены палаты, не пребывающие в ней всю жизнь. Исполнение своих церковных обязанностей мешает им регулярно посещать заседания и принимать участие в дебатах, в том числе по закону об ограничении торговли по воскресным дням, которому воспротивилась Церковь. Хотя 19 епископов проголосовали по некоторым очень важным поправкам к этому закону, ни один из них не выступил в предшествующих дебатах. Но у них была уважительная причина: все они находились на заседании Синода и успели в палату как раз к голосованию. Несмотря на все эти сложности, с 1960-х годов епископы играли активную роль в палате лордов, и голосование против предложений правительства для них обычное дело. Все они проголосовали, например, против Закона об иммиграции в Содружестве, предложенного правительством лейбористов в 1968 году, и против Закона о британском гражданстве, внесенного консерваторами в 1981 году. Они также выступали единым фронтом по Закону о земле, находящейся в общественном пользовании, предложенному лейбористами в 1976 году, и по поправкам, касающимся благотворительных организаций-собственников земли.

Светские лорды — это герцоги, маркизы, графы, виконты, бароны и пожизненные пэры. Согласно Акту о пэрстве от 1963 года любой человек, унаследовавший титул пэра, может отказаться от него в течение года после наследования или достигнув возраста 21 года. Тогда этот человек может выставить свою кандидатуру на выборы в палату общин. До сих пор так поступили 13 пэров; двое пожелали сразиться в 1963 году за место лидера Консервативной партии, когда Гарольд Макмиллан подал в отставку. Это были лорд Хоум (сэр Алек Дуглас-Хьюм) и лорд Хейлшэм (Квентин Хогг), которые впоследствии, завершив свою карьеру в палате общин, стали пожизненными пэрами.

В Средние века высшей судебной инстанцией в стране был Королевский совет, а палата лордов до сих пор является высшим апелляционным судом, за исключением уголовных дел, рассматриваемых в Шотландии. Судебные лорды рассматривают примерно по семьдесят дел в год в Апелляционном комитете, хотя приговоры выносятся на специально созванных заседаниях палаты. Лорд-канцлер и другие лорды, бывшие высшими судьями, могут посещать собрания Апелляционного комитета, однако работают в нем лорды по апелляциям — судьи на жалованье, получившие особое звание пэра, чтобы участвовать в этих слушаниях. Когда такой лорд уходит в отставку, то сохраняет за собой свое место в палате и может, если пожелает, принять участие в ее работе; лорд-канцлер и его предшественники в отставке тоже входят в число судебных лордов, как и некоторые другие пэры, которые не получили этого титула по Акту об апелляционной юрисдикции, например, лорд главный судья Северной Ирландии и некоторые высшие судебские чиновники Англии, не возведенные в достоинство пэра.

Свежая кровь

В 1930—1940-е годы палата лордов, состоявшая тогда в основном из наследственных пэров-мужчин, постоянно подвергалась нападкам. Например, профессор Ласки раскритиковал «ограниченную и ленивую»

палату лордов, указав на то, что из 750 пэров только 35 играли в палате активную роль, а 98 выступили всего по разу в год с 1919 года; более 100 даже не принесли присягу на верность короне (эта церемония проводится, когда пэры впервые появляются в палате). Ласки и другие политики-лейбористы того времени считали это достаточным основанием для упразднения палаты лордов. После Второй мировой войны политические партии не могли прийти к соглашению о том, какую роль отвести палате. Создание пожизненного пэрства в 1958 году, которое мы сейчас воспринимаем как нечто само собой разумеющееся, было задержано на сотню лет случайностями истории.

В 1855 году из-за нехватки судей в палате лордов правительство решило, что лучшим выходом из ситуации будет назначение пожизненных пэров. Первым был избран сэр Джеймс Парк, старейший и заслуженный судья, уже похоронивший трех своих сыновей. По жалованным грамотам от 16 января 1856 года ему был дарован титул лорда Уэнслидейла в ранге барона «на протяжении его естественной жизни». Это была явная попытка со стороны правительства создать пожизненное пэрство. Однако сэр Джеймс не смог принять участие в работе палаты в первый день новой сессии, поскольку страдал от подагры. Это предоставило противнику пожизненного пэрства, лорду Линдхерсту, повод возразить против такой практики и убедить палату общин в том, что древний обычай назначения пожизненных пэров (в XIV—XV веках монарх при случае мог пожаловать этот титул, в XVII—XVIII веках пожизненными пэрами делали даже женщин) не следует возрождать без дозволения обеих палат парламента. Лорды изложили свои доводы очень четко: наследственная палата — гарантия от революции. Граф Дерби так резюмировал дело: «Без принципа наследственности не будет независимости», поскольку министры смогут производить в палату столько пожизненных пэров, сколько им нужно, чтобы провести свои законы через парламент. Эти аргументы возобладали, и сэр Джеймс обнаружил, что стал наследственным пэром по решению парламента. В последующую сотню лет

наследственные пэры противились всякой попытке реформы.

Правительство консерваторов в 1957 году решило внести законопроект о том, чтобы предоставить монарху право назначать пожизненных пэров; закон вступил в силу в 1958 году. Целью закона было ввести в палату лордов мужчин и женщин, которые не хотели ни становиться наследственными пэрами, ни бороться за место в палате общин и обеспечили бы приток «свежей крови». С тех пор титул пэра предоставлялся по рекомендации действующего премьер-министра, но только после рассмотрения дела Комитетом по отбору кандидатов для пожалования. Этот комитет должен просматривать наградные листы, чтобы убедиться, что пожалование предоставляется не за финансовую поддержку, оказываемую политическим партиям. Процедура проверки стала еще строже в 1983 году, но и потом поступали жалобы на то, что люди, связанные с компаниями, которые щедро субсидировали консерваторов, были возведены в ранг пэров*. Премьер-министр также консультируется с лидерами оппозиционных партий — на включении этого условия в законопроект 1957 года настаивал Хью Гейтскелл, бывший тогда лидером лейбористов. Консерватор Гарольд Макмиллан, исполнявший тогда обязанности премьер-министра, почувствовал, что создает прецедент, безоговорочно принимая рекомендацию лидера оппозиции.

Сегодня после всеобщих выборов новый лидер оппозиции представляет почетный список в порядке предпочтения, и хотя премьер-министр высказывает рекомендации по поводу того, какое количество имен в списке считать приемлемым, обычно он или она со-

* В марте 2006 года разгорелся скандал с назначениями лордов в обмен на денежные пожертвования в фонд Лейбористской партии; премьер-министру Тони Блэру даже грозило тюремное заключение. Полиция допросила в качестве свидетеля лорда Сейнсбери, занимающего 29-ю строчку в списке самых богатых людей Великобритании. В 2002—2006 годах он перечислил на нужды партии около 6,5 млн фунтов стерлингов, однако свой титул пожизненного пэра он получил уже девять лет назад, а потому в скандал с назначениями лордов замешан быть не мог.

глашается с порядком их перечисления. Бывшие члены кабинета и бывшие парламентские организаторы почти наверняка становятся пожизненными пэрами, как только уходят в отставку или лишаются своего места в палате общин. Произвести в пэры могут также по случаю Нового года или дня рождения королевы. Лейбористская партия обычно настаивает на том, чтобы ее пэры регулярно посещали заседания палаты. Не каждый человек соглашается со своим возведением в титул пэра, хотя отказы обычно не афишируются. Но Джордж Бернард Шоу, Ричард Тоуни и Уинстон Черчилль представляют собой наиболее известные примеры людей, отказавшихся от пэрства; и в самом деле, трудно было бы себе представить Шоу в роли лорда.

Женщинам всегда было тяжело пробиться в палату лордов. Предвзятость в отношении женщин, становящихся членами верхней палаты, была отражена в кратких дебатах по Закону об избирательном праве для женщин 31 января 1887 года, когда враждебное к нему отношение лорда Ридсдейла сравнили с поведением джентльмена, который «сказал, что вид дам за обеденным столом отбивает у него аппетит». Иногда пэрство передается по женской линии, как и по мужской, но наследственным пэрам-женщинам не позволялось заседать в палате лордов даже после принятия Закона об отмене дискриминации по половому признаку в 1919 году. В 1922 году леди Рондда попыталась занять свое место в палате как виконтесса, однако встретила отпор со стороны комиссии по привилегиям, учрежденной как раз в том году, которая заявила, что поскольку в прошлом ни одна женщина еще не получала приглашения от монарха занять свое место в палате лордов, то и сейчас у них нет на это права. Закон 1919 года снял ограничения, но не предоставил прав, которых никогда не существовало. Только с 1963 года наследственные пэры-женщины смогли заседать в палате лордов, а женщины-пожизненные пэры были допущены в палату еще прежде них.

21 октября 1958 года баронесса Вуттон и баронесса Свонборо стали первыми женщинами в палате лордов. Обе облачились в алую мантию, отороченную горно-

стаем, и треуголку, после чего «Черный жезл» проводил их к лорду-канцлеру, чтобы принести присягу в верности и представить свои «жалованные грамоты» во время церемонии представления новых пэров, которая происходит после молитвы.

Эта церемония прошла более гладко, чем недавнее представление одного злополучного пэра, который оказался атеистом, а потому пожелал сделать торжественное заявление вместо принесения присяги. Он стоял рядом с «Черным жезлом» и герольдмейстером ордена Подвязки (один из чиновников палаты лордов) перед «мешком с шерстью». Наступило неловкое молчание, после чего все ясно услышали такой диалог:

«Черный жезл»: Какого дьявола мы молчим?

Герольдмейстер: Он не верит в Бога.

«Черный жезл»: Во что не верит?

Герольдмейстер: В Бога. Он не верит в Бога.

«Черный жезл»: Какого черта?

Торжественных заявлений никто не делал уже так давно, что все позабыли эту процедуру.

После своего представления новые пэры должны приспособиться к жизни в палате лордов. Это нелегко для тех, кто прибыл сюда напрямую из палаты общин. Лорд Фитт описывает, как ему, после недели пребывания в палате лордов, помогал адаптироваться бывший коллега по палате общин. Лорд Сталлард отвел его в сторонку и объяснил, что тому следует многому научиться: он ходит слишком быстро для члена палаты лордов.

Последствия введения пожизненных пэров в палату лордов вскоре дали о себе знать. Количество речей и голосований быстро возросло, а поведение палаты резко изменилось. Например, если в 1956 году значительное большинство лордов стояло за смертную казнь, в 1965 году лорды с перевесом в 100 голосов проголосовали за ее отмену и способствовали осуществлению либеральных законов о разрешении разводов, аборт и гомосексуализма — характерная черта шестидесятых*.

* В 1999 году лейбористы провели закон под названием Акт палаты лордов, отменивший право наследственных пэров, за исключением 92, заседать в парламенте. В том же году была создана Королевская

Партийная принадлежность и действующие пэры

Во время парламентской сессии 1987/88 года палата лордов имела следующий состав:

архиепископы и епископы	26
пэры, унаследовавшие титул	762, в том числе 20 женщин
наследственные пэры	27, в том числе принц Уэльский и некоторые члены королевской семьи
лорды по апелляциям	22
пожизненные пэры	361, в том числе 48 женщин
всего	1198*

Пять принцев крови — это герцог Эдинбургский (супруг королевы принц Филипп), герцог Корнуэльский (принц Чарльз) и герцоги Йоркский, Глостерский и Кентский. Все они заняли свое место в палате лордов, но только принц Чарльз и герцог Глостерский принимали участие в дебатах: принц Чарльз — в 1974 году по вопросу о спорте и досуге и в 1975 году о добровольной общественной службе. Он стал первым членом королевской семьи, выступившим в парламенте за последние сто лет.

Анализ палаты показывает, что в ней все еще преобладают пэры, унаследовавшие титул. Больше половины из них являются землевладельцами, многие обладают огромными поместьями и старинными замками.

комиссия по реформе палаты лордов. Она предложила установить число членов палаты в 550 человек, строго ограничить срок их полномочий, лишить премьер-министра права назначать лордов и передать его Комиссии по назначениям. Пятую часть палаты предлагалось сделать выборной. 7 марта 2007 года депутаты палаты общин проголосовали за выборность всей верхней палаты, члены которой отныне не будут обладать титулом пэра. Это самая серьезная реформа британской политической системы за последнее время.

* По состоянию на май 2005 года в палату лордов входило 696 человек.

Широко представлен и финансовый мир. По состоянию на 1985 год, 355 пэров, включая пожизненных, занимали 1755 руководящих постов, в основном в области строительства, страхования и финансов.

В 1987/88 году среди активных лордов преобладали консерваторы, однако их численный перевес был небольшим:

консерваторы	464
независимые	245
лейбористы	125
социалисты и либеральные демократы	61
социал-демократы	24

Некоторые пэры, входящие в каждую из партийных групп, официально находятся в отпуске, а потому не допускаются к голосованию в палате лордов. Почти все пожизненные пэры посещают заседания палаты, а более двух третей принимают участие в дебатах, тогда как среди наследственных пэров на заседания ходят едва ли более половины, а в дебатах участвуют и того меньше. Многие пэры-консерваторы не играют активной роли в палате, хотя партийный парламентский организатор может вызвать таких «дикарей», как их часто называют, в палату на голосование, во избежание разгрома очередных планов правительства. Раньше в палате лордов редко случалось проводить голосование в присутствии более 300 членов; с июня 1979-го по июнь 1987 года таких случаев было 19, а за предшествующие восемь лет — всего 10, что наводит на мысль о том, что в последнее время «дикарей» вызывали чаще. Однако даже при их участии победа консерваторам уже не гарантирована. Пэры могут заставить себя упрасивать, а у правительственных «хлыстов» нет на вооружении никаких санкций против не желающих голосовать. Они не могут воздействовать на них через окружные партийные отделения или соблазнить заманчивой должностью. У Консервативной и Лейбористской партий есть в палате лордов полный набор «хлыстов», включая главного «хлыста», его заместителя и их помощников, хотя последние обычно выступают в роли представи-

телей по разным вопросам. Обе группы «хлыстов» открыто признают, насколько сложно им заставить пэров посещать заседания; одни слишком стары, другие находят поездку в Вестминстер чересчур утомительной или долгой. Пэры-консерваторы особенно заняты своими делами и интересами и не испытывают никакого желания тащиться куда-то холодной зимней ночью, чтобы проголосовать. И даже если правительственным координаторам удастся завлечь их на заседание, пэры, в том числе наследственные, могут из вредности проголосовать против правительственного законопроекта.

Например, в 1980 году лорды воспротивились положению Закона об образовании, позволявшему местным властям устанавливать плату за школьный транспорт. Лорды отвергли это положение 216 голосами против 112; 38 пэров-консерваторов, включая двух бывших министров образования, лордов Батлера и Бойла, заявили «не согласен» (при голосовании лорды говорят «согласен» или «не согласен», тогда как члены палаты общин — «да» или «нет»). В этом случае, даже если бы все консерваторы, проголосовавшие против правительства, поддержали законопроект, правительство все равно бы проиграло, недополучив два голоса. Были и другие подобные проигрыши: например, в 1982 году палата лордов заставила правительство издать закон о регулировании прослушивания телефонов, а потом перечеркнула планы правительства отменить в мае 1985 года выборы в совет Большого Лондона и шесть советов метрополии, заменив их назначенными временными советами вплоть до их отмены в 1986 году. Такое положение содержалось в Законе о местных органах власти (временные положения) от июня 1984 года. Чтобы избежать столкновений или ненужной отсрочки правительственных законопроектов, правительство обычно соглашается с поправками палаты лордов. Тем не менее в 1979—1987 годах законопроекты правительства консерваторов были отвергнуты лордами более сотни раз.

В результате такого поведения правительство однажды торжественно объявило лордам, что, как сооб-

щала «Дейли телеграф», «окончательно утратило в этой палате подавляющее большинство... 28 апреля [1984 года] 1097 пэров получили уведомление о вызове в палату. “Из этого числа только 462 человека, то есть 42%, были сторонниками правительства”, — заявил лорд Денэм, главный парламентский координатор. Как? Госпожа Тэтчер располагает подавляющим большинством в 141 голос в палате общин, но не в палате лордов? Эта новость как будто не выбила их светлостей из колеи. По малиновым скамьям оппозиции прокатилась волна насмешек, грубого гогота, благородного похохатывания и кудахтанья».

На сессии 1987/88 года было не так заметно, что правительство лишилось большинства в палате лордов. Возьмем, к примеру, один из важнейших вопросов, рассматривавшихся тогда в парламенте, — Закон о финансировании местных органов власти: «дикари» хлынули со всех концов, чтобы проголосовать в поддержку правительства консерваторов. Некоторые пэры не голосовали ни по одному из ста или более важных вопросов, рассматривавшихся в палате лордов в 1984—1987 годах, другие даже не произнесли своей первой речи, как, например, маркиз Бат, унаследовавший свой титул в 1947 году. На голосование поставили поправку лорда Челвуда к предложению правительства о введении единой ставки подушного налога; в поправке говорилось о том, что ставка налога должна учитывать платежеспособность того или иного человека. Голосование провалилось: 317 голосов «против» поправки и 183 «за». Интересное замечание об этом сделал журнал «Обсервер» за 29 мая 1988 года, подсчитавший, сколько сэкономяли бы наследственные пэры, если бы подушный налог был заменен процентной ставкой. Граф Донахью, голосовавший только дважды за последние три года, заплатил бы 205 фунтов вместо 3665, а лорд Уэсти — 180 вместо 5017. Это голосование возмутило политиков от оппозиции и снова поставило на повестку дня вопрос о реформе палаты лордов. Один политический комментатор так резюмировал ситуацию: «В последние девять лет мы наблюдали эволюцию двух палат лордов: “работающей” и “голосующей”. Это два

совершенно разных собрания, но не стоит воспринимать разницу между ними, сообразуясь с мифом» — то есть мнением, недавно сложившимся у некоторых людей о том, будто палата лордов представляет собой истинную оппозицию правительству.

И лейбористские, и консервативные правительства 1970—1980-х годов больше пострадали от палаты лордов, чем правительства 1940-х, 1950-х и даже 1960-х. Хотя лорды не могут одержать верх над выборной палатой в тех делах, заниматься которыми правительство уполномочено избирателями, пожизненные пары час-то занимают независимую позицию.

Лорд-канцлер и министры в палате лордов

Эдуард Исповедник, царствовавший с 1042 по 1066 год, стал первым английским королем, обзаведшимся Большой печатью и лорд-канцлером, чтобы ее хранить. От Герфаста до лорда Маккея Клэшферна в 1988 году сменилось более двухсот хранителей Большой королевской печати. Как и многие другие государственные должности, должность канцлера изначально была канцелярской. *Cancellarius* был придворным чиновником или гофмейстером, сидевшим вместе с другими клерками за дощатой перегородкой в королевском суде. Позже он стал нотариусом или секретарем суда. С течением времени канцелярия отделилась от двора, и канцлер стал королевским советником и судьей. В середине XIV века он заседал в Вестминстер-холле, облеченный судебной властью, которая до того была прерогативой всего Совета. Он был важным членом Королевского совета и узкого круга советников. Но со времен кардинала Уолси, который перехитрил сам себя, лорд-канцлер уже не является автоматически личным конфиденнтом и советчиком монарха, а его ответственность за повышение королевских доходов возложена на других чиновников, например на королевского казначея.

Сегодня в иерархии лордов лорд-канцлер стоит следующим после королевской фамилии и архиепископа

Кентерберийского. С учетом его роли как спикера палаты лордов, в которой он не может брать слово, не являясь пэром, лорд-канцлер по обычаю становится пожизненным пэром, приступая к своим обязанностям.

До 1974 года было неясно, может ли католик стать лорд-канцлером. Этот вопрос был решен в законопроекте, внесенном в парламент лордом Хейлшэмом, который впоследствии сам стал лорд-канцлером. Его законопроект «О пребывании в должности и освобождении от церковных обязанностей» принял силу закона при поддержке всех партий. О том, что по данному вопросу много лет существовали сомнения, можно судить по одной истории, рассказанной лордом Расселлом Киллоуэном. Когда его дядю в 1894 году назначили лордом главным судьей, тогдашний премьер-министр лорд Розбери поздравил леди Расселл. Та ответила: «Что ж, господин премьер-министр, я надеялась, что мой муж станет первым католическим лорд-канцлером со времен Реформации». Розбери ответил, что лорд главный судья — гораздо более завидная должность, ибо занимающий ее не меняется при смене правительств, «тогда как бывший лорд-канцлер — всего лишь старичок, получающий жалкие 5 тысяч фунтов в год».

При назначении на должность лорд-канцлер получает Большую королевскую печать. Королева не передает ее ему в руки, а указывает на печать, лежащую на столике рядом с ней. Дело в том, что печать сделана из двух серебряных пластин диаметром шесть дюймов и весит 18 фунтов. Поэтому лорд-канцлер не уносит ее сам из Букингемского дворца в Вестминстер, а предоставляет это посыльному.

После этого лорд-канцлер принимает на себя ответственность за Большую печать. Лорд Ноттингем клал ее с собой в постель. Король Яков II настоял на том, чтобы забрать Большую королевскую печать с собой, когда бежал из страны, но потом бросил ее в Темзу, чтобы она не досталась Вильгельму Оранскому. В это невозможно поверить, но печать попала в рыбацкие сети под Ламбетом и возвратилась на хранение к лорд-канцлеру. В 1784 году Большую королевскую печать украли из дома лорда

Терлоу на Грейт-Ормонд-стрит, куда ее перенесли для надежности. Ее так и не нашли, и пришлось сделать новую ко времени роспуска парламента. Современные лорд-канцлеры лучше заботятся о печати, и до сих пор никто не признавался, что кладет ее в постель.

Лорд-канцлер является членом кабинета как спикер палаты лордов. Его департамент занимает центральное место в системе правосудия. Он делает королеве представления при назначении членов верховного суда, окружных судей, оплачиваемых судей, регистраторов, королевских адвокатов, магистров, архивариусов и тысяч мировых судей. В последнем случае ему помогают местные консультативные комитеты, а вообще он всегда советуется с юристами и изучает досье членов коллегии адвокатов. Все это приводит к тому, что бывший лорд-канцлер лорд Гардинер называл «возмутительным обилием клиентуры». После назначения новый судья должен явиться в офис лорд-канцлера, чтобы принести присягу.

Согласно Закону о престолонаследии, принятому в 1701 году, члены суда первой инстанции могут быть сняты с должности только по официальному требованию обеих палат парламента. Такое случилось только один раз, в 1830 году. Положение окружных судей не столь прочно. Всех судей можно критиковать в ходе утренних заседаний парламента. По вопросам утренней повестки дня почти не проводится прений, однако депутаты имеют возможность выразить свою озабоченность по поводу образа действий судей или взглядов судьи, прямо или косвенно изложенных в его заключительной речи: например, порицания жертвы в деле об изнасиловании или назначения слишком мягкого наказания насильнику.

Двойная роль лорд-канцлера иллюстрирует собой уникальность британской правовой системы: отсутствие четкого разделения между законодательной и судебной властью*. Палата лордов служит апелляцион-

* Лорд Чарльз Фальконер, спикер палаты лордов с 2003 года, сразу объявил, что будет последним лорд-канцлером, чтобы не соединять в руках одного человека рычаги исполнительной, законода-

ным судом в последней инстанции, поскольку в Средние века она являлась частью Королевского совета; за ней намеренно сохранили эту роль, когда суды в Англии и Уэльсе были реорганизованы сто лет назад. Судьи — «лорды по рассмотрению апелляций» — являются членами палаты лордов, однако они не принимают активного участия в общих дебатах, а члены палаты, не являющиеся лордами по апелляциям, не участвуют в судебных заседаниях палаты. Некоторые судебные лорды вообще не участвуют в дебатах. Другие выступают в прениях по законопроектам, имеющим отношение к судебной администрации и реформе законодательства — по преступности, мошенничеству или тюрьмам. Это давно установленная традиция. Точно так же лорд-канцлер, хоть и являясь членом кабинета, вовлеченным в принятие решений и ответственным за все деяния правительства, должен в то же время, как превосходно выразился лорд Элвин Джоунс, «наслаждаться доверием и уважением судей и защищать их, как только может, от политического вмешательства в их судебную деятельность. Судьи, в свою очередь, не должны посягать на прерогативы политиков в спорных вопросах, ведя свою политическую игру». Это единственный способ сохранить равновесие государственного устройства.

Министры в палате лордов

В свое время большинство членов кабинета и даже премьер-министр входили в палату лордов. В конце XIX века главенствующую роль в политической жизни стала играть палата общин, и все большее число министров стало поступать оттуда, с назначением предста-

тельной и судебной власти. Судебные функции главы палаты лордов были переданы в 2005 году лорду главному судье. В 2006 году на пост спикера на пятилетний срок была избрана баронесса Хелен Хаймен. Она получает зарплату в 101 тысячу фунтов в год и пользуется государственной квартирой. Вопреки традиции, она не носит парик. Лорд Фальконер возглавил новое министерство по конституционным вопросам.

вителей правительства в палате лордов. В 1923 году лорда Керзона не посчитали достойным занять пост премьер-министра, и хотя это не было целиком связано с тем, что он пэр, установилась традиция, согласно которой премьер-министр должен являться членом палаты общин. В 1951—1952 годах Черчилль ввел в кабинет семь пэров, но с тех пор в правительство консерваторов никогда не входило более четырех пэров, а в правительство лейбористов — более двух. И даже тогда назначение главных министров из числа лордов вызывало недовольство в палате общин — выборной палате, где, как выразился один депутат, представляя законопроект по данному вопросу, «министрам устроят проверку, а если нужно, и выволочку». После выборов 1987 года премьер-министр назначил больше сотни министров, один из которых, лорд Янг, являлся одновременно статс-секретарем департамента промышленности и торговли и, что необычно, членом палаты лордов. Из этой сотни десять человек были представителями правительства в палате лордов, а семь — правительственными координаторами.

Правительству консерваторов может оказаться сложно найти достаточно представителей в палате лордов; хотя многие имеют право избираться, они могут не захотеть бросить другую работу, чтобы стать министром. Это мнение четко выразил лорд Гоури, бывший министр культуры в правительстве Тэтчер, когда ушел в отставку, потому что зарплата министра в 33 тысячи фунтов в год была для него чересчур мала. В 1988 году министры из палаты лордов, не являвшиеся членами кабинета, получали зарплату от 28 688 до 34 688 фунтов, а члены кабинета — 40 438 фунтов*. На пути некоторых пэров к должности представителей правительства могут возникнуть и другие трудности. В парламенте 1987/88 годов многие бывшие члены каби-

* В ноябре 2006 года 66-летний лорд Сейнсбери, состояние которого оценивается в 1,6 млрд фунтов стерлингов, ушел в отставку, пробыв восемь лет на посту министра науки и инноваций, чтобы иметь возможность вернуться к своим бизнес-проектам и благотворительной деятельности. Он был единственным британским министром, не получавшим зарплату.

нета консерваторов стали пэрами, но поскольку в их числе были люди, отстраненные от должности, вряд ли они станут министрами в ближайшем будущем. Разумеется, очень важно иметь нескольких министров в палате лордов, чтобы решать там вопросы, делать заявления от имени правительства и проводить правительственные законопроекты.

Этим занимаются «лорды при исполнении обязанностей», то есть помощники парламентских координаторов. В отличие от палаты общин правительственные «хлысты» в палате лордов действуют как представители правительства, обычно выступая в интересах по меньшей мере трех департаментов. Им приходится строго придерживаться департаментских инструкций, поскольку они не обладают министерским статусом в департаментах, которые представляют в палате лордов. Палата считает неудобным для себя иметь дело с представителями, а не главами департаментов, поскольку в ней заседают эксперты и опытные бывшие министры. Далеко не у всех департаментов есть министры в палате лордов.

В парламенте 1987/88 года только лорд-канцлер, лорд-адвокат (генеральный прокурор по делам Шотландии) и государственный секретарь департамента промышленности и торговли являлись членами кабинета. В пяти департаментах есть государственные министры (первые замы): это МИД, МВД, министерства обороны, министерство защиты окружающей среды и министерство по делам Шотландии. В министерстве сельского хозяйства, пищевой промышленности и рыболовства есть парламентский секретарь (парламентский заместитель министра), а в департаментах образования и науки, здравоохранения и социальной защиты, транспорта и по делам Северной Ирландии — только заместители парламентских секретарей. У других министерств, например финансов или труда, вообще нет представителей в палате лордов. В связи с этим лорд Белофф заявил в статье, опубликованной в «Таймс» 6 января 1988 года, что все правительственные ведомства должны быть представлены в палате лордов, однако правительство на нее не ответило.

Оппозиции тоже неплохо бы иметь своих представителей в палате лордов. Лорд Кледвин был лидером пэров-лейбористов в палате лордов с 1982 года, а главным «хлыстом» оппозиции являлся лорд Понсонби. В палате лордов есть только две оплачиваемые должности для оппозиции, остальные — бесплатные, но сопряженные с большим объемом работы, из-за чего пэру трудно совмещать эту должность с зарабатыванием денег. Существует очень небольшая вероятность, что положение изменится, если только не провести коренную реформу палаты лордов.

Ведение дел в палате

Рабочий день в палате лордов начинается в 14.30 по понедельникам, вторникам и средам, в 15.00 по четвергам и в 11.00 по пятницам. Раньше пятничные заседания были чем-то из ряда вон выходящим, но теперь это обычное дело. И длятся они дольше: например, в 1985/86 году половина дневных заседаний затягивалась до начала одиннадцатого вечера. По вторникам и средам, во время парламентской сессии, если лорд-канцлер не получил от палаты официального освобождения, чтобы исполнять свою работу в качестве судебного лорда, его процессия выходит из кабинета незадолго до 14.30. Впереди идет постоянный секретарь лорд-канцлера, за ним — носитель булав, носитель сумки (он несет большую, расшитую золотом, пустую сумку, в которой когда-то держали Большую королевскую печать), сам лорд-канцлер и носитель его шлейфа. Замыкает шествие «Черный жезл» — герольдмейстер палаты лордов. По прибытии в палату лорд-канцлер усаживается на «мешок с шерстью» — набитую шерстью красную подушку, заключенную в деревянную раму. Некоторые считают мешок символом процветания Англии при Эдуарде III (традиционно утверждается, что мешок поместили в палату лордов в его правление), тогда как другие относятся к нему как к обычному креслу, какие устанавливали в средневековом парламенте для важных особ. Лорд-

канцлер председательствует в палате лордов в соответствии с регламентом, установленным в 1660 году. Некоторые лорд-канцлеры относятся к этому серьезно и пребывают на «мешке с шерстью» на протяжении всего заседания палаты, хотя у спикера есть четыре заместителя.

День начинается с молитв, как и в палате общин, но здесь их читает епископ, а члены палаты становятся коленями на скамьи. Распорядок дня в палате лордов имеет немало общего с порядком работы в палате общин (см. главу шестую):

- молитвы;

- представление новых пэров;

- вопросы, помеченные звездочкой;

- частные вопросы;

- заявления по ходу дела;

- заявления министров;

- частное законодательство;

- дела по представлению председателей комитетов;

- публичные законопроекты и правительственные постановления;

- вопросы, не помеченные звездочкой.

Не все пункты этой повестки дня рассматриваются ежедневно, а среда существенно отличается от остальных дней недели, поскольку сначала проходят дебаты, а уж потом все остальные вопросы.

Лорд-канцлер исполняет свою роль спикера палаты иначе, чем спикер палаты общин. Он не должен сохранять политическую беспристрастность. Он может выступать и принимать участие в голосовании, поддерживать решения правительства и защищать их от нападок оппозиции. Его главная задача — возглавлять департамент лорд-канцлера, занимающийся отправлением правосудия. По этой причине лорд-канцлер всегда является одновременно правоведом и членом кабинета. Лидер палаты лордов также входит в кабинет, но и его отношения с членами палаты лордов складываются иначе, чем у лидера палаты общин. Он со своими помощниками должен давать всем членам палаты лордов консультации по процедуре, так что ему приходится действовать и вне партии. В случае возник-

новения проблем, касающихся процедуры, он выступает как толкователь и выразитель пожеланий палаты.

Лорд-канцлер или один из заместителей спикера занимает свое место на красном «мешке с шерстью» в начале рабочего дня и остается там на всем его протяжении. Но он не ведет себя как председатель собрания и не предоставляет пэрам слово, разве что призывает членов палаты выдвигать свои поправки при рассмотрении законов. Лордам не приходится ловить взгляд спикера, как депутатам палаты общин, или обращаться к нему с замечаниями: они обращаются ко всем лордам. Любой пэр, желающий выступить в прениях, попросту сообщает об этом в офис правительственных координаторов. Затем список выступающих согласовывается между координаторами от правительства и оппозиции, а также с автором законопроекта. Любой пэр, не внесенный в список, может выступить в прениях, но только после того, как выскажутся все остальные, и до произнесения завершающих речей. Взять слово во время дебатов можно только один раз.

В палате лордов признают, что джентльмены (и леди, разумеется) ведут себя спокойно и держатся с достоинством — не то что неуправляемая палата общин. Им не нужен спикер, чтобы призывать их к порядку; лорды сами решают, всё ли в порядке в их палате. Если вдруг один из пэров нарушит правила поведения, любой другой пэр может сделать ему замечание. Во время дебатов они уступают друг другу, и если два пэра поднимутся с места одновременно, палата сама решит, кому выступать первым; само собой, в речах не должно быть личных оскорблений, грубых или резких выражений — согласно регламенту, принятому аж в 1626 году, — а сами речи не должны длиться слишком долго. Если какой-нибудь лорд все же выйдет за рамки приличий, любой его коллега может выступить с предложением «не слушать далее благородного лорда». Такое случается редко — всего семь раз на протяжении XX века. Последний подобный случай произошел 29 января 1985 года, когда чересчур говорливого пэра-лейбориста пришлось оборвать на полуслове. Пэры обращаются друг к другу в третьем лице, поступая так же в палате общин. Они мо-

гут выбирать из широкого круга титулов: благородный виконт, благородный граф, лорд или леди такой-то/такая-то. Фельдмаршалов, адмиралов или маршалов ВВС принято величать «доблестными», но не всех адвокатов именуют «учеными», как в палате общин; этот термин применяется только к лицам, исполняющим или исполнявшим высшие судебные должности. Соратники по партии обращаются друг к другу «мой благородный друг» или «мой благородный родственник» (если их связывают узы родства). Палату общин называют «другое место». Речи нельзя зачитывать, но во время прений можно пользоваться подробными заметками.

Лорд-канцлер не может оборвать прения, внеся или приняв предложение о их завершении. Когда дебаты заканчиваются, то есть когда все пожелавшие в них участвовать высказались, — он попросту «ставит вопрос» (просит палату принять решение по обсуждавшемуся вопросу — поправке, предложению и т.п., — обычно путем голосования), а после объявляет результаты голосования. Если голоса распределились равномерно, решающий голос не за ним, как в случае спикера палаты общин: решение принимается согласно регламенту палаты. Но в отличие от спикера лорд-канцлер не беспристрастен: являясь членом кабинета, он, естественно, поддерживает политику правительства и голосует соответственно.

«Правительственный час» в палате лордов

Вопросы, помеченные звездочкой, впервые появились в 1919 году, однако прочно утвердились в повестке дня только в 1940-м. Как и в палате общин, в палате лордов день начинается с устных вопросов к членам правительства; с 1959 года можно задать только четыре вопроса, расписанных вперед вплоть до месяца — но не менее чем за сутки. Никто не может задать больше двух вопросов в один день, и каждый из таких вопросов помечается звездочкой в повестке дня. Собственно говоря, по этим вопросам не проводится прений, однако обмен мнениями в палате обычно длится минут 25—30.

В отличие от палаты общин здесь не существует ограничений на вопросы к определенному ведомству, так что вопросы можно задавать по всему спектру политики правительства. Правила, определяющие тематику вопросов, не столь строги, как в палате общин, но конечно же любопытство в отношении дел, находящихся на рассмотрении суда, клеветнические выпады против королевской фамилии или англиканской церкви недопустимы. По уговору, лорды не задают вопросов об управлении, например, национализированными промышленными предприятиями — разве что для получения статистических данных.

Вопросы, не помеченные звездочкой, могут рассматриваться в любой присутственный день, в конце заседаний, если палата не перегружена делами; такие вопросы обычно вызывают небольшие прения, в которых может принять участие любой пэр. После ответа министра дискуссия считается закрытой.

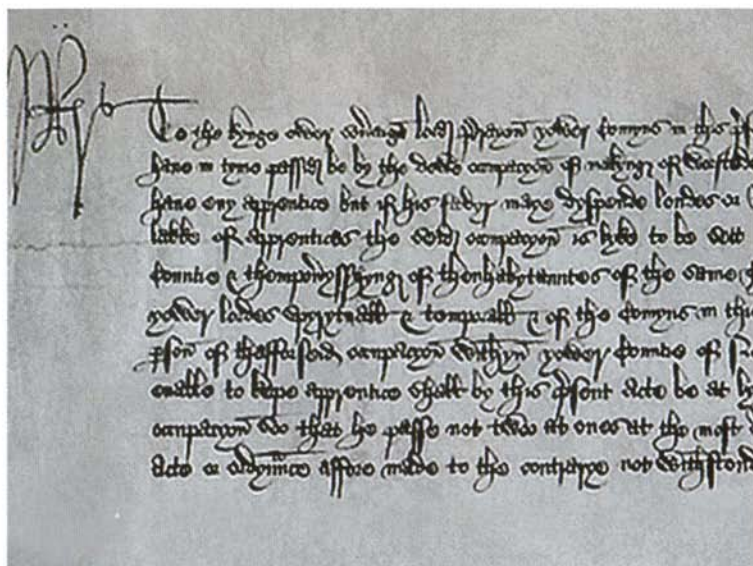
Частные вопросы могут быть заданы любым пэром, предварительно уведомившим о своем намерении, однако такое случается реже, чем в палате общин. Нужный министр должен тогда присутствовать, чтобы ответить на вопрос: например, если произошла крупная железнодорожная катастрофа, он должен сообщить палате лордов, что будет проведено расследование. Так ли актуален вопрос — это решает лидер палаты лордов или спикер в палате общин, но его решение не может быть оспорено в палате. В последние годы стало принято сообщать одну и ту же информацию в форме заявления в палате лордов и в палате общин. Сами лорды выносили на обсуждение только один-два частных вопроса за сессию.

Правительственные законопроекты

Их иногда могут вносить в палате лордов, если палата общин завалена законодательной работой. По уговору, большинство законопроектов первым делом представляют в палате общин. Заинтересованные в них министры, естественно, хотят выступить первыми,



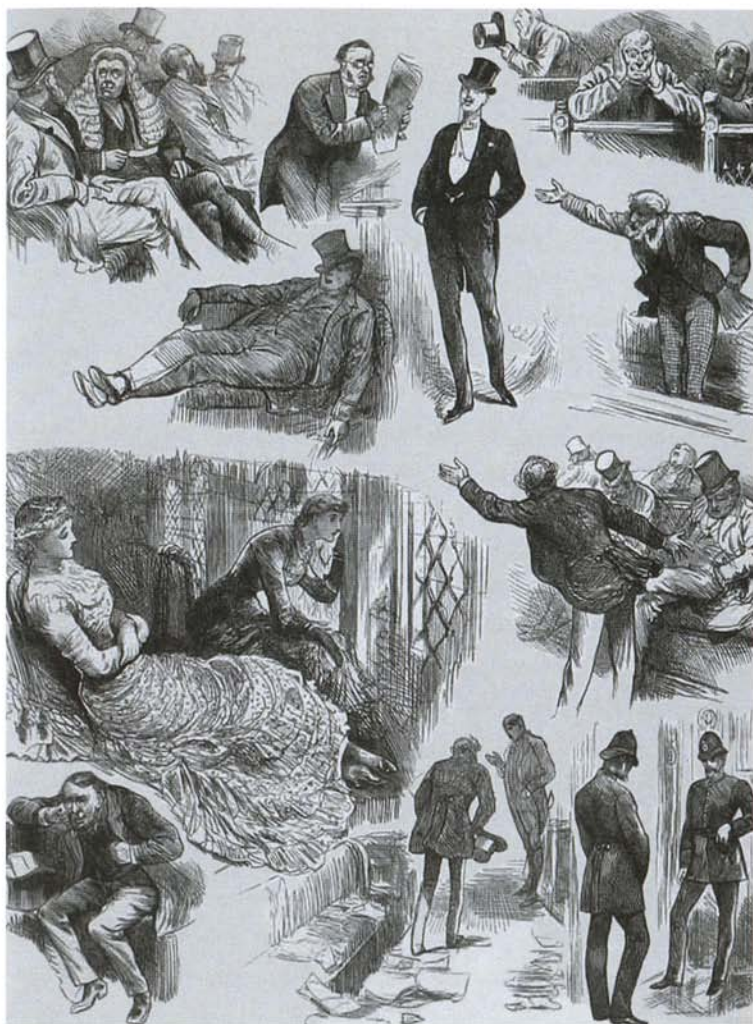
Начало английского парламента. Король Иоанн Безземельный подписывает Великую хартию вольностей. С картины XIX в.



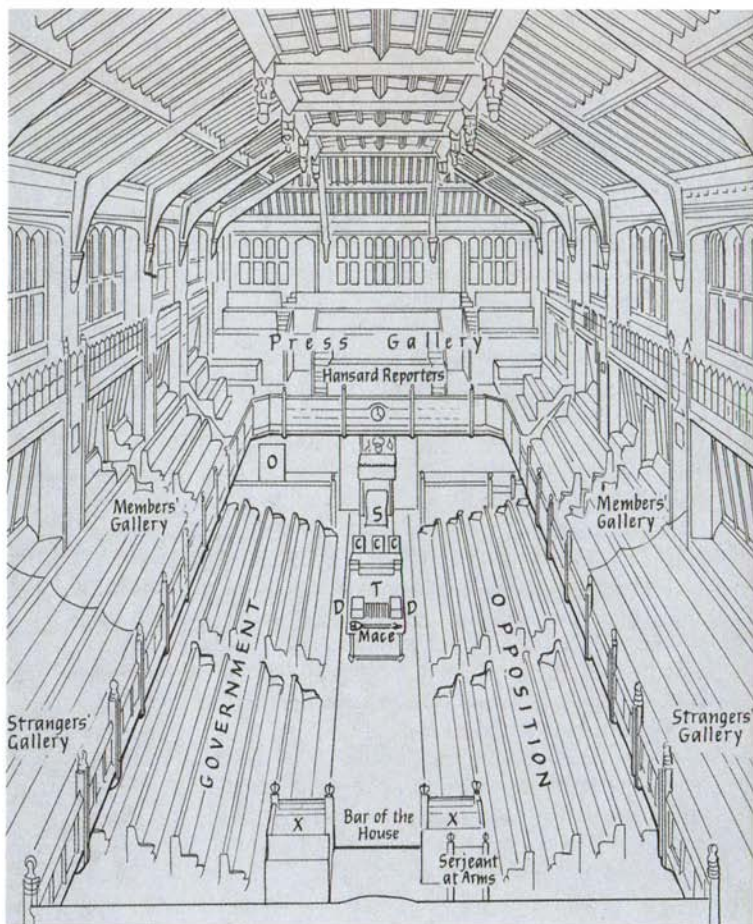
Самый ранний из сохранившихся парламентских актов
датирован 1497 годом

Заседание палаты общин в XVIII веке





Так выглядела парламентская жизнь в викторианскую эпоху.
Карикатуры из журнала «Лондон иллюстриейтед мэгэзин», 1882 г.



Схематический план палаты общин.

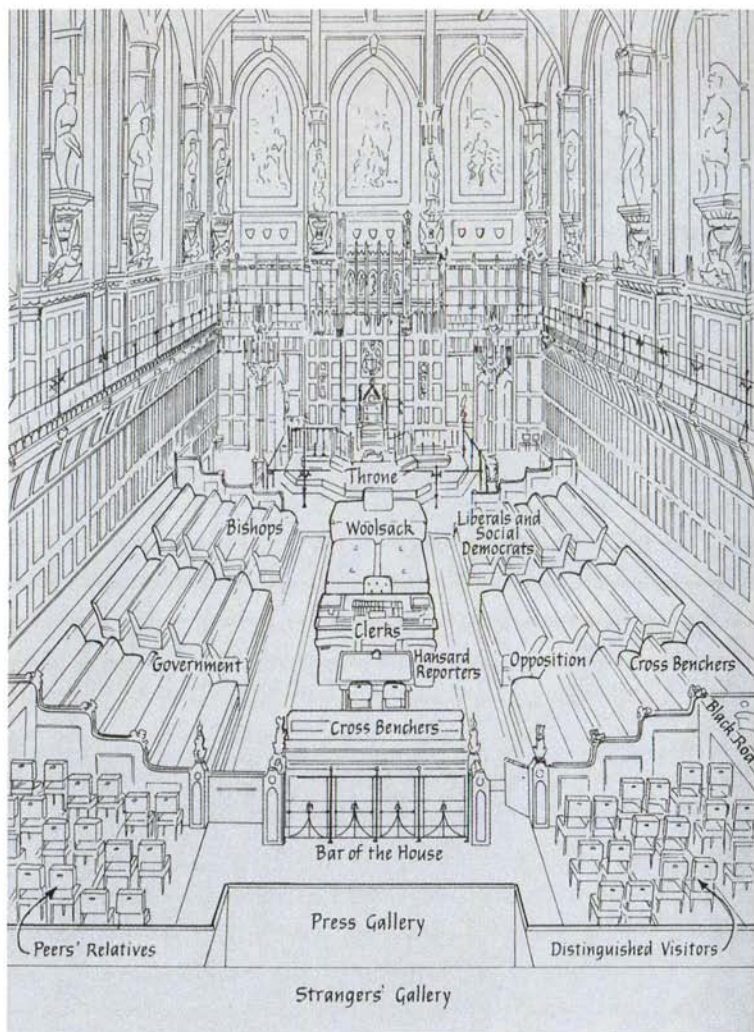
Буквами обозначены: S — кресло спикера; O — ящик для вопросов министрам; C — места клерков палаты; T — стол палаты; D — ящики для голосования



Палата общин сегодня

Правительство лейбористов в палате общин (2006 год). В первом ряду в центре — бывший премьер-министр Тони Блэр, справа — его преемник Гордон Браун





Схематический план палаты лордов



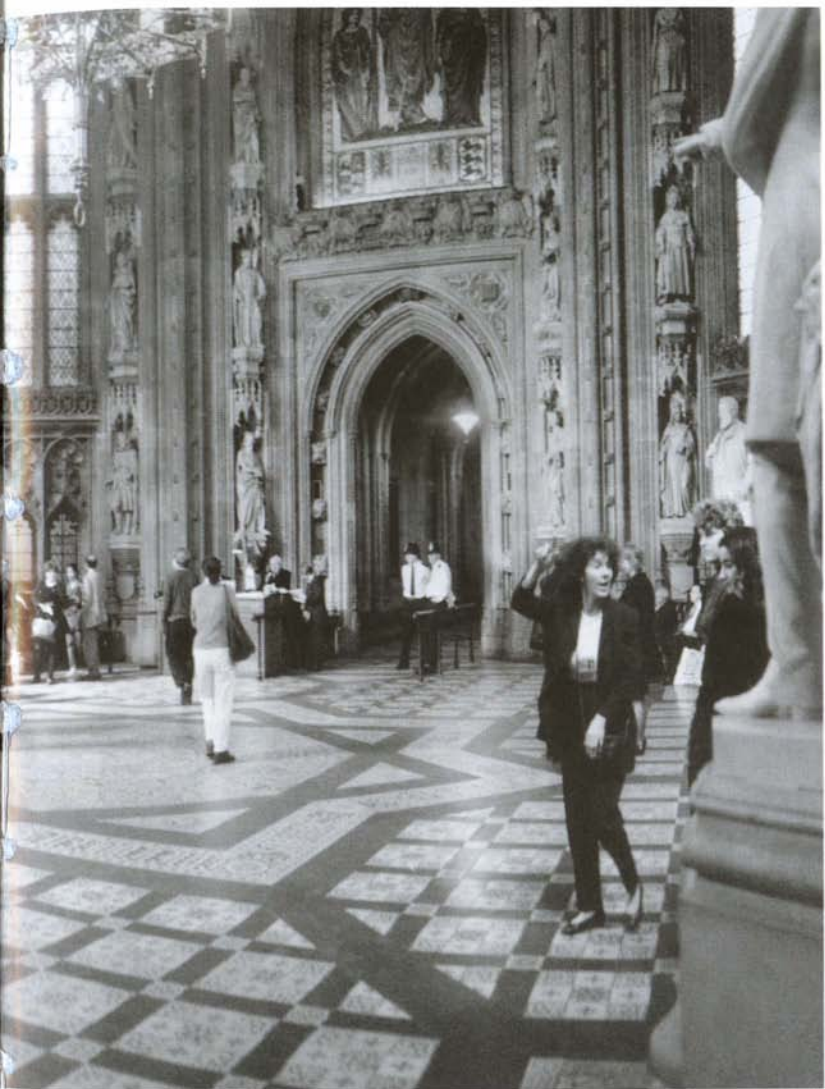
Палата лордов сегодня

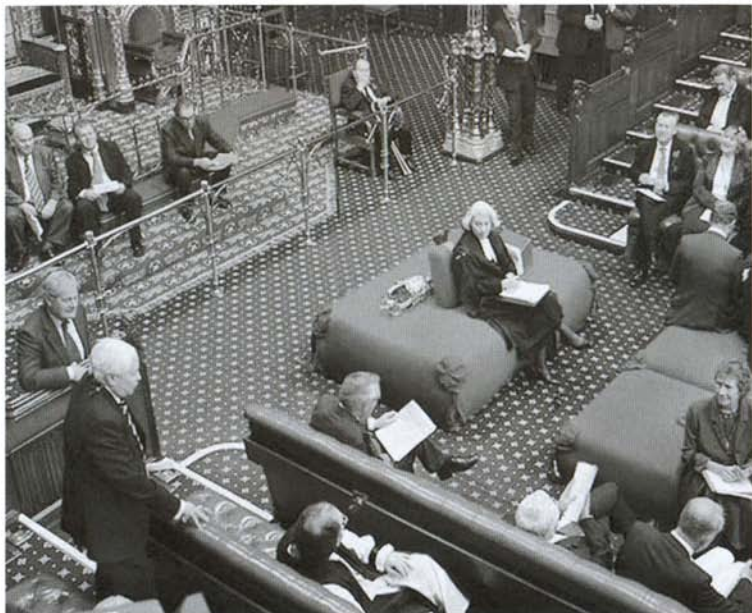
Выступление королевы Елизаветы II в палате лордов





Зал ожидания (лобби) палаты общин





Знаменитый «мешок с шерстью» в палате лордов

Булава — символ власти пристава палаты общин





Торжественное прибытие королевы в парламент

В церемонии открытия сессии участвует «Черный жезл» — герольдмейстер палаты лордов





Церемония
присяги депутатов



Слушания
в палате общин



Заседание одного из парламентских комитетов

Пока депутаты заседают, у стен парламента кипят страсти.
Эти манифестанты требуют запрета охоты на барсуков





Бетти Бутройд,
первая женщина,
ставшая спикером
палаты общин

Служащие
парламентской
библиотеки на фоне
ее книжных богатств

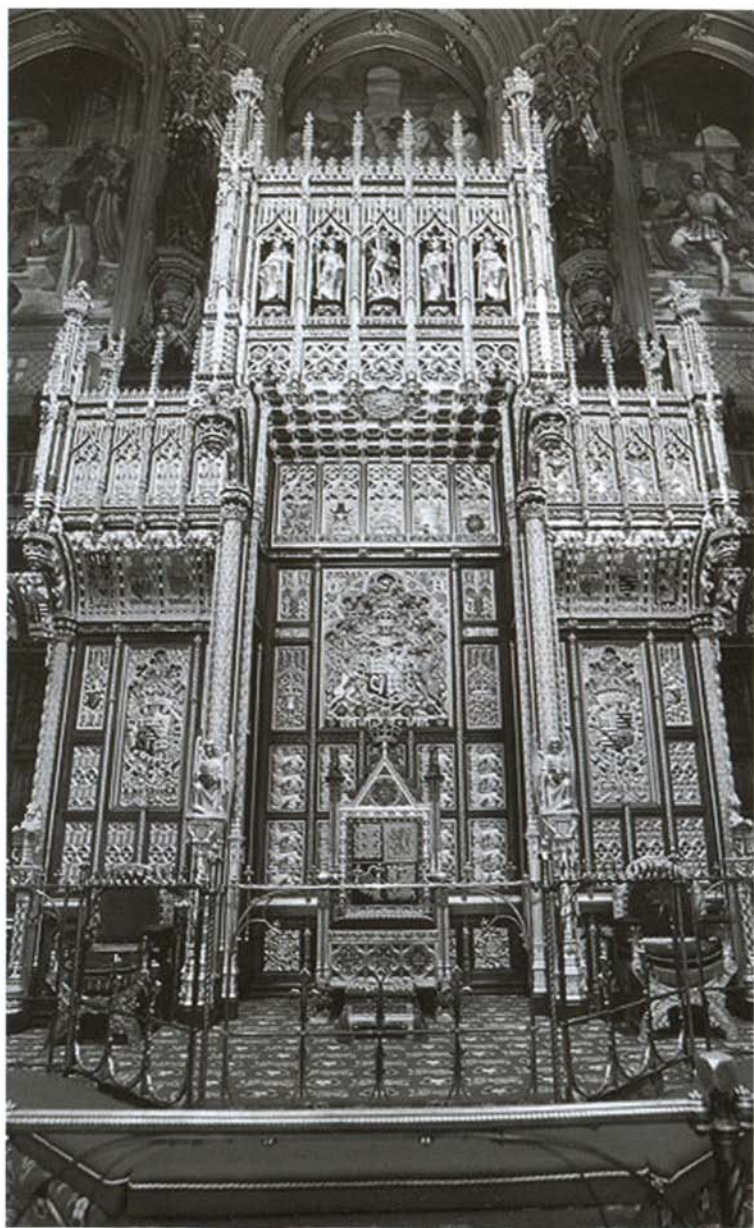


Нынешний спикер —
лейборист Майкл Мартин



Клерки палаты общин





Позолоченный королевский трон в палате лордов — символ единства монархии и британского парламента

разъяснив и обосновав свои законопроекты, а депутаты как выборные представители уверены, что они должны первыми их обсудить. Даже если законопроекты прошли через все стадии рассмотрения в палате общин (см. главу восьмую), по ним предстоит провести второе чтение в палате лордов — процедуру ненужную, поскольку у лордов есть много возможностей провести прения по общим вопросам, и они не голосуют против принципа законопроекта, поддержанного выборной палатой. Однако они могут провести дебаты и проголосовать за обоснованные поправки во время второго чтения или за предложение, выражающее сожаление по поводу некоторых аспектов законопроекта. Такое случилось, например, в 1971 году с проектом Закона об иммиграции и в 1985 году с проектом Закона о местных органах власти. Однако ни одно из этих предложений не было утверждено.

Обсуждение законопроекта в комитете проводится на уровне палаты: это называется заседанием палаты на правах комитета. Малая толика государственных законопроектов (внесенных правительством и депутатами) передается на рассмотрение отдельного постоянного комитета: он состоит из 12—14 лордов и следует той же процедуре, что и общепалатный комитет. В целом лорды посвящают правительственным законопроектам примерно половину своего времени, остальное уходит на прения по частным законопроектам, законам в отношении частных лиц, актам делегированного законодательства и т. д.

Во время заседания палаты на правах комитета лорд-канцлер не восседает на «мешке с шерстью». Он снимает парик и сидит на правительственной скамье, а его обязанности исполняет лорд-председатель, сидящий за столом. Это беспристрастное лицо, назначаемое палатой лордов, а не правительством, он действует как утвержденный председатель всех комитетов палаты лордов — и специальных, и постоянных. В отличие от спикера палаты общин лорд-председатель не отбирает поправки, выносимые на обсуждение; в палате лордов можно обсуждать все поправки, причем без ограничения времени. Теоретически пэры от оппозиции

могут бесконечно затягивать слушания — это называется «флибустьерством», — однако выступления должны быть по делу, иначе это считается нарушением правил. На практике такого не случается, поскольку время, отводимое на обсуждение законопроекта, устанавливается заранее по «обычным каналам» — через парламентских координаторов. Все это аспекты непростых взаимоотношений между палатой лордов и палатой общин.

Прения по поправкам могут принять большой размах, количество пэров, участвующих в заседании, непредсказуемо, поэтому правительство часто терпит поражение по важным аспектам законопроекта. Это связано с тем, что в последние годы оппозиция тщательно подбирала четырех пэров, необходимых для представления поправки, чтобы те отражали широкий политический спектр, и старалась сформулировать поправку таким образом, чтобы они получили одобрение всей палаты. Правительственным «хлыстам» приходится трудиться в поте лица, чтобы законопроект вернулся из палаты лордов невредимым. К менее важным законопроектам в палате тоже могут предлагать поправки, но они носят в основном технический характер и имеют целью уточнить формулировку и смысл законопроекта.

Поправки можно вносить и на стадии доклада, но так, чтобы они не касались уже обсужденных пунктов. Это предоставляет пэрам возможность прояснить все, что осталось неясным, и улучшить формулировку законопроекта, а правительство может взять на себя обязательства в ответ на критические замечания, поступившие в ходе обсуждения законопроекта. После рассмотрения всех поправок открывают завершающие прения по предложению о том, чтобы утвердить законопроект.

При случае на обсуждение выносятся предложение с критикой некоторых аспектов законопроекта или выражающее сожаление по поводу того, что правительство не принимает никаких поправок. Такое случилось при третьем чтении Закона о европейских сообществах в 1971 году, Закона о гражданстве Велико-

британии в 1981 году и Закона о транспорте в 1983 году. Пройдя через палату лордов, законопроект возвращается обратно в палату общин для обсуждения поправок, внесенных лордами. В июле 1988 года палата лордов внесла на рассмотрение палаты общин беспрецедентное количество поправок к Закону об образовании и Закону о финансировании местных органов власти, однако правительство все равно прибегло к «гильотине», то есть жестко ограничило время для прений. Если палата общин отвергает поправки палаты лордов, палаты несколько раз обмениваются посланиями, поскольку следует достигнуть консенсуса прежде, чем законопроект получит королевскую санкцию и станет законом.

Законы должны пройти через все стадии рассмотрения в обеих палатах за одну парламентскую сессию. Под конец сессии рабочая программа палаты лордов оказывается перенасыщенной. В конце лета лордам часто приходится подолгу засиживаться в палате: в 1985/86 году в половину присутственных дней они заседали до 22.00, что считалось бы совершенно нетипичным в 1950-е годы. Самым длинным оказалось заседание 3 июня 1986 года, когда прения по Закону о газе длились 19 часов 38 минут.

Палата лордов не может изменять или бесконечно откладывать ни один финансовый законопроект. Только палата общин обладает полномочиями устанавливать уровень «субсидий и ассигнований», основанными на «древних правах и привилегиях», подтвержденных постановлениями XVII века. В результате палата лордов не проводит вообще никаких прений по проектам законов о Государственном фонде (см. главу тринадцатую) и обсуждает ежегодный бюджет лишь во втором чтении, когда обычно проводятся дебаты лишь по общей экономической ситуации. В эти законопроекты палата лордов не может вносить поправки.

Лорды могут проводить прения по финансовым законам, но не имеют права вносить в них поправки. Парламентский акт 1949 года ограничил одним годом «отлагательное вето» палаты лордов, то есть промежуток между вторым чтением и окончательным приняти-

ем закона должен составлять не более года. Если палата лордов отклоняет законопроект палаты общин, не касающийся финансов, и палатам не удастся прийти к соглашению, этот законопроект может быть представлен на следующей сессии и сразу отправиться на утверждение монарху. В 1970-х годах лорды отклонили два законопроекта: о профсоюзах в 1975 году и о самолето- и кораблестроении в 1976 году.

Власть палаты лордов над палатой общин сокращена и по договоренности. Между консерваторской оппозицией в палате лордов, возглавляемой маркизом Солсбери, и послевоенным правительством лейбористов было установлено соглашение о том, что палата лордов не станет отклонять ни один законопроект, утвержденный палатой общин и содержащий программные обязательства. Это правило не применяется к правительственным законопроектам, не содержащим программных обязательств, и не мешает лордам вносить поправки в законопроекты первого типа. Эта договоренность была достигнута тогда, когда палата лордов почти сплошь состояла из наследственных пэров, среди которых было очень мало сторонников лейбористов. Ее целью было защитить законы лейбористов, но по иронии судьбы представители консервативного правительства иногда вспоминают об этом уговоре, отстаивая свои законопроекты в палате лордов, как, например, в случае с Законом о финансировании местных органов власти, вводящим подушный налог.

Голосование в палате лордов

Во время заседания палаты на правах комитета вопрос ставится на голосование лордом-председателем, а в остальное время — лорд-канцлером. Если голосуют по поправке, лорд-председатель говорит: «Вопрос в том, что...» Далее он зачитывает поправку и объявляет: «Пусть те, кто разделяет это мнение, скажут “согласен”, а те, кто не разделяет, — “не согласен”». Если ответ поступает только от «согласных» (или «несогласных»), он объявляет: «Возобладали согласные (или несоглас-

ные)». В противном случае он проводит голосование, возвестив: «Очистить зал». «Посторонние» должны уйти из залов для голосования, двери в них закрываются. После того как лорд-председатель сделает это объявление, клерк за столом поворачивает песочные часы, рассчитанные на три минуты, и назначаются два счетчика. Когда весь песок пересыплется, клерк снова поворачивает часы, а двери палаты запирают. «Согласные» выходят через зал со стороны «духовных» (направо от трона), а «несогласные» — со стороны «светских» (налево). Счетчики пересчитывают лордов, а клерки записывают их имена. Лорд-председатель зачитывает результаты голосования, заключая: «Итак, возобладали согласные (или несогласные)».

Чтобы можно было провести голосование, необходимо присутствие тридцати пэров. Если в их число входят епископы, они должны надеть свое облачение (черно-белые мантии) и тогда только могут голосовать. У этой внешне непонятной традиции есть свое обоснование: она подчеркивает тот факт, что епископы, в отличие от других лордов, заседают в палате не как частные лица, а как церковные деятели.

Палата лордов может провалить правительственный законопроект (и делает это), проголосовав против его положений или за собственные поправки к законопроекту, действуя в установленных рамках. Правительство должно решить, что делать с этими поправками. Лейбористы стремятся отклонять их через голосование в палате общин. Такая возможность доступна и правительству консерваторов, однако те зачастую принимают поправки. Если палата общин выражает несогласие с ними, дело возвращается в палату лордов на пересмотр. Если лорды настаивают на своих поправках или согласны на компромисс, они отправляют послание в палату общин. Обычно так и делается, но иногда лорды гнут свою линию, и тогда послание становится кошмарно сложным, поскольку в нем содержатся:

1) причины, по которым палата лордов настаивает на своей поправке;

2) причины, по которым палата лордов не принимает поправку палаты общин к поправке палаты лордов;

3) поправка палаты лордов к поправке палаты общин к поправке палаты лордов;

4) поправка палаты лордов к законопроекту взамен той, что была отклонена палатой общин.

У каждой палаты есть шанс уступить (то есть палата общин может принять поправку, а палата лордов — отказаться от нее), если только не будут выдвинуты альтернативные предложения. Так произошло с Законом о черной металлургии 1948 года: лорды уступили, когда палата общин предложила альтернативные поправки. Но тогдашнее правительство лейбористов в очередной раз подрезало крылья палате лордов, ограничив ее право вето Парламентским актом 1949 года, чтобы получить возможность национализировать сталелитейное производство.

Прочие дебаты

Публичные законопроекты отнимают у лордов более половины времени, однако у них все еще есть много возможностей для проведения общей дискуссии. Раз в месяц, обычно в среду, выделяется время для непродолжительных прений часа на два с половиной, пока рабочая программа не станет чересчур насыщенной после каникул на Троицын день. «Заднескамеечники» или беспартийные пэры поднимают вопрос для обсуждения, выбранный по жребию клерком за три-четыре недели до этого дня. Если время, отведенное на дебаты, истекает, лорд-спикер завершает их, призывая автора предложения снять его или поставить на голосование. Общая дискуссия может быть организована и по предложению «принять к сведению», часто используемому в отношении докладов специальных комитетов, или по особому предложению с припиской «ходатайствовать о предоставлении документов (на рассмотрение палаты)», хотя сегодня эта фраза уже почти ничего не значит. В XIX веке это была распространенная форма дебатов и способ покритиковать правительство. Разница между той эпохой и нынешней заключается в том, что любые важные государственные документы, которые

сегодня, вероятно, считались бы секретными, в те времена были доступны парламенту.

Для проведения таких дебатов кворум составляет всего три человека. Раньше такого количества присутствующих было довольно для рассмотрения любого вопроса в палате лордов, но теперь для голосования по законопроектам необходимо участие не менее 30 лордов. Постоянный представитель «Таймс» в парламенте Генри Люси описывает в своей хронике, что произошло в 11 часов 21 марта 1902 года. Лорд-канцлер занял свое место на «мешке с шерстью», объявил заседание открытым и вместе с графом Уолдегрейвом и лордом Лоуренсом рассмотрел финансовый законопроект, принятие которого повлекло бы расходование миллионов фунтов из государственной казны. «Они прочли законопроект в первый раз; прочли во второй; пропустили рассмотрение в комитете и, слегка раскрасневшись, но недрогнувшим голосом прочли законопроект в третий раз. После этого лорд-канцлер объявил, что закон прошел, и заседание было прервано на обед».

В другой раз, в парламенте того же созыва, три лорда, сидевшие перед пустыми бокалами из-под виски, согласились остаться для первого чтения проекта Закона об образовании, только что прошедшего три чтения в палате общин, если им нальют еще. Хотя было около полуночи, министр, представлявший законопроект, был вынужден наполнить бокалы, чтобы три старичка в темной палате успели провести законопроект через палату лордов до окончания сессии. Теперь такого произойти не может, но лорды, заваленные летом законопроектами палаты общин, должно быть, иногда мечтают о возвращении былых времен.

На рассмотрение палаты лордов можно передавать частные законопроекты, здесь на их обсуждение предоставляется больше времени, чем в палате общин. Некоторые из них вносятся в основном, чтобы привлечь внимание к какой-либо проблеме, например законопроект баронессы Тернер о защите прав рабочих во время поглощения или слияния предприятий. Другие устилают собой дорогу к принятию законов палатой общин. Например, в 1966—1970 годах через палату

лордов дважды были проведены законопроекты о легализации гомосексуализма, а в 1985 году — проект Закона о запрете обрезания у женщин. Другие проходят через все стадии обсуждения в палате лордов, однако провести частный законопроект палаты лордов через палату общин очень трудно, поскольку там на его рассмотрение выделяется очень мало времени. Но несмотря на все препятствия, в каждую парламентскую сессию некоторые законопроекты, предложенные лордами, обретают силу закона.

В отличие от палаты общин в палате лордов нет установленного времени для завершения заседаний и не проводится никаких специальных прений по поводу переноса рассмотрения дел. Лорд-канцлер ставит соответствующий вопрос, но никакого голосования не проводится, и сам этот вопрос обсуждался всего дважды после Второй мировой войны. Рабочий день в палате лордов заканчивается где-то между 21.00 и 23.00, иногда пэры могут прозаседать всю ночь, особенно в летние месяцы, если им нужно проработать множество законопроектов, присланных из палаты общин. Однако обычно лорды делают перерыв на ужин, и на экранах внутреннего телевидения появляется надпись: «Перерыв в палате лордов на время удовольствия».

Реформа палаты лордов

Когда в 1997 году было сформировано правительство лейбористов, которое опиралось на большинство в 178 мест в палате общин, реформа палаты лордов была записана крупным шрифтом в его программе действий. Проблема заключалась в том, что партия не продумала как следует суть реформы верхней палаты, а также все последствия любых предложенных изменений и то, как их осуществить. Одни депутаты-лейбористы ратовали за однопалатный парламент, тогда как другие отвергали подобный подход на том основании, что при наличии мощной исполнительной власти не существует достаточной системы сдержек и противовесов. Разлад внутри партии и правительства в отношении общей цели реформ не позволил их осуществить в полной мере.

Первые шаги были сделаны с принятием первого Акта о палате лордов от 1999 года, лишившего всех наследственных пэров права заседать и голосовать в палате лордов, за исключением 92 пэров, оговоренных в Акте. По соглашению между правительством и тогдашним лидером оппозиции в палате лордов лордом Крэнборном в законопроект внесли поправки: общие положения Акта не распространяются на 75 наследственных пэров, избранных своей собственной партией или фракцией, и еще на 15, избранных всей палатой, чтобы работать заместителями спикера и председателями комитетов, а также на двух исполнителей официальных должностей — графа-маршала и великого камергера.

Конечно же члены палаты лордов зачастую находятся в преклонном возрасте, поэтому пришлось договориться о заполнении вакансий, возникающих в связи со смертью наследственных пэров, которые были заполнены в первую очередь соискателями из соответствующей категории, набравшими наибольшее число голосов. Таким образом были заполнены две вакансии для беспартийных. Затем учредили систему довыборов для наследственных пэров, причем выборщиками были соответствующая партия или фракция. Однако в случае 15 человек — заместителей председателя или председателей комитетов — в выборах участвовала вся палата. Первые такие выборы провели в марте 2003 года, был избран виконт Олсуотер.

Для рассмотрения долгосрочных предложений по реформе палаты лордов была учреждена Королевская комиссия под председательством лорда Уэйкема — бывшего депутата-консерватора и министра. В январе 2000 года она представила доклад под названием «Палата для будущего», подтвердивший все существующие полномочия палаты лордов. Действительно радикальные нововведения касались состава палаты: число пэров предлагалось сократить до 550. «Существенное меньшинство» их предлагалось избирать на региональной основе по спискам согласно системе пропорционального представительства, а остальных — назначать новой Комиссией по назначениям, учрежденной

законом, которая будет изучать кандидатуры членов новой верхней палаты и делать собственные назначения, в основном независимых членов. Срок полномочий и выборных, и назначенных членов палаты будет составлять 15 лет. Нынешние пожизненные пары станут пожизненными членами новой палаты. Комиссия по назначениям, наделенная некоторыми функциями, рекомендованными Королевской комиссией, была учреждена в 2000 году как нестатутарный орган.

В ответ на предложения Королевской комиссии правительство издало Белую книгу, рекомендуя сделать палату лордов в основном назначаемой, со 120 выборными членами, построенной на региональной основе с гарантированным независимым элементом. Комиссия по назначениям будет учреждена специальным актом парламента, однако не станет играть роли в отборе назначенных членов партии. Эти предложения не встретили по разным причинам положительного отклика у других политических партий и среди различных депутатских групп, поэтому было принято решение учредить Объединенный комитет из членов палаты лордов и палаты общин, который представил свой доклад в 2002 году.

Комитет рекомендовал создать палату в составе 600 членов с 12-летним мандатом, обладающую теми же полномочиями, что и нынешняя палата лордов, предложив при этом семь вариантов ее состава: от полностью назначаемой до полностью номинированной. Эти предложения обсуждались в обеих палатах в январе 2003 года, и в феврале было проведено голосование по каждому из семи вариантов. Результат стал четким выражением истинно демократического голосования: лорды отвергли все варианты, за исключением полностью назначаемой палаты, а депутаты отменили все варианты вообще, хотя один, по которому 80% членов палаты должны быть назначены, а 20% — избраны, был провален с перевесом всего в три голоса.

В результате в Объединенный комитет вернули на доработку только один проект. В мае 2003 года комитет представил еще один доклад, в котором тщательно обрисовал все точки соприкосновения между всеми

партиями: по поводу полномочий палаты лордов и предстоящей ей работы, о том, что делать с оставшимися наследственными пэрами, о системе назначений и о количественном составе палаты лордов. Комитет также четко обозначил качества, которыми должна обладать палата лордов, чтобы справляться со всеми возложенными на нее функциями: это легитимность, независимость и компетентность. Палата также должна быть представительной и не подпадать под влияние более чем одной партии. Затем комитет передал эстафету правительству, призвав его изложить свою точку зрения на реформу верхней палаты.

Правительство ответило публикацией своего проекта «Вопрос о реформе: следующие шаги к новой палате лордов», в котором предложило вывести из состава палаты всех оставшихся наследственных пэров и учредить статуюарную Комиссию по назначениям, подотчетную парламенту, которая определит количество и установит время для назначений, выберет независимых членов палаты и проследит за выдвижением кандидатур политическими партиями.

Основные проблемы, с которыми сталкивается реформа, возникают из-за полномочий палаты лордов. В частности, из-за того, что ее главная функция — действовать как ограничитель палаты общин, не спуская с нее глаз и порой заставляя задуматься. Полностью выборная палата лордов обладала бы теми же полномочиями, что и палата общин, и уже не смогла бы играть роль ограничителя, если бы обе палаты избирались одновременно (тогда соотношение политических сил было бы примерно одинаковым). А если бы их избирали в разное время, расстановка сил в палате лордов могла бы оказаться полностью противоположной, и сложилась бы патовая ситуация. По этим и другим причинам многие отвергали идею о выборной верхней палате, однако расходились во мнениях по поводу системы назначений, а также того, каким должно быть соотношение между выборными и назначенными пэрами. Как бы то ни было, 7 марта 2007 года депутаты палаты общин проголосовали за выборность всей верхней палаты, члены которой отныне не будут обладать титулом пэра.

Лорд-канцлер и министры в палате лордов

В июне 2003 года лорд Ирвин из Лэрга ушел в отставку с поста лорд-канцлера, и вместо него был назначен лорд Фальконер из Торотона. Одновременно с новым назначением правительство сделало неожиданное объявление о том, что он станет последним лорд-канцлером. Лорд-канцлер совмещает функции спикера палаты лордов, правительственного министра и члена кабинета, судьи и главы судейского корпуса. Один человек, сосредоточивший в своих руках все эти формы власти, бросает вызов доктрине разделения властей, и некоторые специалисты по конституционному праву уже поставили вопрос о правомерности того, чтобы один человек совмещал парламентскую, исполнительную и судебную должности. На бумаге это выглядит невозможным, однако на деле эта система прекрасно работала, в том смысле, что всем держателям этой должности в последние годы удавалось беспристрастно исполнять свои разнообразные функции. Многие, напротив, ссылались на старую поговорку: «Пока не сломалось, не чини». Об этом заговорили чаще, когда выяснилось, что правительство не проработало как следует идею о разделении всех трех ролей и необходимые для этого законы во всей их сложности.

Для начала департамент лорд-канцлера переименовали в департамент по конституционным вопросам и вменили ему в обязанность надзор за министерствами по делам Шотландии и Уэльса, поскольку в обеих этих провинциях отныне имелись самостоятельные парламенты или законодательные собрания. Лорда Фальконера теперь полагалось называть статс-секретарем департамента, а пост лорд-канцлера в конце концов планировали упразднить. Следующим шагом должно было стать учреждение независимой Комиссии по судебным назначениям, которая выдвигала бы кандидатов на должности судей, а палата лордов должна была решить, каким образом в будущем назначать спикера. Лорд-канцлер со своими мантиями и «мешком с шерстью» навсегда исчезнет из изящного зала заседания палаты лордов,оставив многих горевать по утраченным традициям.

Правительство опубликовало проекты с предложением учредить Высший суд и Комиссию по назначениям, однако окончательное решение еще не принято. В настоящий момент палата лордов является также апелляционным судом в последней инстанции, хотя эта функция всегда была отделена от ее парламентской работы. Палата может лишиться выдающихся и сведущих юристов, «лордов-законников», являющихся назначенными членами палаты лордов по Акту 1876 года. И действующие, и отставные «лорды-законники» участвуют в обсуждении законопроектов, в особенности в области уголовного законодательства или отправления правосудия, и даже могут выдвигать поправки и голосовать по ним, и, разумеется, они привносят в прения богатейший опыт, знание законов и судебной практики. Прочие играют активную роль в комитетах, например в Объединенном комитете по проекту бюджета, Комитете по делам Церкви, Комитете по привилегиям и подкомитете Комитета по европейским сообществам.

ГОД, НЕДЕЛЯ, ДЕНЬ

Официальное открытие

Эта блестящая церемония знаменует собой начало парламентской сессии. Обычно она происходит в серый, пасмурный ноябрьский день, если только это не начало первой сессии после всеобщих выборов — в таком случае официальное открытие проходит через несколько дней после выборов. Вновь сформированное правительство объявляет о своей программе в области законодательства в тронной речи королевы, которой уделяют больше внимания, чем обычно, поскольку она задает тон на весь период полномочий правительства.

За исключением «строгого» официального открытия после кризисных выборов 1974 года, когда уходящее правительство установило трехдневную рабочую неделю, чтобы сберечь силы на фоне промышленных неурядиц и галопирующей инфляции, эта церемония повторяется практически в том же виде, что и во времена, когда королева Виктория в 1852 году вошла под арку в основании башни Виктории в восстановленный Вестминстерский дворец. Королева Елизавета II приезжает в Вестминстер из Букингемского дворца в королевском экипаже, в сопровождении эскорта из конных гвардейцев, в точности как королева Виктория. Сзади следуют экипажи, везущие корону Британской империи, две булавы (для каждой палаты) и прочие ре-

галии. Герцог Эдинбургский и принц и принцесса Уэльские обычно тоже присутствуют на церемонии.

Процессия во главе с королевой и другими членами королевской семьи проходит через комнату для облачения и Королевскую галерею в палату лордов. Королевская галерея в наши дни является попросту портретной: здесь висят изображения большинства монархов, от Георга I до Елизаветы II, а также два знаменитых полотна Дэниела Маклиза — «Свидание Веллингтона с Блюхером после битвы при Ватерлоо» и «Смерть Нельсона в Трафальгарской битве». Здесь проходили громкие суды пэров над пэрами; последний завершился оправданием лорда Клиффорда по обвинению в непредумышленном убийстве в 1935 году (право пэров быть судимыми только пэрами было отменено в 1948 году). Во время церемонии открытия парламента в Королевской галерее устанавливают стулья для гостей депутатов и пэров.

В зале палаты лордов королева и ее супруг занимают места на двух тронах, установленных под балдахином. Принц Уэльский садится в королевское кресло в алькове по правую руку от королевы, а принцесса Уэльская или старшая дочь королевы — по левую руку. На голове у королевы корона Британской империи; среди усыпавших ее бриллиантов и жемчужин есть рубин, который был на короле Генрихе V во время сражения при Азенкуре, и сапфир Эдуарда Исповедника. За ней следуют пажи, несущие шлейф, и фрейлины, облаченные в белое. Во время церемонии пажи стоят позади принца Чарльза, а фрейлины — за креслом принцессы.

Зал полон пэров в алых мантиях, отороченных горностаем, их жен-пэресс, членов дипломатического корпуса в мундирах и при орденах, судей в длинных париках. Сверкают бриллиантовые ожерелья и диадемы. Разодетые друзья и родственники толпятся на галерее для публики вместе с иностранными дипломатами и другими почетными гостями.

Тем временем члены парламента ожидают в палате общин, пока «Черный жезл» не позовет их в палату лордов. Он не может войти просто так, а должен постучать в тяжелые двери палаты, которые церемонно за-

крывают у него перед носом, когда он приходит сообщить о вызове в палату лордов. Как только «Черный жезл» входит в палату и передает вызов, депутаты выдвигаются всей толпой через Центральный зал и заполняют заднюю часть палаты лордов. Во главе их идут премьер-министр и лидер оппозиции, затем, парами — члены правительства и их коллеги из «теневых кабинетов». В этот день Маргарет Тэтчер и некоторые депутаты от консерваторов надевали шляпы, однако большинство рядовых депутатов не наряжаются специально. Им предстоит давиться за бронзовой кованой оградой в палате лордов, откуда можно разглядеть разве что отсветы чьей-нибудь диадемы и расслышать обрывки тронной речи.

Речь королевы — это краткое заявление, подготовленное кабинетом, о программе правительства на предстоящую сессию. Парламент работает в годичном цикле, и все вопросы, упомянутые в тронной речи, должны быть решены за сессию (кроме частных законопроектов, рассмотрение которых можно перенести на следующую сессию). Правительство должно сократить свою программу в области законодательства до пределов осуществимого за год. Оппозиционные партии знают, что правительство может пойти на уступки, если рассмотрение законопроектов откладывается, а сессия близится к концу, и поэтому часто стараются задержать прохождение законов, хотя, собственно говоря, «флибустьерство» находится под запретом. Оппозиции нелегко воспользоваться таким оружием, учитывая огромное влияние правительства на парламентский регламент.

Однако на момент произнесения тронной речи всё это еще впереди. Саму речь шесть дней обсуждают в палате общин и четыре дня в палате лордов. Исход голосования по речи королевы почти всегда заранее предрешен; если бы правительство проиграло при этом голосовании, потребовалось бы провести новые всеобщие выборы. Оппозиция поднимала вопрос о возможности проголосовать против тронной речи, например в марте 1974 года, но такое случалось редко.

Костяк каждой парламентской сессии образуют законодательная программа (все главные законопроекты, заявленные в речи королевы) и финансовые дела (обоснование бюджета, бюджет и проект об ассигнованиях). В течение года к их числу могут быть добавлены другие законопроекты, поскольку парламент подвергается политическому давлению или должен искать выход из кризисных ситуаций. В случае необходимости законопроекты проводятся по ускоренной процедуре. Такое случалось при многих правительствах: например, в 1971 году «Роллс-Ройс», находившийся на грани краха, перешел в государственную собственность при администрации Хита. В 1976 году лейбористское правительство срочно приняло Закон о предупреждении терроризма (временные меры), после того как боевики ИРА устроили взрывы в двух пабах Бирмингема, в которых погибли 27 человек. Закон 1985 года, запрещающий продажу спиртных напитков на футбольных матчах, стал одним из ответов правительства Тэтчер на беспорядки со смертельным исходом на стадионе «Эйзель» в Брюсселе, когда «Ливерпуль» играл с «Ювентусом»*.

В речи королевы на открытии парламентской сессии перечисляется множество особых законопроектов, которые правительство внесет в этом году, с завершающей формулировкой «на ваше рассмотрение будут представлены и другие меры», что подразумевает менее важные вопросы. Разумеется, к этому времени уже проведена большая подготовительная работа.

Парламентская сессия

За год до произнесения тронной речи, в ноябре, секретариат кабинета министров рассылает во все правительственные ведомства циркуляры с вопросом о

* Эти две команды встретились в финале кубка европейских чемпионов 29 мая 1985 года. Тогда победу со счетом 1:0 отпраздновали туринцы, однако триумф команды был омрачен гибелью 39 болельщиков.

том, желают ли они внести какие-либо законопроекты во время следующей сессии (в следующем году). На дискуссии отводится примерно 500 часов, или 65 дней. Департамент должен сообщить, какого рода законопроекты он хочет предложить: входят ли они в программные обязательства партии, являются ли бесспорными или, возможно, речь идет о приведении национального законодательства в соответствие с директивами Европейского сообщества или постановлениями Европейского суда. Все законопроекты рассматриваются комиссией по законодательству — одним из постоянных комитетов при кабинете министров.

Если комиссия утверждает принцип законопроекта, следует сделать его черновой набросок. Министр первым делом решает, что конкретно должно войти в законопроект, и согласует вызываемые им расходы с казначейством. Когда все это улажено, лидер палаты дает разрешение на составление законопроекта. Этим занимается Парламентский консультативный совет — «закрытый отдел», состоящий из 20—25 «профессиональных юристов, которые живут на... темном чердаке в самом неприглядном углу Уайтхолла», как пишет Дж. Кауфман. Они завалены работой, поскольку для подготовки законопроектов вечно не хватает квалифицированных юристов. Не обходится и без ошибок: общеизвестно, что проект Закона о строительных компаниях вернулся в 1986 году из палаты лордов с проектами поправок, занявших несколько страниц. Иногда министры не могут узнать своих простых и четких идей, увидев, что с ними сделали в консультативном совете. Мне доводилось бывать на заседаниях комитета, когда никто не мог понять, что же означает тот или иной пункт законопроекта. Следует начать кампанию за ясный английский язык, чтобы покончить с подобными шедеврами белиберды.

Первая страница законопроекта представляет собой служебную записку, подготовленную заинтересованным ведомством, в которой объясняется содержание законопроекта, говорится, во сколько обойдется его осуществление и какие возможные последствия он будет иметь для работников бюджетной сферы. Это

очень полезная вещь, особенно если законопроект сложный. После согласования наброска с департаментом его передают на рассмотрение комиссии по законодательству для окончательной проверки с участием Генерального атторнея — высшего чиновника юстиции, входящего в кабинет.

Но прежде кабинет должен решить, каким законопроектам отдать предпочтение в ближайшую сессию. Это решение обычно принимает в феврале Комиссия по внутренним делам, возглавляемая лидером палаты или лордом-председателем Совета (титулованный глава тайного совета; обычно этот пост совмещают с постом лидера палаты общин или палаты лордов, в зависимости от администрации), хотя изменения и коррективы можно внести и позже. Содержание тронной речи и ее главную направленность набрасывают вчерне и подают на утверждение кабинету к моменту начала летних парламентских каникул; окончательный проект речи кабинет утверждает осенью. Ответственность за то, чтобы законодательная программа правительства прошла невредимой через все стадии рассмотрения в парламенте на протяжении сессии, возложена на главного «хлыста» и лидера палаты. При планировании своей работы они должны принимать в расчет некоторые особенности сессии.

Например, летние каникулы в палате лордов могут оказаться короче, чем в палате общин, поскольку спорные законопроекты часто пробираются через все стадии рассмотрения в нижней палате только к концу весны, поэтому лордам приходится вернуться пораньше, чтобы провести нерассмотренные законопроекты через стадию комитета, доклада и третьего чтения. Все финансовые вопросы тоже надо решать вовремя. Проект государственного бюджета представляют и ставят на голосование три раза в год, а затем облачают в установленную форму проект Закона о Государственном фонде (см. главу тринадцатую). Планы по расходам и доходам представляют весной в законопроекте об ассигнованиях, который следует доработать к 5 августа.

Теперь парламентские сессии длятся дольше, чем когда бы то ни было: в 1971/72 году — 180 дней, в

1983/84-м — 213 дней. Решение о продолжительности каникул принимает правительство, объявление о них делают за три-четыре недели до роспуска парламента. Предположения о дате начала летних каникул начинают строить в конце мая или в июне, причем правительственные координаторы дают неверную информацию членам собственной партии и оппозиции, чтобы попытаться ускорить деятельность палаты (циничный взгляд «хлыстов» на предмет состоит в том, что они предпочли бы, чтобы депутаты вовсе не обсуждали законопроекты, а просто голосовали; если же им нужно выступить, пусть говорят поскорее и переходят к голосованию). Больше всего по поводу летних каникул волнуются шотландские депутаты — не потому, что они ленивы, а потому, что у их детей школьные каникулы заканчиваются примерно 12 августа. Если парламент распустят поздно, шотландцы не смогут провести отпуск с детьми. На самом деле продолжительность каникул редко изменяется: три недели на Рождество, неделю на Пасху, неделю на весенние каникулы и 11—12 недель поздним летом и ранней осенью. После летних каникул палата общин обычно снова собирается на две недели или больше, а палата лордов — на три недели или больше, если дел невпроворот, обычно в октябре, пока не будет официально возвещено об окончании сессии.

С 1867 года всеобщие выборы должны проводиться, по меньшей мере, каждые пять лет, причем дата выборов устанавливается исключительно действующим премьер-министром. С 1945 года еще ни один парламент не дорабатывал до конца; в среднем между выборами проходило 3 года и 4 месяца. Время от времени раздаются призывы к созыву парламентов с четко установленным сроком работы, но поскольку премьер-министры ревниво оберегают свое право выбора, шансов на перемены нет никаких.

Прошли века, прежде чем парламентские сессии удлинились и сделались более частыми. Средневековые монархи созывали парламенты только тогда, когда им требовались новые налоговые поступления. Это было по душе членам парламента (рыцарям и представите-

лям независимых городов), а также их избирателям. Первые находили присутствие в парламенте обременительным, а вторые радовались, что им не нужно платить расходов на содержание парламентариев — по четыре шиллинга в день на представителей графств и по два шиллинга в день на представителей городов, не считая дорожных издержек. После Войны Алой и Белой розы оппозицию монарху со стороны аристократии практически уничтожили, поэтому парламент можно было и не созывать. Он начал собираться чаще в XVI веке, особенно после Реформации. Генрих VIII, например, созывал парламент девять раз, включая долгий «Реформационный парламент» 1529—1536 годов, который провел семь коротких сессий, продлившихся в общей сложности 18 месяцев. Елизавета I созвала десять парламентов, проводших в целом 13 сессий. В общей сложности в ее царствование парламент прозаседал только 140 недель на протяжении почти сорока пяти лет. Стюарты, разумеется, вообще не были склонны созывать парламент, так что лишь после «Славной Революции» 1688 года парламентские сессии стали немало напоминать нынешние.

В конце XVII и на протяжении XVIII века перемены происходили скачкообразно. Например, Уолпол попытался устроить так, чтобы сессии начинались на Новый год и продолжались всего четыре месяца, поскольку он полагал, что «перерывы на Рождество больше располагают к интригам, чем по любому другому случаю». К концу XVIII столетия ежегодная сессия продолжалась с ноября по май с перерывом в четыре-пять недель на Рождество и дней десять на Пасху — спикер Онслоу заклеил эту «новомодную практику» в 1759 году.

К XIX веку сессия занимала уже почти весь год, однако длилась с января по декабрь, прерываясь летом на два месяца. Но и тогда сессия редко продолжалась весь год, как в 1924/25 году, когда она началась сразу после всеобщих выборов и продлилась с 9 декабря 1924 года до 22 декабря 1925 года. Несколько лет спустя, в 1931 году, сессия началась осенью, и установилась современная схема, когда сессия начинается в октябре—ноябре и заканчивается почти год спустя.

К концу сессии парламент примет большинство законов, запланированных правительством (если не все), а может быть, еще один-два срочных законопроекта.

Неделя в палате общин

Правительственный парламентский координатор вместе с лидером палаты осуществляет еженедельное, а в общем-то и ежедневное руководство ее делами. Палата общин собирается каждый день, с понедельника по четверг, в половине третьего дня, а по пятницам — в 9.30 утра, расходясь, соответственно, в 22.00 и в 14.30. К этому моменту главные вопросы на повестке дня должны быть рассмотрены, в противном случае спикер сообщает, что «правило десяти часов», не допускающее прений после этого времени, временно отменено, чтобы продолжить начатые дебаты. Или же ставится вопрос о закрытии заседания (если только на 22.00 не намечено других вопросов). Выносится на обсуждение предложение о том, чтобы продолжить дебаты в другой день.

Традиция, по которой спикер выбирает тему и выступающих, восходит к 18 января 1944 года, когда тогдашний спикер сформулировал данные правила. Устные вопросы задаются каждый день, за исключением пятницы. Пятница часто отводится под рассмотрение частных дел, и распорядок дня был изменен в 1980 году, чтобы депутаты могли выехать в свои избирательные округа. В целом в этот день государственные дела почти не рассматриваются, за исключением важных заявлений правительства. Нынешнее правительство пообещало, что палату не будут задерживать позже 15.00, разве что в самых экстренных случаях.

В 15.30 в четверг лидер палаты оповещает депутатов о повестке дня на следующую неделю, отвечая на соответствующий запрос от лидера оппозиции. На самом деле и лидер оппозиции, и «теневого кабинет» уже знают о программе, поскольку она обсуждалась парламентскими координаторами от правительства и оппозиции и лидером палаты.

Лидер палаты

Он отвечает за руководство палатой и продвижение дел. Разделение ролей лидера палаты и премьер-министра — недавнее нововведение, которое было утверждено официально в 1942 году, во время Второй мировой войны, и подтверждено правительством Эттли в 1945-м. В очередной раз родоначальником этой должности можно назвать сэра Роберта Уолпола, который управлял палатой в интересах короля и вполне может считаться первым лидером палаты так же, как и первым «премьер-министром» (тогда это слово было почти что бранным). Это согласуется с практикой, просуществовавшей до 1916 года, по которой премьер-министр из палаты общин был также лидером палаты, а разделение этих должностей требовалось только тогда, когда премьер-министр являлся членом палаты лордов. В 1916—1942 годах премьер-министр иногда являлся лидером палаты, а иногда нет.

Уолпол был первым королевским министром с 1722 года до своего падения в 1742 году. Его сменил Генри Пелэм, подготовленный к исполнению этой роли Уолполом и установивший свою власть над палатой к 1745 году. Десять лет спустя, когда Пелэм отошел от должности, вопрос о руководстве палатой общин снова вышел на передний план, поскольку Георг II вернулся к практике назначения главного министра из числа лордов. Он быстро понял, что кто-то должен руководить палатой общин от его имени, а палату лордов для этого использовать невозможно. В XVIII веке управление страной было полюбовно разделено между палатой общин и королем. Лидер палаты должен был руководить ею от имени короля, чтобы гарантировать, что ее постоянная перегруппировка не идет вразрез с королевской волей.

Однако в XIX веке, с развитием партийной системы, лидер палаты постепенно начал играть иную роль, да и сам этот термин вошел в употребление только тогда. Роль лидера палаты была обозначена Гладстоном: он «предлагает и в большой мере устанавливает направление всех важных дел, следит за поступками своих кол-

лег и поддерживает их единство, проявляет инициативу в вопросах ритуала и дает палате советы в случае возникновения трудностей». Портрет, очерченный Гладстоном, несколько идеализирован, однако он верно отражает круг обязанностей лидера палаты. Большинство времени, отводимого для прений в парламенте, занимают правительственные дела, улаживание которых возложено на лидера палаты, хотя детали, под его руководством, устраивает главный правительственный «хлыст». Лидер палаты отвечает за планирование дел не только на протяжении всей сессии, но и каждую неделю. Это всегда было нелегкой задачей. Сэр Уильям Аркур, бывший в 1890-х годах министром финансов и исполнявший обязанности лидера палаты при Гладстоне, так описал свою жизнь: «Когда я болен, я в постели. Когда не болен, я в палате общин».

«Хлысты»

Главные «хлысты» от правительства и оппозиции обсуждают дела на предстоящую неделю по понедельникам и четвергам, а иногда еще и в среду, если переговоры идут трудно. Главному «хлысту» от оппозиции предстоит доложить о программе на следующую неделю «теневому кабинету» на его регулярном собрании в 17.30 в среду, чтобы тот мог решить, какого представителя оппозиции выпустить на открытие и завершении дебатов и какую повестку следует (или не следует) рассылать — с одинарным, двойным или тройным подчеркиванием. Лидер оппозиции может принять решение по вопросу, который будет обсуждаться в «день оппозиции» (таких дней обычно бывает 19 за сессию, и они предоставляют возможность для общей дискуссии по внутренним и международным вопросам), или отложить это решение до следующей недели. Главный «хлыст» от правительства отчитывается о программе на следующую неделю на утреннем заседании кабинета по четвергам.

В четверг днем о планах на предстоящую неделю сообщают палате, и начинаются «вопросы по повестке дня». Лидер оппозиции на самом деле знает, о чем пой-

дет речь, однако дает оппозиции шанс покритиковать правительство, держащее под своим контролем деятельность парламента, поскольку ему не удалось вытребовать время на дебаты по кое-каким вопросам, которые, возможно, правительство предпочло бы не обсуждать, или потому, что оно оборвало прения по важному законопроекту. Рядовые депутаты могут предложить провести прения по проблемам избирателей или чему-нибудь в этом роде, однако вряд ли их требование будет удовлетворено. Спикер Ветерилл смотрит сквозь пальцы на множество вопросов по повестке дня, поднимаемых депутатами, считая, что у тех и так мало возможностей привлечь внимание к проблемам своих избирателей, а прения по повестке дня дают им шанс высказаться и, возможно, пару строк в местной прессе. Прения по повестке дня обычно длятся полчаса.

Депутаты любят привлекать внимание лидера палаты к своим утренним предложениям по повестке дня. Шансы на то, что эти предложения будут обсуждаться, практически равны нулю, даже если порой под ними подпишутся более половины членов палаты, как иногда бывает; тем не менее это мимолетная возможность для депутата поставить вопрос, который ему интересен, и снискать некоторую личную известность. С годами количество утренних предложений к повестке дня неуклонно возрастает, примерно на тысячу за сессию. Парламентарии постарше отмечают снижение статуса этих предложений: раньше их было меньше, и они тщательно изучались. От них есть своя польза: это барометр общественного мнения, однако некоторые говорят, что теперь повестка дня в палате общин — словно стена, размалеванная граффити. Депутаты поняли, что на повестку дня распространяются парламентские привилегии, так что это полезный инструмент для привлечения внимания, например, к коррупции в Сити, позволяющий передавать сведения из первых рук в средства массовой информации. Прения по повестке дня придают еще большую известность утренним предложениям рядовых депутатов. Лидер палаты обычно вежливо отвечает, что, к сожалению, для обсуждения этой темы не хватает времени.

В пятницу утром депутаты получают срочной почтой повестку. Вот образец лейбористской повестки на 4 и 5 июля 1988 года:

ЛИЧНО И КОНФИДЕНЦИАЛЬНО
ПАРЛАМЕНТСКАЯ ФРАКЦИЯ ЛЕЙБОРИСТСКОЙ
ПАРТИИ

ПОНЕДЕЛЬНИК 4 июля 1988 Заседание палаты в 14.30

1. Проблемы энергетики применительно к Уэльсу
2. Проект Закона о доказательстве по гражданскому делу (из палаты лордов): дослушивание. (Дональд Дьюар)
ВАШЕ ПРИСУТСТВИЕ ОБЯЗАТЕЛЬНО

3. ПРОЕКТ ЗАКОНА ОБ ЭЛЕКТРИЧЕСТВЕ
КОМИТЕТ И ДОСЛУШИВАНИЕ
(ФИНАНСОВЫЙ АСПЕКТ)
(ШОТЛАНДИЯ)

(Дональд Дьюар и Джон Макстон)
ВАШЕ ПОСТОЯННОЕ ПРИСУТСТВИЕ ОБЯЗАТЕЛЬНО

4. ПРОЕКТ ЗАКОНА О ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ
ДОСЛУШИВАНИЕ (ИЗ ПАЛАТЫ ЛОРДОВ)
(Джон Фрейзер)

ВАШЕ ПОСТОЯННОЕ ПРИСУТСТВИЕ ОБЯЗАТЕЛЬНО

5. Предложение о принятии к сведению документов ЕС об ограничении выбросов загрязняющих агентов крупными мусоросжигающими заводами. Подробности приводятся в официальном сообщении.
(Алан Робертс)

ВАШЕ ПОСТОЯННОЕ ПРИСУТСТВИЕ ОБЯЗАТЕЛЬНО

6. Частные законопроекты 19.00
Проект Закона о грузовом терминале Норт-Киллингхольм
(Тони Ллойд)

ВТОРНИК 5 июля

Начало заседания палаты
в 14.30

1. Полемика по занятости К министерству образова-
ния и науки

2. Десятиминутная дискуссия по законопроекту
Запрет на повышение договорной цены — д-р Мартин

3. День оппозиции 16-й выделенный день
Дебаты об УТРОЗЕ ВСЕОБЩЕЙ БЕСПЛАТНОЙ СИСТЕ-
МЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ по предложению оппозиции.
(Робин Кук и Гарриет Харман)
СОСТОИТСЯ ГОЛОСОВАНИЕ.
ВАШЕ ПРИСУТСТВИЕ К 21.00 КРАЙНЕ НЕОБХОДИМО

4. Предложение по поправкам к Положению об обра-
зовании (субсидированные места)(Дерек Фатчетт).
ВАШЕ ПОСТОЯННОЕ ПРИСУТСТВИЕ НЕОБХОДИМО

5. Предложение о режиме дискриминации по полово-
му признаку (Северная Ирландия)(Мау Молам).
ВАШЕ ПОСТОЯННОЕ ПРИСУТСТВИЕ ОБЯЗАТЕЛЬНО

В повестке сообщаются программа на каждый день, предполагаемое время голосования и то, насколько оно важно. Обычно в ней подтверждаются время и степень необходимости присутствия, о чем депутатам уже сообщалось на собрании фракции в четверг вечером. Одинарное подчеркивание означает, что присутствие депутата попросту желательно, двойное подчеркивание показывает, что депутату лучше бы прийти, тройное — что его отсутствие может оправдать только серьезная болезнь или отлучка по парламентским делам с разрешения «хлыстов». Депутаты от правительства и оппозиции могут образовывать «пары», то есть уговориться о том, что никто из них не станет голосовать в эти два дня, чтобы они могли отлучиться из палаты, и их отсутствие не сказалось бы на результате голосования. Обычно «спаривание» возможно, если повестка ограничивается двойным подчеркиванием. Это давно укоренившаяся практика, однако время от времени лидеры той или иной политической партии приостанавливают ее применение. Например, Маргарет Тэтчер, будучи лидером оппозиции, не позволяла «спаривания» даже по причине болезни. Лейбористам, когда их правительство оставалось в меньшинстве, приходилось привозить депутатов в каретах «скорой помощи», как бы они ни были больны, лишь бы они могли «кивнуть» в сторону нужного помещения при голосовании.

Их голоса записывали, даже если они не могли пройти своими ногами в комнату для голосования.

Происхождение повесток и вообще всей этой системы неясно. Если определить повестку как письмо, разосланное «друзьям», чтобы заполнить палату и обеспечить исход голосования, то самые первые повестки, подчеркнутые аж шестью линиями, были посланы «друзьям короля» в палате общин в 1621 году. В XVII веке рассылка таких писем была обычным делом; правящий монарх посылал их ограниченному числу своих «друзей», однако члены парламента, не поддерживавшие короля, считали их незаконными. 27 октября 1675 года в палате общин прошли дебаты, завершившиеся принятием решения о том, что «членов сей палаты следует призывать послужить палате только воззванием», — иначе говоря, всех депутатов следует вызывать в парламент только таким образом.

Повестка в ее сегодняшнем виде развилась из «циркулярных писем» XVIII века, когда каждому члену одной политической фракции рассылались одинаковые письма. Политических партий в современном понимании тогда не было, хотя существовали четыре основные фракции: графства, виги, тори и двор, в которых не было ничего, напоминающего привычную нам современную партийную организацию. От «друзей» администрации ожидали лишь общей поддержки, тогда как по другим вопросам им предоставлялась значительная независимость, но лишь пока правительство не оказывалось под угрозой свержения. Во время королевской речи члены парламента выстраивались в ряды, указывающие, кто из них к какой фракции принадлежит. Такое распределение в начале сессии имело решающее значение, потому-то и рассылали циркулярные письма, требуя присутствия «друзей». Каждый член фракции соглашался придерживаться ее линии, определяемой на неофициальных собраниях.

Например, при Роберте Уолполе «друзей» администрации пригласили встретиться с лидером палаты в «Кокпите» — пабе или клубе в Уайтхолле — вечером перед открытием сессии. Его преемники продолжили традицию таких собраний, типичное описание одного

из которых приводится в «Джентльменс мэгэзин» за ноябрь 1742 года: «Понедельник, 15-го числа. В “Кокпите” собрались 178 членов палаты общин, которым была зачитана речь Его Величества, встреченная с одобрением». Циркулярные письма XVIII века выглядят верхом учтивости по сравнению с непрерываемыми повестками, которые теперь получают депутаты. Вот это, например, было прислано Уильяму Мюру 23 октября 1753 года:

«Сэр,

Поскольку на 15-е число следующего месяца назначено заседание парламента, на котором предполагается обсудить государственные дела, я беру на себя смелость известить Вас о том, что Ваше присутствие с самого начала заседания доставит удовольствие Вашим друзьям и в особенности Вашему покорному и смиренному слуге.

Г. Пелэм».

Генри Пелэм был тогда лидером палаты. Рассылка подобных писем получила широкое распространение в XVIII веке, а в середине столетия их, вероятно, сменили извещения, напоминавшие современные повестки.

Слово «хлыст» (*whip*) связано с охотой: таким хлыстом был вооружен выжлятник, который должен был присматривать за собаками, чтобы свора не разбежалась по полю. Первое упоминание о появлении «хлыстов» в палате общин восходит к дебатам в 1769 году, когда Эдмунд Бёрк, депутат от Бристоля, заявил, что правительство послало за своими друзьями «на Север и в Париж, собирая их в кучу — лучшего слова не подберешь». В конце века Джордж Бинг стал «первым постоянным “хлыстом” от оппозиции». После реформы избирательной системы в 1832 году число правительственных «хлыстов» увеличилось с двух до пяти-шести: главного «хлыста», который обычно, но не всегда, был министром финансов, и четыре-пять младших «хлыстов» — лордов-уполномоченных; им повестки рассылались с тройным подчеркиванием. К концу XIX века конторы «хлыстов» и у консерваторов, и у либералов стали хорошо отлаженными механизмами, а трехкратное подчеркивание уже казалось недостаточным: ста-

ли рассылать повестки, подчеркнутые четырьмя, а то и пятью линиями.

«Хлыстов» обычно описывают как членов партии, поддерживающих дисциплину среди депутатов, но на самом деле они играют административную роль. У каждой партии в Вестминстере есть свои «хлысты». В настоящий момент у консерваторов их 14, у лейбористов — 11, у социал-демократов, социалистов и либеральных демократов — по одному. Все правительственные «хлысты» являются министрами короны и получают министерскую зарплату; три старших «хлыста» оппозиции тоже получают особую зарплату — единственные из членов оппозиции, не считая ее лидера. Работа главных «хлыстов» и их заместителей отнимает много сил. Им приходится проводить большую часть времени в парламенте, но не выступать ни в палате, ни в комитете: они должны занимать беспристрастную позицию в отношении разных фракций внутри их собственной партии. Один «хлыст» от каждой главной партии всегда должен присутствовать на заседании палаты и постоянного комитета.

Вместе с лидером палаты правительственные «хлысты» несут ответственность за ведение дел в палате общин и за контакты с «хлыстами» оппозиции. Правительству и оппозиции приходится сотрудничать, поскольку парламенту надо управиться со всеми делами, намеченными на сессию, а этого можно достичь лишь путем переговоров, соглашений и компромиссов между правительственными и оппозиционными «хлыстами». Рядовые депутаты партии большинства и оппозиции часто с подозрением относятся к этим соглашениям, напоминающим сговор, но без них не обойтись, если правительство хочет получить шанс провести свои законы через парламент, а оппозиция — шанс их не пропустить. Такие соглашения заключают, зная, что после выборов положение может измениться с точностью до наоборот, и тогда партия большинства вновь попросит оппозицию о сотрудничестве. Малые партии часто жалуются на такие сговоры, к участию в которых их не приглашают, и могут напомнить о своем присутствии, отказавшись сотрудничать.

«Хлысты» также отвечают за общение внутри своей партии. Один из лучших главных «хлыстов» парламентской фракции лейбористов, Джон Силкин, так описал свою работу: это «канал сообщения между “заднескамеечниками” и “переднескамеечниками”, возможность сообщить в задние ряды, чего от них хотят передние, и известить передние ряды о том, что, по мнению задних, должно быть сделано. Когда я был главным “хлыстом”, я видел, что мнение каждого отдельного депутата-лейбориста по каждому отдельному политическому вопросу принимается во внимание. Я мог представить кабинету подробный отчет о том, как относятся к его политике члены парламентской фракции лейбористов».

Качества, которыми должен обладать главный «хлыст», описал Дизраэли: это «любезная гибкость, мастерское самообладание и совершенное знание людей». Главный парламентский координатор и его команда побуждают членов своей партии голосовать согласно партийной линии и информируют партийных лидеров о взглядах и настроениях во фракции. Они должны предупреждать партийное руководство о любых проблемах: возникли ли у какого-нибудь депутата семейные или финансовые неурядицы, трудности в местной партийной ячейке или в избирательном округе. «Хлысты» многое знают о депутатах от своей партии, поэтому они должны уметь хранить тайну. В парламенте они играют роль администрации и отдела кадров и проводят в палате долгие часы, не имея даже возможности выступить в прениях.

Чтобы управлять сегодняшней парламентской фракцией, «хлыст» (женщин на этой должности еще не было) конечно же должен обладать некоторыми из качеств, перечисленных Дизраэли, хотя главные парламентские организаторы теперь уже не могут применить почти никаких реальных санкций. Они могут «стимулировать» депутатов (запрет на загранпоездки) или пригрозить им продолжительным постоянным комитетом или неназначением на министерские посты (они уполномочены давать рекомендации отборочному комитету). Депутаты могут оказаться к этому нечув-

ствительны. Джаспер Мор, координатор тори в 1965 году, сделал для себя это открытие, когда отчитывал одного из депутатов, Эрика Херрингтона, за пропуски голосований. «Не отнимайте у меня время, — завопил депутат, — вы не можете дать мне ничего, что мне нужно!» В прошлом правительственные «хлысты» могли пригрозить упорным депутатам роспуском парламента — серьезная угроза, поскольку многим депутатам до послевоенного времени приходилось самим оплачивать расходы на выборы. Главный «хлыст» может распределять награды, и до 1886 года он располагал «секретным фондом» в 10 тысяч фунтов золотом, который мог тратить по своему усмотрению. Казалось бы, что с увеличением числа «профессиональных» депутатов власть «хлыстов» должна возрасти, но на самом деле депутаты теперь гораздо чаще восстают против собственной партии, даже если та находится у власти, чем в 1950—1960-е годы. Один депутат от консерваторов назвал парламент 1987 года «парламентом заднескамеечников».

Тем не менее депутаты обычно строго придерживаются линии своей партии в голосовании по вопросам, подчеркнутым тройной чертой, — не потому что «хлысты» могут в противном случае применить к ним серьезные санкции, а потому, что они стремятся поддерживать политику партии в общем и целом. Разумеется, иногда они не подчиняются такой повестке. Существенное число депутатов-консерваторов проголосовало против собственного правительства по проекту Закона о защите официальной информации, предложенному Ричардом Шепардом, а также по поправке к проекту Закона о финансировании местных органов власти (О подушном налоге) в сессию 1987/88 года. Столь серьезные неудачи свидетельствуют о том, что либо «хлысты» не сообщили правительству о настроениях рядовых депутатов, либо правительство не приняло это к сведению. С другой стороны, если депутат не желает поддержать свою партию в момент важного голосования, он должен пойти и объяснить свою позицию парламентскому координатору, и депутаты, постоянно расходящиеся во мнении с «хлыстом»,

рискуют навлечь на себя неприятности в местном отделении партии. Консервативная партия никогда не «изымала повестку» ни у одного депутата: это подразумевает исключение из парламентской фракции, депутат не допускается на партийные собрания и не получает повесток. Лейбористы отказались от этой практики, когда главным «хлыстом» стал в 1966 году Джон Силкин, депутат от Дептфорда, однако парламентская фракция решила временно исключить из партии на три месяца Рона Брауна за то, что тот в апреле 1988 года швырнул на пол булаву и повредил ее*.

В парламентских фракциях лейбористов и консерваторов «хлысты» организованы по региональному и тематическому принципу. Например, в каждой партии есть «хлыст» по финансовым вопросам и «хлыст» по Юго-Западной Англии. Финансовый координатор присутствует в палате во время всех основных дебатов по экономическим вопросам, прений по бюджету и Государственному фонду, а также на заседаниях постоянного комитета по Государственному фонду. Финансовые «хлысты» от правительства и оппозиции обсуждают между собой подробности относительно того, сколько времени отвести на рассмотрение Государственного фонда в комитете, а важные переговоры о том, какие положения вынести на обсуждение в палате, а какие — выше, в комитет, проводятся «переднескамеечниками» правительства и оппозиции в присутствии обоих координаторов. «Хлысты» также должны определить настроения в парламентских фракциях по теме или географическому региону, за который они отвечают. Они сообщают руководству о любом проявлении недовольства на задних рядах. Если они этого не сдела-

* Обе палаты могут проводить свои заседания на законном основании, только если на столе клерков лежит булава — символ королевской власти. В 1930 году лейборист Джон Бекетт был отстранен от заседаний палаты общин, когда попытался выбежать из зала, схватив булаву — в знак протеста против удаления другого депутата. Булаву у него с трудом отобрали в дверях. В 1976 году консерватор Майкл Хезлтайн во время жарких дебатов схватил булаву и стал грозить ей своим противникам-лейбористам. Лейборист Рон Браун швырнул булаву на пол во время дискуссий по поводу введения подушного налога.

ют, вина падет на них; например, когда координаторы консервативной фракции оказались не в курсе, что неповиновение в рядах рядовых тори приняло большой размах, и правительство в апреле 1986 года не смогло провести через второе чтение проект Закона о магазинах, имевший целью отменить фиксированные часы работы магазинов.

«Хлысты» одновременно информируют и дезориентируют депутатов своей же партии. Повестки теперь рассылают раз в неделю, хотя в XIX веке их посылали каждый день, и они должны были быть доставлены депутату на дом к половине десятого утра. В 1890 году главный координатор оппозиции написал повестку уже после окончания заседания палаты, затянув свою работу до абсурда: повестки тогда размножали путем литографии, а подчеркивания делались от руки. Эту систему описал сэр Джордж Ливсон-Гоуэр в книге, красноречиво названной «Годы напряженных усилий». «Хлыстам» до сих пор приходится выбиваться из сил, чтобы удержать депутатов в палате, если предстоит позднее голосование, используя такую уловку: «Да, голосование будет — через полчаса». Опытные депутаты никогда не спрашивают у координаторов, как долго продлится заседание палаты или когда парламент распустят на летние каникулы. Полицейские или рассыльные — гораздо более надежный источник информации.

Раньше в обязанности главного «хлыста» входили управление партией в масштабе страны и забота о том, чтобы местные партийные отделения находились в хорошей форме перед следующими выборами. Правительственный координатор мог помочь некоторым кандидатам покрыть расходы на выборы, и даже в премьерство Кэмпбелла-Баннермана в начале XX века в круг обязанностей «хлыста» входили «выдвижение и представление кандидатов в избирательных округах». На рубеже XIX и XX веков консерваторы опирались на поддержку Центрального бюро Консервативной партии, а либералы — на Центральный союз Либеральной партии; в Лейбористской партии отдел парламентских координаторов никогда не играл подобной

роли, да и создан он был только в 1918 году. Парламентские обязанности «хлыстов» стали чересчур обширны, чтобы позволить им играть реальную роль в партийном строительстве в масштабе страны. К 1899 году «хлыстов» использовали при почти всех голосованиях, а к началу XX века влияние правительства на регламент работы парламента стало безраздельным. Работа парламентских координаторов от каждой политической партии ныне ограничена рамками парламента, который в последние годы становится всё более неуправляемым, и отнимает у них все время и силы.

День в палате общин

«Господин спикер!», «Посторонние, шляпы долой!» — разносится эхом по коридорам палаты общин каждый день в 14.30 с понедельника по четверг и в 9.30 по пятницам. Спикер медленно, с чувством собственного достоинства шествует из своей резиденции в Вестминстерском дворце по Библиотечному коридору через Верхний зал ожидания в Центральный зал, обычно заполненный посетителями, оттуда в зал для депутатов и наконец входит в палату. Когда спикер проходит через зал для депутатов, рассыльные выстраиваются в шеренги по обе стороны от процессии, а депутаты стоят тихо, пока спикер не войдет в палату. Как только раздаётся восклицание: «Спикер на молитве!», жужжание голосов в зале депутатов возобновляется.

В процессию спикера входят привратник, носящий нагрудный знак королевского гонца 1755 года, парламентский пристав, несущий булаву, сам спикер, паж, несущий шлейф, священник и секретарь. Спикер одет в черный придворный костюм с льняной отделкой, а поверх него надевает черную шелковую мантию со шлейфом; на голове у него длинный серый завитой парик и треуголка. Этот костюм, как однажды выразился виконт Тонипанди, бывший спикер Томас, «Джон Уэсли*

* Основатель секты методистов.

признал бы сразу». По его мнению, придворный костюм сам по себе дисциплинирует.

По торжественным случаям, например на церемонии открытия парламента, спикер надевает мантию из черного атласа, шитую золотом, с золотым галуном на вороте и рукавах. Заместители спикера одеты в смокинги, за исключением, разумеется, женщин — никто не позаботился о том, чтобы придумать для них особый дисциплинирующий костюм! Джин Харви Андерсон, бывшая заместителем председателя бюджетной комиссии с 1970 по 1973 год, однажды сказала в интервью «Таймс», что носила «исполнительную» одежду. Бетти Бутройд, первая лейбористка, назначенная заместителем спикера в июле 1987 года, тоже носит обычный строгий костюм. Вскоре после ее назначения один озадаченный депутат спросил ее, как к ней обращаться. Та поднялась с кресла спикера и твердо ответила: «Называйте меня “мадам”».

В зале заседаний булавку кладут на стол против кресла спикера. Спикер и священник занимают свои места, последний говорит: «Помолимся», и оба становятся на колени на скамеечки для молитвы; депутаты остаются стоять, но расходятся по своим местам. Обычно эта церемония проводится со строжайшим соблюдением ритуала, однако 11 января 1988 года она была прервана из-за протеста одного депутата. Депутат Джон Хьюз вмешался, настаивая на срочном рассмотрении дела одного младенца из Ковентри, ожидающего операции на сердце. Его слова прозвучали на фоне всеобщей обеспокоенности по поводу недостаточного финансирования государственной системы здравоохранения и, следовательно, откладывания операций. Спикер «указал» на него за такое беспрецедентное поведение, и палата поддержала его решение 152 голосами против 23. Хьюза удалили из парламента на пять дней.

Молитвы стали частью рабочего дня еще в XVI веке. Сэр Уиллоби д'Юз записал в своем «Дневнике палаты общин» о решении, принятом по предложению спикера Кристофера Рэя 4 апреля 1571 года, о том, что «в палате каждый день следует читать литанию во весь срок этого парламента, как было принято в предыдущем, а

также читаемую господином спикером молитву, которую он сочтет подходящей для момента, начиная каждый день в восемь часов утра». Любой депутат, пришедший в палату после чтения молитв, должен уплатить «четыре пенса в виде пожертвований для бедных». Сегодня за прогул молитв нет установленного штрафа, однако неясно, когда от него отказались и сколько денег всего было пожертвовано «в пользу бедных».

После молитв спикер садится в кресло и призывает палату: «К порядку!» Обе команды с передних скамей, которые обычно дожидаются за дверью за креслом спикера, входят шеренгой и занимают свои места. Гражданские служащие усаживаются в отведенном для них месте. Посетители заполняют галерею для публики. Ежедневное сражение между правительством и оппозицией скоро начнется. Но прежде спикер или, при определенных обстоятельствах, один из главных парламентских координаторов сделает несколько официальных объявлений. Такие объявления — необычное дело, но если их нужно сделать, то до начала «правительственного часа».

Речь может идти о смерти какого-нибудь депутата или, что бывает реже, о его отставке. Если депутатское кресло освобождается по одной из этих двух причин, главный парламентский координатор партии, к которой принадлежал данный депутат, выдвигает предложение о проведении довыборов. Обычно депутатское место не пустует больше трех-четырех месяцев — это в большей степени обычай, чем закон. Иногда постановление о довыборах может быть предложено рядовым депутатом и поставлено на обсуждение, поскольку оно принадлежит к «обсуждаемым» вопросам. Самым необычным постановлением было то, что предложил сэръ Питер Эмери, председатель специального комитета по процедуре — о проведении 15 довыборов в связи с отставкой депутатов от Ольстера в январе 1986 года. По этому вопросу можно было бы провести 15 отдельных дебатов, однако его приняли целиком.

Деннис Скиннер внес 7 июня 1985 года проект постановления о довыборах в валлийских округах Брекон и Рэднор. Ему удалось назначить прения по поста-

новлению на пятницу — день частных законопроектов, — договорившись со спикером о том, что этот вопрос будет стоять первым на повестке дня. В связи с этим Энок Пауэлл, на чей законопроект о запрете исследований на человеческих эмбрионах (Закон о защите нерожденных детей) не хватило времени, подбил Эндрю Боудена, которому выпало по жребию выступать в этот день, вновь внести этот законопроект. Однако стойкие депутаты с легкостью могут проговорить о довыборах с 9.30 до 14.30, так что от законопроекта Энока Пауэлла на эту сессию избавились. Как выразился Деннис Скиннер, результатом стала «прогулка парламента по прекрасным местам Среднего Уэльса».

Спикер также может попросить клерка зачитать названия частных законопроектов (см. главу десятую), назначенных к рассмотрению в этот день. Частные законопроекты могут к тому времени уже пройти через все необходимые стадии рассмотрения в разные дни, если они не вызывают споров. Если какой-нибудь депутат крикнет «Возражаю», законопроект отложат до следующего дня. Частные законопроекты можно долго откладывать таким способом, которым часто намеренно пользуются депутаты, чтобы вопросы, поднимаемые в законопроекте, действительно обсуждались.

Все это занимает 2—3 минуты; согласно регламенту, устные вопросы должны начаться не позднее 14.45. «Правительственный час» продолжается до 15.30 и может затянуться до 15.50—16.00 из-за частных замечаний (см. главу седьмую).

После «правительственного часа»

Когда все вопросы заданы, правительство может сделать заявление. Некоторые такие заявления связаны с участием министров, включая премьера, в международных встречах или саммитах, например в совещании Европейского совета министров, встречах министров стран НАТО или Британского содружества и т. д. Правительство может выдвинуть политическую ини-

циативу, например, о помощи бедным городским районам или об изменениях в системе социального страхования, об ответных мерах после теракта или о важном международном событии, например американской бомбардировке Ливии.

О решении выступить с заявлением депутатам сообщается в 13.00 того же дня. Депутаты могут узнать о предстоящем заявлении, только увидев объявление на экранах внутреннего телевидения, расставленных во всех помещениях и многих коридорах палаты. Некоторые заявления, например по кризисным ситуациям типа терактов, вполне ожидаемы, так что оппозиция успевает подготовиться. Иногда оппозиция может побудить правительство сделать заявление по необычным каналам утром того дня, когда состоится выступление. Бывает, что заявления делают неожиданно. «Переднескамеечники» от оппозиции собираются тогда около 15.00 и ждут копию заявления, которую правительство обычно предоставляет в распоряжение лидеров обеих партий примерно через полчаса после того, как заявление было зачитано. Представители «переднескамеечников» из палаты лордов присоединяются к своим коллегам из палаты общин, чтобы согласовать линию поведения. Заявления делают одновременно в обеих палатах уполномоченные министры или премьер-министр, так что перед этим им важно посоветоваться. Ответ на заявление сначала поступает от представителя оппозиции, задающего ряд вопросов, а затем другие депутаты задают дополнительные вопросы. Рядовые парламентарии не могут иметь перед глазами текст заявления, и им приходится реагировать на зачастую длинные и сложные фразы, услышанные из уст министра. К вящей своей досаде, они видят, как копии заявления распространяют на галерее для прессы. При таких условиях, конечно, нелегко задавать дельные вопросы.

За последние годы количество заявлений увеличилось. Иногда в один день делают несколько заявлений, что может быть расценено оппозицией как нечто подозрительное, если в этот день правительству предстоят непростые дебаты. Каждое заявление занимает примерно полчаса (зачитывание и ответы на вопросы —

прений не проводится), а то и больше, и если оно имеет исключительную важность, начало дебатов могут отложить до 17.00. Принимая решение о том, сколько времени отвести на вопросы по заявлению, спикер учитывает важность намеченных дебатов и количество депутатов, пожелавших принять в них участие. С другой стороны, если правительство ожидает осложнений в связи со своим заявлением, его можно сделать в пятницу, когда многие депутаты уезжают в свои округа, или незадолго до закрытия заседания.

Для того чтобы сделать заявление, не требуется разрешения спикера, однако правительство обычно извещает спикера о своем намерении. Спикер не может настаивать на том, чтобы правительство сделало заявление по тому или иному вопросу, хотя разочарованные депутаты от оппозиции могут порой его к этому подталкивать. Если вопрос в самом деле непростой, правительство может избежать устных заявлений, дав письменный ответ на парламентский запрос, составленный одним из депутатов правительственной фракции, предпочтительно в четверг, чтобы ответ появился в «Официальном отчете о заседаниях» не раньше пятницы. В зал для прессы иногда просачивается слухок о том, что письменный ответ уже готов, и журналисты могут «слить» эту информацию депутатам от оппозиции, которые тогда сумеют раздобыть копию ответа в парламентской библиотеке уже в 18.00 в четверг и раскритиковать его в СМИ.

После заявлений может состояться представление палате нового депутата, получившего свой мандат в результате довыборов. У новых депутатов есть два «поручителя» из числа действующих членов парламента; стоя между поручителями, они должны выйти на середину зала, к столу и встать там, после чего присягнуть на Библии в верности королеве (неверующие делают торжественное заявление), подписать свиток (его подписывают все новые депутаты) и пожать руку спикера. Результаты довыборов часто оказываются неожиданными и неприятными и для правительства, и для официальной оппозиции. Прибытие нового депутата может доставить большое неудобство одной половине

палаты и великое наслаждение другой, так что прием может оказаться шумным: депутаты размахивают листками с повесткой дня.

Когда я вошла в палату общин 19 июля 1976 года, победив на довыборах в Тарроке, депутаты-лейбористы встретили меня восторженно, но лишь потому, что, заменив Хью Деларджи, депутата-лейбориста от Таррока с 1945 года, который умер в мае того же года, я восстановила правительственное большинство с перевесом в один голос. Теперь можно было приступать к рассмотрению поправок палаты лордов ко многим законопроектам и подавать их на утверждение королеве. Неудивительно, что Эрик Хеффер, депутат-лейборист от Ливерпуля, сказал, что мое появление в палате — все равно что снятие осады Мафекинга*!

Не раз победители на довыборах потрясли палату, поскольку их появление неожиданно изменяло расклад сил, лишив соперничающую партию, казалось бы, гарантированного большинства. Представление новых депутатов случается не слишком часто за срок полномочий одного парламента; если не считать 15 довыборов, вызванных массовой отставкой ольстерских юнионистов в знак протеста против англо-ирландского соглашения, в 1983—1987 годах было всего 16 довыборов.

Депутатам иногда предоставляется возможность объявить срочные дебаты, согласно пункту 20 регламента. И депутаты, и спикер знают, что большинство подобных требований не будут удовлетворены: в 1987 году было принято только 6 заявок из 39. Депутат должен подать письменную заявку в офис спикера до полудня. Иногда спикер не дает своего позволения, если дело кажется ему не слишком срочным, или если депутат слишком поздно спохватился, или если нет ясных указаний на важность или значительность вопроса. Спикер дает разрешение на срочные дебаты только

* Небольшая британская крепость Мафекинг на юге Африки была осаждена восставшими бурами с самого начала Англо-бурской войны. Осада продолжалась семь месяцев и закончилась в мае 1900 года с приходом британских подкреплений.

тогда, если вопрос одновременно «важный и подлежит безотлагательному решению», выражаясь словами Эрскина Мэя. У депутатов есть примерно три минуты, чтобы доказать членам палаты, что поднятый ими вопрос отвечает этим критериям. Это удастся далеко не всем, но если удастся, спикер принимает формулировку предложения и спрашивает, дает ли палата свое разрешение этому депутату; если не менее сорока депутатов поднимаются со своих мест, значит, палата дала «добро» на проведение дебатов. Если встают меньше сорока, но больше десяти, проводится голосование; если встают менее десяти, то нет ни голосования, ни дебатов. Сами прения всегда проводятся на следующий день после принятия решения.

Нынешний спикер* щедро предоставляет депутатам возможность подавать заявки о проведении срочных дебатов. Для них это может быть единственная возможность поднять вопрос, касающийся их округа, а избиратели наверняка надеются, что этот вопрос будет поставлен в парламенте, ведь исторически роль депутата — восстанавливать справедливость. Спикер Томас говорил о том, как сложно решить, когда следует дать разрешение на срочные дебаты, а когда нет; например, во время «Зимы недовольства» в 1978/79 году консерваторская оппозиция подала не меньше 69 заявок согласно пункту 9 регламента (так он тогда назывался). И более 50 из них касались того или иного аспекта промышленных споров в государственном секторе или их последствий. В результате он дал согласие на три дискуссии: одну по закрытию «Таймс» и две под названием «Положение в промышленности», хотя одна из них была посвящена забастовке лондонских пожарных. Это не значит, что все остальные заявки были поданы впустую. Эффект от множества кратких выступлений о последствиях неурядиц в государственном секторе для больничных и коммунальных служб был огромен и показал, каким образом оппозиция может использовать парламентскую

* Имеется в виду Бернард Ветерилл, спикер палаты общин в 1983—1992 годах.

процедуру. Количество таких выступлений с 29 ноября 1978-го по 21 марта 1979 года побудило лейбориста Уильяма Моллоя подать заявку на срочные дебаты по вопросу об использовании и возможном злоупотреблении со стороны оппозиции процедурой для таких дебатов, однако спикер ее не принял. Число заявок на срочные дебаты за последние годы возросло: в 1985/86 году их было подано 88, а в 1986/87 году (короткая сессия) — 51. В 1985/86 году спикер удовлетворил одну заявку, в 1986/87 году — две; одна из дискуссий была посвящена публикации засекреченной информации о будущем Уэстленда (провинция Новой Зеландии).

Срочные дебаты, если использовать их с умом, могут стать весьма эффективным способом решить проблемы избирателей. Деннис Скиннер использовал эту процедуру в ноябре 1987 года, чтобы рассмотреть дело одной из своих избирательниц, которую посадили в тюрьму за неуплату штрафа, потому что у нее не было лицензии на телевизор*. Оказалось, что женщина получала пособие по нетрудоспособности — 37 фунтов в неделю и, будучи матерью-одиночкой, воспитывала двух сыновей-инвалидов. Уже через сутки ее выпустили из тюрьмы.

После устных вопросов, частных замечаний и/или заявлений спикер, лидер палаты и лидеры оппозиционных партий могут почтить память депутатов или государственных деятелей, некогда бывших членами палаты, хотя обычно это делается до правительственных заявлений. После заявлений предусмотрены еще два вида деятельности. Можно провести жеребьевку для выдвижения предложений депутатами, то есть решить, какие «заднескамеечники» смогут предложить тему для обсуждения в дни частных законопроектов. Это очень милая церемония: клерки в париках, сидящие за столом, достают из шкатулки гардеробные номерки и оглашают номера, а спикер называет имя счастливчика. Если депутату выпадает вести де-

* В Англии, чтобы пользоваться телевидением, нужно приобрести лицензию: она стоит около 100 фунтов в год или около 10 фунтов в месяц. Неплательщикам грозит крупный штраф.

баты по теме на его выбор, это значит, что в ближайшую пятницу он должен отменить встречи с избирателями.

В редких случаях после этого могут быть сделаны личные заявления, например о причинах отставки с министерского поста. Некоторые широко известные политики выступали с такими заявлениями, в том числе Джордж Браун, Гарольд Вильсон и Джудит Харт; прений по ним не проводится. В сентябре 1962 года, во время суда над Вассаллом, обвиняемым в шпионаже, неожиданно выяснилось, что Кристин Килер, любовница советского военного атташе, состояла также в любовной связи с военным министром Джоном Профьюмо; в своем личном заявлении он солгал, отрицая эту связь. В июне 1963 года Профьюмо сознался в письме к тогдашнему премьер-министру Гарольду Макмиллану, что сказал неправду о своих отношениях с Кристин Килер. 5 июня палата общин вынесла Профьюмо порицание, после чего он подал в отставку*.

Теоретически все эти дела проворачивают прежде, чем палата приступит к своей главной задаче на сегодня. На практике часто бывает, что ни один из перечисленных пунктов не возникает вообще. Палата переходит непосредственно к главному вопросу дня в 15.30. Перед началом основных дебатов рассматриваются другие дела, которые обычно делятся на четыре категории:

* Уильям Вассалл, служащий Адмиралтейства, был в 1961 году завербован КГБ и передавал в Москву секретные сведения; после разоблачения он был приговорен к 18 годам строгого режима. В том же году Кристин Килер, девушка легкого поведения, состоявшая в связи с советским военным атташе Евгением Ивановым, познакомилась с министром Профьюмо, но тот, как впоследствии выяснилось в ходе следствия, никаких секретов не выдавал. В парламенте он солгал, по его словам, чтобы сохранить свою семью, однако кабинет Макмиллана был вынужден уйти в отставку. Через несколько дней после отставки Профьюмо круто изменил свою жизнь и начал деятельно заниматься благотворительностью. В 1975 году он стал командором ордена Британской империи, а 20 лет спустя Маргарет Тэтчер назвала его «национальным героем» и, пригласив на свое 70-летие, усадила рядом с королевой.

первое чтение законопроектов;
предложения правительства о повестке дня в палате общин;
распределение задач между постоянными комитетами;
законопроекты, подчиняющиеся «правилу десяти минут».

Предложения по повестке дня подлежат обсуждению, так что если правительство ожидает возникновения проблем, их вносят в конце предыдущего дня, когда мало кто из депутатов будет настаивать на обсуждении и голосовании. Однако такой номер проходит не всегда, и по предложениям могут начаться прения. Прочие вопросы мы рассмотрим в главах девятой и десятой.

Основной вопрос дня

За исключением «дней оппозиции», когда она сама выбирает тему для дебатов, главным вопросом дня обычно является либо второе чтение какого-либо законопроекта, либо ежегодное обсуждение расходов на оборону, либо срочные дебаты или прения по какому-либо неотложному вопросу, согласованному между правительством и оппозицией. Премьер-министры нечасто принимают участие в дебатах, однако Маргарет Тэтчер открывала дебаты не менее 18 раз в 1985/86 году и 7 раз в 1986/87 году. Привычнее, когда дебаты открывают статс-секретарь заинтересованного ведомства, если вопрос достаточно важен, и его коллега из «теневого кабинета», а завершают младший министр и младший представитель оппозиции. При предоставлении слова во время прений члены тайного совета обладают преимуществом перед остальными депутатами. Длинные выступления не позволяют высказаться другим членам парламента, поэтому палата общин в конце концов решила наделить спикера полномочиями ограничивать большинство речей десятью минутами.

Новоиспеченные депутаты должны произнести свою первую речь, называемую «девичьей», прежде чем

им позволят задавать вопросы правительству или участвовать в других мероприятиях. Бывало, что депутатам приходилось ждать несколько месяцев, прежде чем они могли выступить со своей первой речью — обычно она не поднимает спорных вопросов и состоит из похвал своему предшественнику. Но не все депутаты соблюдали это условие. Например, в 1935 году А. П. Герберт, независимый депутат, представлявший Оксфордский университет, выступил со своей первой речью уже на второй день своего пребывания в парламенте, обрисовав в общих чертах проект Закона о разводе, который он предложил внести на рассмотрение в эту пятницу. Сэр Уинстон Черчилль после похвалил его: «Вот так девичья речь! Это не дева, а разбитная девица!» Законопроект обрел силу закона год и девять месяцев спустя.

Дебаты обычно продолжаются до 22.00, хотя могут завершиться и в 19.00, чтобы депутаты успели провести прения по другому вопросу или по частному законопроекту (см. главу десятую). Иногда дискуссия терпит крах из-за недостаточного числа выступающих, но если она продолжается, оратор, выступающий с заключительным словом, должен закончить говорить до десяти вечера, чтобы можно было провести голосование. Поэтому речь необходимо как следует рассчитать. Один министр, Джон Мур, был сбит с толку, обнаружив, что время как будто идет вспять и что ему придется продлить свою речь. Он все поглядывал на электронные часы через весь зал, и всякий раз оказывалось, что до конца его речи остается все больше и больше времени: включился обратный отсчет.

«Перерыв» наступает в десять вечера. К этому времени с вопросом дня следует покончить, но на самом деле до конца бывает еще далеко. Правительство часто выступает с предложением приостановить действие «правила десяти часов»; записку об этом надо подать загодя. Это означает, что прения по вопросам, вынесенным на повестку дня, могут продолжаться без ограничений или до оговоренного времени. Некоторые дискуссии могут состояться после десяти часов без всяких особых договоренностей. Это распространяется и

на заседания парламента на правах комитета для рассмотрения финансовых законопроектов, актов делегированного законодательства и документов Европейского сообщества: на прения по этим вопросам выделяется по полтора часа.

Отсроченные дебаты

Рядовые депутаты и младшие представители оппозиции могут подать заявку о проведении отсроченных прений, согласно правилу, которое называют Регламент №1(7), введенному спикером в 1944 году. Это предоставляет депутатам полезную возможность поднять любые вопросы, волнующие их избирателей, а иногда и более общие темы, заставив правительство рассмотреть и их тоже. Депутаты подают заявку в письменной форме, указывая тему дискуссии, в 22.00 в среду для проведения в четверг жеребьевки на следующую неделю. Тему для поздних прений в четверг выбирает спикер, но все остальные определяются жребием. Может пройти две-три недели, прежде чем в графике появится «окошко». Тогда депутат, которому выпал жребий, может прождать с раннего утра, чтобы произнести 15-минутную речь в присутствии министра. Преимущество поздних дебатов в том, что министр обязан дать продуманный и открытый ответ в своей речи, которая обычно тоже длится 15 минут.

В это время палата, как правило, почти пуста, как и галерея для прессы. Одиноко бывает выступать с пустой зеленой скамьи. Иногда выступление делят; например, когда я подняла вопрос о «Макдональд Уилер» — инвестиционной фирме, которая потерпела крах, лишив многих моих избирателей сбережений, накопленных за всю жизнь, мы уговорились с Дэвидом Краучем, депутатом от Кентербери, что он воспользуется несколькими минутами из предоставленного мне времени, поскольку фирма находилась в его округе. К несчастью, почти ничего нельзя было сделать, чтобы компенсировать потери столь большому числу мел-

ких инвесторов, однако это внушило правительству и председателю Бюро ценных бумаг и инвестиций сэру Кеннету Беррилу мысль о необходимости защитить мелких инвесторов, приняв соответствующий закон и установив необходимый контроль за его соблюдением.

Конец дня

Рабочий день в парламенте подходит к концу с завершением отсроченных дебатов. Спикер покидает зал через дверь за своим креслом, следуя за герольдмейстером с булавой. Парламентский день всегда заканчивается под оклики рассыльных «Кто идет домой?» и «Завтра в обычное время», разносящиеся эхом по почти пустому дворцу. Эти возгласы сохранились с тех времен, когда улицы Вестминстера были столь опасны, что депутаты возвращались домой небольшими группами, а расписание работы парламента не было фиксировано, поэтому депутатам надо было напоминать, в какое время заседание начнется на следующий день. Даже если парламентский день закончился поздно вечером, поблизости всегда окажется несколько депутатов, журналистов и т. д. Библиотека не закрывается до конца заседания палаты, бары еще открыты; прочие служащие — полицейские и рассыльные — все еще на посту. Гасят свет, и все плывут к выходу, разъезжаясь теперь на собственных автомобилях или на такси.

Пятницы и выходные

По пятницам палата собирается в 9.30, а «час перерыва» объявляют в 14.30; такое расписание было введено в 1980 году, чтобы позволить депутатам выехать в свои округа. Прежде палата собиралась в 11.00, но затем правительство согласилось с тем, чтобы палата общин не начинала заседать позже 15.00, за исключением чрезвычайных обстоятельств.

21 день в каждую сессию отводится под депутатские законопроекты и предложения, а остальные — под государственные дела, обычно не вызывающие споров. На пятничные заседания вызывают повесткой с одним подчеркиванием, поэтому народу в палате негусто: депутаты из отдаленных от Лондона округов обычно уезжают либо в четверг ночью, либо в пятницу рано утром. По пятницам в Вестминстерском дворце пустынно, если только не обсуждается какой-нибудь спорный депутатский законопроект — тогда здесь не протолкнуться, а иногда депутаты вдруг являются, чтобы услышать неожиданное заявление правительства. Это может доставить хлопот «хлыстам» оппозиции, которые называют, как одержимые, членам нужной команды с передних скамей, чтобы хоть один из них смог дать ответ на заявление. Заявления всегда делают в 11.00, так что небольшой запас времени имеется, но он слишком невелик. Вопросы по частным замечаниям тоже могут задаваться в это же время.

Никаких частных дел по пятницам не рассматривают, вопросов правительству не задают, срочных дебатов не назначают. Петиции принимают в начале дня, а не в конце. Это уже не депутатские законопроекты, а петиции по внутренним или международным вопросам, подписанные посетителями и представленные депутатами. Большинство петиций представляют по пятницам, чтобы привлечь к ним как можно больше внимания.

Палата обычно не заседает по субботам и воскресеньям, такое случается лишь при чрезвычайных обстоятельствах; например, палата собралась в субботу 3 ноября 1956 года в связи с Суэцким кризисом и в субботу 3 апреля 1982 года в связи с вторжением на Фолклендские острова. Единственное воскресное заседание в XX веке состоялось 3 сентября 1939 года, когда разразилась Вторая мировая война. Судя по явке на дебаты по Фолклендам, в этот важный день в палате очутились почти все депутаты. Прения по вопросу о военном отпоре Аргентине велись в битком набитом зале, в тяжелой, наэлектризованной атмосфере, поскольку никто

еще не знал, насколько успешно справится со своей задачей экспедиционный корпус, уже направленный в Южную Атлантику*.

Почему палата заседает так поздно?

Время заседаний палаты общин существенно менялось на протяжении веков. Члены парламента при Тюдорах и Елизавете I обнаружили, что время их заседаний постепенно сместилось с 8—11 часов утра на вторую половину дня. Привычка заседать после обеда зародилась в самом начале правления Елизаветы и приняла постоянный характер. К 1571 году палата общин уговорилась заседать с трех до пяти часов дня три раза в неделю для первого и второго чтения частных законопроектов. Эти законопроекты тормозили ход парламентской машины, однако их требовалось принимать, чтобы вольные города или Лондон могли вести самую широкую деятельность. Стадия рассмотрения законопроектов на уровне комитета, чтобы снизить давление на палату, была введена только в конце XIX века.

Примерно сто лет назад палата начала заседать с четырех часов дня, но постепенно это время сместилось

* Аргентинские военные, практически не встретив сопротивления со стороны малочисленного британского гарнизона, установили 2 апреля 1982 года полный контроль над Фолклендскими островами, принадлежащими Англии. Реакция Великобритании на вторжение была молниеносной. Уже 2 апреля были разорваны дипломатические отношения с Аргентиной. Спустя два дня в Южную Атлантику отправился передовой отряд британской экспедиционной эскадры. 7 апреля министр обороны Великобритании Джон Нотт, выступая в палате общин, заявил, что начиная с 12 апреля британский флот будет топить любое аргентинское судно в пределах 200 миль вокруг Фолклендов. Три недели военного затишья, которые потребовались британскому флоту, чтобы дойти до Фолклендских островов, мировое сообщество использовало для того, чтобы разрешить конфликт дипломатическим путем. Но с 1 мая Великобритания приступила к активным боевым действиям. В результате полуторамесячной военной кампании британцы сумели восстановить свой суверенитет над архипелагом и склонить аргентинцев к капитуляции, подписанной 14 июня 1982 года.

к полудню, с перерывом с 15 до 17 часов. Первая половина дня отводилась под петиции (частные законопроекты) — тогда это была наиболее важная часть парламентской жизни. Суды работали медленно, стоили дорого и были продажными, так что петиции зачастую были единственным способом восстановить справедливость.

С 1835 года расписание снова изменилось: палата стала собираться в четыре часа дня, за исключением сред, когда заседания (с 1846 года) назначались в полдень. С 1888 по 1902 год заседания начинались в три часа дня, а потом снова в два часа дня и заканчивались в половине двенадцатого ночи. В 1906 году время начала заседаний назначили на 14.45, чтобы можно было спокойно пообедать. Во время Второй мировой войны время окончания заседаний назначили на 22.30 из-за опасности воздушных налетов. Это позволяло депутатам и сотрудникам палаты нести противопожарную вахту. Во время одного такого дежурства, теплой летней ночью, клерк палаты общин расхаживал на крыше по одной из множества широких дорожек. Вдруг он услышал девичий смех и крики, а затем увидел нескольких служащих отдела снабжения, плававших голышом в резервуаре с водой. Это был один из положительных моментов их работы.

С 1945 года обычным временем заседаний стало от 14.30 до 22.30, а по пятницам (с 1980-го — с 9.30 до 15.00. Ричард Кроссмен, будучи в 1966—1968 годах лордом-председателем Совета, провел эксперимент, введя с понедельника по среду утренние заседания с 10.00 до 12.30, но это долго не продлилось. Утренние заседания оказались настолько непопулярными, что от них пришлось отказаться в октябре 1967 года.

Во время дебатов 11 ноября Кроссмен объяснил, почему он не согласился на предложение, выдвинутое тогда и выдвигавшееся с тех пор многими депутатами, чтобы палата работала как обычное учреждение: вопросы к правительству с 10.30 до 11.30, основные дебаты с 11.30 до 18.00, а потом прочие дела. Он указал, что постоянным комитетам пришлось бы заседать во время проведения основных дебатов и бросать все де-

ла, чтобы принять участие в голосовании в палате. Кстати, расписание британского парламента вполне согласуется в часами работы других европейских законодательных собраний. В Италии, Франции, Дании, Греции, Испании, Португалии и Нидерландах конечно же проводятся дневные заседания, хотя редко кто засиживается в парламенте так долго, как британцы. Однако палата общин несет большую ответственность и участвует в разработке гораздо более подробного законодательства, чем многие европейские национальные ассамблеи.

Непосвященные не могут понять, почему палата общин работает по такому странному расписанию, думая, что заседания должны начинаться в 9 утра и заканчиваться в разумное время, как в обычный рабочий день. Традиция послеполуденных заседаний сложилась несколько сотен лет тому назад, но сохранилась не по этой причине, а потому, что это удобно. Утром заседают постоянные комитеты, специальные комитеты, Большой Шотландский и Большой Уэльский комитеты. Депутаты используют это время, чтобы поработать со своими секретарями над вопросами своего избирательного округа, а министры заняты в своих департаментах. Более того, многие депутаты проживают в квартирах и отелях далеко от своих домов и округов, лежащих вне Лондона. Понятно, что никто не торопится изменить расписание. Некоторые подозревают, что с введением утренних заседаний объем законодательной работы увеличится, чтобы заполнить эти часы. Заседания, длящиеся весь вечер, заставляют депутатов, да и посетителей, ворчать и громко сетовать, однако реформа тут и не предвидится.

Средняя продолжительность заседаний не слишком менялась за последние сто лет — от шести до девяти с половиной часов. Однако с 1964 года девятичасовые заседания вошли в привычку. Затягивание заседаний порой следует отнести на счет «заднескамеечников», настроенных выжать уступки из правительства. Не то чтобы правительство уступало, выбиваясь из сил. Просто, чувствуя, насколько сильны настроения в палате,

оно иногда идет депутатам навстречу. Сэр Бернард Брейн, ставший в 1987 году «Отцом палаты», принудил правительство провести расследование по поводу быстрого увеличения числа нефтеперерабатывающих заводов в его округе Конвей-Айленд: он проговорил более трех часов в ночь с 23 на 24 июля 1974 года, выступая по поводу проекта Закона о британских железных дорогах. Его рекорд (самая длинная речь, произнесенная рядовым депутатом) держался долго, пока его не побил Айвор Стэнбрук в 1985 году: его выступление против добавления фтора в водопроводную воду во время дебатов по законопроекту о фторировании воды длилось пять часов. Затяжные выступления — один из способов, каким депутаты могут продлить заседание. Порой депутаты могут взяться за «флибустьерство», чтобы добиться уступок от правительства, осложнить всем жизнь или намеренно провалить программу работы следующего дня, продолжив прения после 14.00 на следующий день.

Почему здесь так шумно?

Когда в апреле 1978 года начались трансляции заседаний палаты общин, слушатели с удивлением обнаружили, как же там шумно, решив, что такой гул не стихает целый день. На самом деле восприятие искажается из-за того, что звук микрофонов, равномерно развешенных по всей палате, микшируется на звуковой панели. На протяжении дня уровень шума сильно меняется, многие прения проходят в относительной тишине — но только относительной. А. П. Герберт однажды сказал, что выступить с речью в палате — все равно что «произнести речь в пчелином улье».

Шумное поведение депутатов часто считается верным признаком государственного упадка. На самом деле в этом нет ничего нового. Если члены елизаветинского парламента — благородная компания, состоявшая из знаменитостей типа сэра Уолтера Рейли и сэра Фрэнсиса Дрейка, — не соглашались с речью или находили ее скучной, они «хмыкали, свистели, кашляли,

смеялись или даже бранились». Теперь такого не бывает. Но член парламента Артур Холл, жертва подобного поведения в елизаветинские времена, сказал, что кое-кто вел себя «так, как они не позволили бы себе поступать в пивной, боясь получить горшком по голове». Еще один депутат заявил, что их поведение «более подходило для школяров, чем для членов парламента». Разумеется, они не должны были себя так вести. Им следовало избегать «бранных или резких слов», обращаться к спикеру и высказываться только раз в день по каждому отдельному законопроекту.

Свидетельства, почерпнутые нами из протоколов заседаний и дневников, показывают, что в XVII—XVIII веках положение не сильно улучшилось. Джеймс Босуэлл во время своего первого посещения палаты общин в марте 1763 года нашел, что «его уважение к ней резко упало при виде столь яркой сцены. Один член парламента растянулся на скамье, другие грызли орехи, ели апельсины или другие сезонные фрукты». Сегодня это попросту запрещено. Только один человек в XX веке, депутат Джон Уэллс, был застигнут в палате за едой — и то в качестве политического аргумента. Представляя Кент, он однажды явился в палату, грызя яблоко, чтобы привлечь внимание к влиянию решений Европейского сообщества на яблоневые сады Кента: в то время ЕЭС пыталось ограничить ассортимент фруктов, выращиваемых в Великобритании.

Шум во время основных дебатов или вопросов к премьер-министру возникает в основном от хора «Слушайте, слушайте» с задних скамей — это похоже на греческий хор, сопровождающий актеров, играющих главные роли. Причины возникновения шума становятся яснее во время телевизионных трансляций. Выкрики «Читает!» должны лишить присутствия духа растерянного депутата, провинившегося тем, что он зачитал свой дополнительный вопрос по бумажке (это против правил). То же самое относится к крикам «Отойди!», когда один депутат не дает другому прервать свою речь вопросом, возможно, потому, что чувствует, насколько слабы его аргументы. Новые депутаты, без сомнения, вступают в палату с твердым

намерением не создавать шума, но силу традиции не преодолеть.

Иными словами, записанные в 1818 году замечания Хатселла, прослужившего клерком палаты больше пятидесяти лет, все еще в силе. Он сказал: «Каждый член парламента имеет право быть спокойно выслушанным без перебивания, но если он находит, что палата не в настроении его слушать и что разговорами или другим шумом они стараются заглушить его голос, разумнее всего будет подчиниться воле палаты и сесть на место, ибо вряд ли когда бывает, что они проявляют столь дурные манеры без достаточного к тому основания».

К этому совету до сих пор следует прислушиваться.

Если говорить серьезно, то депутаты почти не ведут в палате отвлеченных разговоров. Большинство из них находятся здесь потому, что верят: то, чего они хотят для своей страны, является правильным. Эту мысль выразил в одном из радиоинтервью Джон Биффен, лидер палаты с 1983 по 1987 год: «Сторонники правительства с задних скамей не должны смиряться с ролью человеческой массы, чтобы с ними обращались, как с овцами в загоне... Они должны проявлять твердость и самостоятельность... Я думаю, очень хорошо, что они умеют себя поставить. Мне не нравится, когда палата превращается в трибуну во время футбольного матча. Но хочу сказать, что палата общин никогда не замысливалась, как храм, где все спокойно, созерцательно и учтиво до энной степени. Мне нравится, когда министрам приходится отвечать на непростые вопросы, а их ответы не дают полного удовлетворения, забрасываясь, как тарелочка для стрельбы. Я думаю, что в этом и состоит жизнеспособность палаты общин».

Спикер Ветерилл находит, что поведение членов парламента сегодня гораздо лучше, чем в прошлом, но высшей истиной для него остаются слова Томаса Мора: «Без свободы слова не может быть широких дебатов, без порядка дебатов не может быть вообще». Эти слова нужно и сейчас принять за правило в палате общин.

Модернизация палаты общин

В 1997 году новое правительство лейбористов взяло на себя обязательство реформировать парламент, что привело к учреждению Комитета по модернизации. Реформирование парламента вошло в моду, и многие другие организации и комментаторы подхватили этот лозунг, например Комиссия Гансардовского общества по наблюдению за работой парламента, возглавляемая бывшим лидером палаты лордом Ньютоном из Брейнтри, группа депутатов «Парламент прежде всего», Комиссия по укреплению парламента, учрежденная Уильямом Хейгом в бытность его лидером оппозиции. Подключились и другие комитеты, например по контактам, по процедурным вопросам, по государственному управлению и информации, а также управление делами палаты общин.

Все эти усилия не привели к существенному продвижению реформы. Самой очевидной переменной, затронувшей депутатов, стало изменение распорядка дня. Долгие всенощные заседания были отменены, поскольку рабочий день теперь начинается в 11.30, а не в 14.30, по вторникам, средам и четвергам, а обычным временем окончания заседаний стало 18.30. Эту реформу провели из-за того, что многие женщины требовали учитывать интересы семьи, а также из предположения, что подобные перемены привлекут больше людей к занятию политикой, в особенности женщин.

Кое-кто из новых депутатов женского пола, среди которых было мало высококвалифицированных специалистов и даже руководителей среднего и высшего звена, представляли себе, что работу политика можно выполнять в обычные офисные часы. Депутат тратит свое время на множество вещей: проблемы избирателей, встречи с самыми разными людьми и организациями, важные исследования и подготовку, если только хочет быть дельным политиком. Новое расписание работы подошло бы депутатам от избирательных округов, расположенных в самом Лондоне или в его округе, но всех остальных отмена вечерних заседаний лишила как профессиональных контактов с коллегами, так и

социального взаимодействия, общения с журналистами. Даже днем парламенту не хватает суматохи политической деятельности, а уж по вечерам он попросту вымирает. Реформа может долго не продержаться, поскольку ее ввели в качестве эксперимента.

Обычно палату распускают на каникулы в конце июля и снова собирают в середине октября на «добавочную» сессию, чтобы законопроекты успели пройти финальные стадии рассмотрения, вплоть до Тронной речи в начале ноября. Даты никогда не устанавливались заранее, поэтому было невозможно что-либо планировать. В 2003 году был опубликован парламентский календарь на целый год, а в следующем году эксперимент повторили.

«Параллельная палата» разместилась в Вестминстер-холле, вернее, в Большом зале комитета — просторном помещении вне самого холла, с красивым сводом со средневековыми потолочными балками и серыми каменными стенами, где холодно даже в самый разгар лета. Мысль о параллельной, но подчиненной палате была позаимствована у австралийской палаты представителей. Идея состояла в том, чтобы проводить там неполемичные прения, открытые для всех депутатов, для которых непросто было бы выкроить время в основной палате. Политические партии решают по обычным каналам, какие дела передать в Вестминстер-холл, и любое принимаемое там решение должно быть единогласным. Обстановка сильно отличается от зала заседаний палаты: места для депутатов расположены полукругом, а перед ними находится кафедра, занимаемая председателем бюджетной комиссии (даже не спикером). Заседания проходят по вторникам, средам и четвергам в особые часы, почти не накладывающиеся на время работы палаты, например с 9.30 до 11.30 по вторникам и четвергам.

Члены парламента имеют возможность выбрать тему для дебатов, поучаствовав в жеребьевке в предшествующую среду. Это отложенные дебаты, которые обычно проводятся под конец дня, после рассмотрения основных вопросов, и правительственные министры должны на них присутствовать. Четверговые дебаты

проводятся по широкому кругу вопросов, включая прения по предложениям правительства об отсрочке, доклады специальных комитетов и перекрестные устные вопросы. Тем не менее такие дебаты не привлекают внимания главных министров или журналистов, и хотя они служат своего рода отдушиной для депутатов, они не оказывают большого влияния на решения, принимаемые правительством. Циник скажет, что параллельная палата существует, чтобы отвлекать энергию и внимание депутатов от наблюдения за деятельностью правительства. Правительство может возразить, что внедрение двухнедельной сентябрьской сессии предоставляет реальную возможность для надзора за правительством через посредство дополнительных «правительственных часов», большего количества письменных вопросов и, возможно, продленной деятельности специальных комитетов, но она же и позволяет внести больше правительственных законопроектов.

Для рассмотрения большинства правительственных законопроектов теперь установлены строгие временные рамки, однако это порождает споры между партиями, и на голосование выносятся предложения о регламенте. Все больше законопроектов передают в специальные комитеты в виде наброска, но на изучение этого чернового варианта выделяется слишком мало времени, чтобы комитет мог сказать свое слово. При опубликовании законопроектов предоставляется больше дополнительной информации. Изначальный план, по которому больше законопроектов должны передаваться в специальные постоянные комитеты, так и не осуществился. Похоже, что произошло много значительных перемен, однако регламентирование законопроектов наделяет правительство большей властью. В самом деле, по оценке Комитета по контактам, все эти изменения «не пошатнули равновесия» между правительством и парламентом.

«ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЙ ЧАС» В ПАЛАТЕ ОБЩИН

Отводить ежедневно первый час работы парламента под устные вопросы к министрам — относительно новая традиция. В 1902 году премьер-министр Бальфур провел целую серию реформ парламентских заседаний, которые иногда пренебрежительно называли «железнодорожным расписанием». Впервые «правительственный час» был ограничен 40 минутами (сегодня почти час) и помещен в начало повестки дня.

Однако у традиции задавать министрам вопросы гораздо более длинная история. Впервые с вопросом к премьер-министру (тогда им был граф Сандерленд) обратился граф Каупер в 1721 году в палате лордов. Вопрос возник после того, как Компания Южных морей, обладавшая монополией на торговлю с южноамериканскими портами, лопнула как мыльный пузырь. С согласия парламента компания должна была выкупить государственный долг. Пользуясь своими привилегиями, она начала бы приносить акционерам огромные барыши, а правительство смогло бы списать большую часть государственного долга. Множество других «мыльных пузырей» было образовано с той же целью — приносить большую прибыль. Однако финансовая пирамида Компании Южных морей рухнула, вскрылось огромное мошенничество, и это дело поручили рас-

следовать Тайному комитету. Руководители компании не должны были покидать страну во время проведения расследования, однако один из них, главный казначей Роберт Найдт, бежал в Брюссель, где был арестован и заключен в тюрьму. Граф Каупер, один из немногих, кто не приобрел акций ни одного из «мыльных пузырей», потребовал в палате лордов экстрадиции Найдта, которая в конечном счете состоялась. Таким образом, первый «правительственный час» в парламенте оказался настолько эффективным, что нынешняя оппозиция о таком может только мечтать. Его последствия зашли гораздо дальше перевода Найдта в английскую тюрьму: косвенным образом они проложили Уолполу дорогу к креслу премьер-министра. Редко какой «правительственный час» имел с тех пор столь потрясающие результаты.

Вопросы к министрам стали обычным делом на протяжении XVIII столетия, однако им препятствовали правила, согласно которым депутаты могли высказываться только по какому-либо предложению и адресовать все свои замечания спикеру, вместо того чтобы свободно переговариваться с министрами через всю палату. Эти препятствия были не столь значительны в комитетах, поэтому в Комитете по ассигнованиям вопросы поднимали регулярно — в основном о расходах на войну, которую тогда вела Англия. К концу XVIII века «правительственный час» учредили даже на совместных заседаниях обеих палат. Лорд Норт, бывший тогда премьер-министром, сетовал, что с начала сессии он постоянно отвечает на вопросы — «девять раз» за 1774 год. Министры считали, что отвечать на «пустяковые и неуместные» вопросы членов парламента — пустая трата времени, отрывающая их от работы. Да и сегодня министры, недолюбливающие «министерии» (так их назвал Джеральд Кауфман), придерживаются той же точки зрения.

К 1783 году вопросы стали воспринимать как нечто само собой разумеющееся: спикер Корнуоллис провозгласил, что, «по его мнению, у каждого депутата есть право задать вопрос министру или ответственному лицу, а это лицо имеет право отвечать или не отвечать,

как сочтет нужным». Однако вопросы не стали пунктом ежедневной повестки дня или даже частью еженедельной рутинной работы парламента, их задавали без предупреждения, когда возникала какая-нибудь важная политическая проблема. По делам личного характера они никогда не задавались, хотя петиции все еще были единственным способом вынести на рассмотрение парламента личные обиды.

«Правительственный час» утвердился в XIX веке после реформы 1832 года. С 1835 года для того чтобы задать вопрос, следовало подать заявку; впервые вопросы были сгруппированы и выставлены отдельным списком в повестке дня 27 апреля 1869 года. Странное дело: только в 1880 году кто-то, в данном случае один рядовой депутат, подумал о том, что зачитывание вопросов — пустая трата времени: однажды палата потратила два часа на то, чтобы выслушать формулировку вопросов. С тех пор депутаты попросту называли порядковый номер вопроса, как делается и теперь. В начале XIX века вопросы задавали, невзирая на то, имеет ли это смысл и находится ли соответствующий министр в палате; например, «Миррор оф Парламент» пишет: «Г-н Кохрэн, завидев благородного лорда статс-секретаря по иностранным делам на своем месте во время вопросов, что тогда было редким зрелищем...» С 1865 года члены правительства обязаны сидеть на своих местах на передней скамье, чтобы отвечать на вопросы, и оставаться там, пока все вопросы не будут заданы. Правда, министры уходили от ответа, если только могли; например, Бальфур, будучи главным секретарем по делам Ирландии, не ответил почти ни на один вопрос: он либо отсутствовал в палате, либо попросту отказывался отвечать.

Министры отвечали на вопросы более безграмотно, небрежно, а возможно, и более искренне, чем сегодня казалось бы разумным. Например, 12 марта 1840 года лорда Джона Расселла, статс-секретаря по делам колоний, спросили, есть ли хоть крупица правды в сообщении о том, что Британия находится в состоянии войны с Китаем. Расселл ответил, что «официальной информации об объявлении войны Китаю» не поступало, хо-

тя война, которая будет иметь долгие и важные последствия для Британии, на самом деле уже велась какое-то время. А ответ наподобие того, какой дал Пальмерстон Дизраэли в 1856 году, теперь вряд ли кому-нибудь сошел бы с рук. Дизраэли, извинившись, что не подал заявку на свой вопрос, спросил, подписан ли предварительный мирный договор в Париже (после Крымской войны). Пальмерстон сказал, что «никакого договора подписано не было, имеются только предварительные условия мира». Дизраэли тут же спросил, когда это случилось, на что Пальмерстон бодро ответил: «Где-то на прошлой неделе. Точный день я запомнил, но совсем недавно».

В конце XIX века «правительственный час» стал набирать популярность, особенно когда разрешили задавать дополнительные вопросы, приводившие министров в замешательство; им редко удавалось вырваться до шести вечера. В это время устраивали получасовой перерыв, известный как «удар спикера», и лидеры обеих половин палаты не любили выступать после этого, с 7 до 10 вечера, потому что многие депутаты отправлялись ужинать. К 1901 году вопросы к правительству занимали по времени 15 восьмичасовых парламентских дней за сессию; именно в связи с этим Бальфур предпринял свою реформу в следующем году. Быстрые перемены наступили после того, как правительство взяло в 1880-е годы под свой контроль распорядок работы парламента. В результате реформ вопросы к министрам стали одним из немногих орудий на вооружении отдельных членов парламента; их перестали ограничивать по времени и отвели под них начало дня, бросив тем самым подачку «заднескамеечникам». Настоящая оценка этого вида деятельности содержится в служебной записке главного правительственного «хлыста», поданной, когда премьер-министр решал, какие реформы провести в палате в 1902 году. Парламентский координатор полагал, что заседания в палате общин должны начинаться в два часа дня, а «правительственный час» — в 14.15, чтобы «практикующие адвокаты и служащие из Сити могли исполнять свои обязанности в палате практически сразу с того момента, как начнется настоящее дело».

Устные вопросы

Реформы Бальфура проложили дорогу к созданию «правительственного часа» в его нынешнем виде, хотя с тех пор были сделаны кое-какие усовершенствования. Устные вопросы задаются примерно с 14.35 до 15.30, и депутаты должны уведомлять о том, какие вопросы они намереваются задать. Вопросы пишут на желтом бланке, который можно взять в библиотеке или в разных конторах по всей палате, и подают их за две недели до намеченного дня в контору младших клерков. В день подачи, до 16.00, нужно убедиться, что формуляр заполнен правильно. В этом случае из формуляров составляют «четырёхчасовую кучку» и вытаскивают из нее вопросы наугад, чтобы определить, в каком порядке они будут заданы две недели спустя; само собой, у вопросов, стоящих первыми в повестке дня (обычно первых 16), больше шансов прозвучать. На остальные вопросы дается письменный ответ в официальном отчете о заседаниях парламента. Существует установленный распорядок, чтобы все правительственные департаменты по очереди отвечали на вопросы депутатов хотя бы раз в месяц. Собственно говоря, министры не обязаны отвечать на вопросы, хотя министерская команда всегда дожидается устных вопросов, даже если какой-либо из ее членов в этот момент находится на заседании совета министров или на собрании Всемирного банка. Если бы отсутствовали все представители министерства, это было бы поразительно. Если ведущий представитель министерства не присутствует в парламенте и палата не сочтет причину его отсутствия уважительной, это может вызвать пересуды. Однажды министр финансов Лоусон пропустил «правительственный час», поскольку выступал в Сити, но это не сочли уважительной причиной. И уж тем более недопустимой для министров считается бальфуровская манера манкировать заседаниями. Однако они не отвечают на вопросы, касающиеся некоторых аспектов безопасности и обороны, а также коммерческой информации, считающейся конфиденциальной, и не предоставля-

ют никаких сведений по поводу государственных служащих.

Не все депутаты задают устные вопросы — только «заднескамеечники» и члены «теневого кабинета». Последние обычно не формулируют собственные вопросы, а дополняют те вопросы «заднескамеечников», которые считают наиболее дельными критическими замечаниями в адрес действующего правительства. Это может вызвать напряженные моменты, если «переднескамеечникам» кажется, что нужный им депутат не явится, чтобы задать свой вопрос. Лидеры оппозиции обычно собираются перед «правительственным часом», когда будут задавать вопросы министерству, «тенью» которого они являются, например здравоохранения и социальной защиты, чтобы решить, какой линии придерживаться и какой член команды дополнит какой вопрос. Зачастую они дают инструкции собственным «заднескамеечникам», которые, как им известно, особо заинтересованы в вопросах здравоохранения. Вот пример устных вопросов к руководителю ведомства по вопросам социального обслуживания населения во время «правительственного часа» 9 февраля 1988 года, касающегося статистики ЕЭС в области здравоохранения:

«Миссис Шорт: Вопрос к министру социального обслуживания населения: какой процесс от валового внутреннего продукта государство тратит на здравоохранение в каждой стране ЕЭС?

Мистер Мур: Поскольку в ответе на этот вопрос заключено множество цифр, я, с вашего позволения, передам его в «Официальный отчет». Впрочем, досточтимой леди, наверное, будет интересно знать, что государственные расходы на здравоохранение варьируются от 4,1% в Греции и Португалии до 6,7% во Франции и 6,9% в Ирландии. В Соединенном Королевстве соответствующий объем государственных расходов составляет 5,2% ВВП.

Миссис Шорт: Надеюсь, досточтимый сэр согласен с тем, что цифры государственных и общих расходов указывают на то, что Великобритания тратит меньший процент от ВВП, чем большинство других

развитых стран в мире? Не опровергает ли это утверждение правительства о том, будто бы проблема вызвана неутолимыми запросами новых средств на здравоохранение? Разве неправда, что правительство по идеологическим причинам хочет разрушить государственную систему здравоохранения, широкодоступную и крайне эффективную (судя по количеству денег, выделяемых на управление ею), в интересах частной системы здравоохранения? Система работает на износ, в то время как можно увеличить расходы и избавиться от существующих проблем.

Мистер Мур: Если бы в нелепых утверждениях досточтимой леди заключалась правда, то все эти упреки следовало бы отнести к предыдущему правительству лейбористов, которое сократило процент ВВП, выделенный на государственную систему здравоохранения, с 5 до 4,7%, в отличие от нынешнего правительства, которое снова увеличило его до 5,2%».

Умение сочинить вопрос за две недели до того, как он будет задан, требует определенных навыков. Вопрос уже не может быть расплывчатым (нельзя, например, спросить министра труда, намеревается ли он встретиться с председателем Комиссии по людским ресурсам) и не должен допускать различного толкования, согласно правилу, введенному спикером Томасом. Однако он не может быть и чересчур конкретным, поскольку к тому времени, когда вопрос прозвучит, забастовка может уже закончиться, а закрытия какого-нибудь предприятия удастся избежать. Депутат должен иметь возможность задать дополнительный вопрос, надеясь поставить министра в трудное положение и не открывая ему заранее пути к отступлению. Борьба конечно же неравна, поскольку за спиной министра стоит армия чиновников, подготавливающих ответы на все вопросы и наставляющих его по поводу возможных ответов на целый ряд дополнительных вопросов. Они пытаются постичь психологию задающего вопрос, чтобы попробовать догадаться, куда же тот клонит.

Когда переходят собственно к вопросам, спикер вызывает депутата по имени, тот отвечает: «Номер такой-

то, сэр». Министр зачитывает приготовленный ответ и садится на место, ожидая дополнительных вопросов. Несколько депутатов встают, чтобы показать, что они хотят сделать собственные дополнения, и министр отвечает им по очереди. Если спикер решает, что по данной теме задано уже достаточно вопросов, он вызывает депутата со следующим вопросом на повестке дня. Ни один депутат, за исключением лидера оппозиции, не имеет возможности устроить министру «перекрестный допрос», однако если депутаты действуют сообща, распределив между собой уточняющие вопросы, такое возможно. С другой стороны, министр обязательно пороеется в памяти, чтобы найти слабые стороны в парламентской биографии каждого беспокойного члена оппозиции, и приготовится сразить его, если удастся. Поскольку последнее слово всегда остается за министром, это не слишком трудно.

Письменные вопросы

Вопросы можно задавать не только устно. Если депутат хочет, чтобы на его вопрос ответили в первую очередь, он задает его письменно, пометив желтый формуляр буквой «П» и положив его в специальный ящик. Министерство должно представить ответ уже через два дня. На самом деле министр часто дает сжатый письменный ответ, а полный помещают позже в «Официальном отчете». Депутаты используют письменные вопросы как источник информации, что может пригодиться с политической точки зрения. Например, до и после представления бюджета депутаты от оппозиции подают вопросы, требующие подробной информации о последствиях изменений подоходного налога для категорий людей с разным уровнем дохода, возможно, с целью убедиться в том, кто получит большую выгоду от сокращения базовой ставки подоходного налога — люди с высокими или с низкими заработками. Использование цифр, предоставленных самим правительством, в этой или другой области существенно усиливает политические доводы, приводимые оппозицией. Вот

пример письменного ответа на вопрос о международной статистике в области занятости, опубликованный в «Официальном отчете» за 1 марта 1988 года:

«Международная статистика в области занятости

Мистер Тедди Тейлор: Вопрос к министру труда и занятости: каковы последние данные об уровне безработицы: а) в Европейском экономическом сообществе, б) в Европейской ассоциации свободной торговли, в) в Соединенных Штатах Америки и г) в Японии?

Мистер Ли: Запрашиваемые сведения приведены в таблице. Эти цифры не следует сравнивать напрямую, поскольку существуют национальные особенности в определениях и методах сбора статистических данных. В частности, данные по США и Японии основаны на исследованиях, а не на официальной информации правительственных учреждений.

Количество безработных в процентном выражении на ноябрь 1987 года (данные приводятся без учета сезонных колебаний)

ЕЭС	11,5%
ЕАСТ (включая Лихтенштейн)	2,8%
США	5,6%
Япония	2,5%».

Депутаты представляют свои письменные вопросы клеркам Нижнего стола, и те дают им советы по поводу их правильного оформления. От министров нельзя требовать ответа на спорные вопросы или слухи, просочившиеся в прессу, а также информации по истории вопроса в целях ведения спора. Клерки Нижнего стола, в задачу которых входит давать депутатам беспристрастные советы, зачастую проявляют невероятную сноровку, придавая вопросу депутата нужный вид. После этого вопросы передают министру, который может либо не дать прямого ответа, либо не ответить вообще, заявив, что ответ обойдется в «несоразмерную сумму» (допустимый предел — 250 фунтов). Это основание использовалось в сессию 1987/88 года, чтобы не давать ответ нескольким депутатам-лейбористам и депутату от уэльской партии «Плайд Кимру» Дэвиду Эллису То-

масу, которые хотели узнать, используется ли плутоний, производимый на британских АЭС, для изготовления ядерного оружия.

Иногда всего лишь указание вопроса в повестке дня может довести проблему до всеобщего сведения. Например, Том Далиэлл, депутат-лейборист, задал несколько сотен письменных вопросов о потоплении «Бельграно» во время Фолклендской войны 1982 года*. Его усердие, без сомнения, способствовало быстрому увеличению парламентских вопросов за последние двадцать лет: сегодня их задают более 40 тысяч в год. В сессию 1985/86 года было подано 7604 устных вопроса и 36 491 письменный, а в сессию 1986/87 года, укороченную из-за всеобщих выборов 11 июня 1987 года, — 4410 устных и 24 665 письменных. При случае депутат может пожаловаться на то, что государственные средства тратятся на чересчур большое количество вопросов. Их стоимость выражается в рабочем времени государственных служащих, составляющих наброски ответов для министров: в среднем оно оценивается в 50 фунтов за один ответ. Однако демократия не обходится дешево, и на депутатов следует накладывать как можно меньше ограничений при рассмотрении решений правительства и составлении о них своего мнения. Для того их и избирали.

Вопросы к премьер-министру

Большинству людей больше знаком сеанс вопросов к премьер-министру, который проводится каждый вторник и четверг с 15.15 до 15.30. Это совершенно

* 2 мая 1982 года второй по величине аргентинский военный корабль «Генерал Бельграно», находившийся вне 200-мильной зоны вокруг Фолклендов, объявленной Англией запретной для аргентинских судов, был торпедирован английской атомной подводной лодкой «Конвейер» по личному приказу Маргарет Тэтчер. Погибло 368 человек. Это событие потрясло мир. Оно не объяснялось никакими военными соображениями. Крейсер не представлял непосредственной угрозы британскому флоту, поскольку даже не направлялся в сторону Фолклендов. Однако в одном из интервью Тэтчер сказала, что «он не направлялся в сторону от Фолклендов» и теоретически представлял опасность для британского флота.

особое парламентское мероприятие, но оно существовало не всегда. На самом деле эта традиция, которая кажется давно укоренившейся — большая приманка для прессы, да и для публики, — родилась всего 28 лет назад, хотя корни ее, как мы видели, уходят много глубже.

До 1880-х годов к вопросам к премьер-министру подходили так же, как к вопросам к любому другому министру. Их задавали без предварительного уведомления в любой день, когда премьер являлся в палату и мог на них ответить, и в том порядке, в каком депутаты поднимались с места, чтобы их задать. Потом начались перемены. Сначала, из уважения к Гладстону, которому тогда было за семьдесят, обращенные к нему вопросы помещали в конец списка, чтобы он мог прийти в палату общин попозже. Однако к тому времени депутаты начали задавать больше вопросов и возник риск того, что до вопросов к премьеру дело вообще не дойдет. В 1904 году было решено, что вопросы к главе правительства будут начинаться с № 51 в повестке дня, позднее их перенесли на № 45. С 1904 по 1960 год премьер-министр отвечал на вопросы, начиная с № 45, в любой парламентский день, за исключением пятницы. В 1950-е годы стало ясно, что премьер не сможет присутствовать в палате по понедельникам и средам, так что в конечном счете было решено установить время в 15.15 по вторникам и четвергам. Первый сеанс вопросов к премьеру по новым правилам состоялся 1 июля 1961 года, когда Гарольд Макмиллан ответил, в частности, на вопросы о сфере ответственности посла в Южной Африке, о Кипре, о речи, которую он произнес в предыдущие выходные о политике партии, заявив (во всеуслышание), что в стране «еще никогда не было так хорошо жить», о вступлении Великобритании в Европейское сообщество и о подготовке немецких солдат в Шотландии.

Изначально максимальный период подачи заявок на вопрос премьеру в контору клерков был установлен в три недели в октябре 1965 года, но затем сокращен до двух недель (или десяти рабочих дней) в 1971 году, как и сегодня. Четко установленное время на каждой неделе для вопросов к премьер-министру показывает, какое

важное значение они приобрели; глава правительства тратит больше времени на ответы на устные вопросы депутатов, чем любой глава департамента.

Задавать вопросы Клементу Эттли, первому премьер-министру-лейбористу после Второй мировой войны, всегда было бессмысленно, поскольку даже на самый острый вопрос он отвечал односложно. Кучка депутатов осаждала сэра Уинстона Черчилля, когда он был премьером в 1950-е годы, однако он редко выходил за пределы непосредственных обязанностей премьер-министра (в его понимании), да и тогда старался всего лишь отделаться от депутатов. Например, однажды он снизошел до ответа на вопрос о перспективах воинской повинности, заданный в феврале 1953 года Эммануэлем Шинвеллом, депутатом-лейбористом и бывшим министром топлива и энергетики в правительстве Эттли, сказав всего лишь, что «никаких перемен не намечается». Депутаты проявили настойчивость, и Черчилль посоветовал им дождаться скорого выхода «Белой книги». Мало кто из премьер-министров сегодня мог бы регулярно отделяться подобными ответами.

Гарольд Вильсон, избранный лидером оппозиции в 1963 году, наконец-то понял, какие возможности предоставляет «правительственный час», чтобы обратить в свою пользу тяжелые для правительства моменты, в особенности связанные с делом Профьюмо. Макмиллан, наверное, до конца жизни сожалел о том, что в свое время дал «добро» на вопросы к премьер-министру. Когда настал черед сэра Алека Дуглас-Хьюма, как лидера оппозиции, расчихвостить Вильсона, он позорно провалился, промямлив бессмертную фразу: «Правительство не сделало ровным счетом ничего с сегодняшнего дня и до сих пор». А когда правительство лейбористов, в свою очередь, утратило популярность к концу 1960-х годов, Вильсон защищался от нападок, давая все более длинные ответы и приводя все больше статистических выкладок — такую тактику осажденные премьер-министры используют и поныне.

Для непосвященного человека формулировка вопросов к премьер-министру в повестке дня выглядит

весьма странно. В первом вопросе премьера просят «перечислить его официальные встречи, запланированные на [допустим] вторник 8 марта», а после этого идет длинный список из примерно трехсот имен депутатов. Почти все они подали заявку на тот же вопрос, но палата в 1985 году решила не перепечатывать его возле каждой фамилии, экономя тем самым 75 тысяч фунтов в год. Общий вопрос — это как крючок, на который каждый депутат может подвесить свое дополнение. Когда впервые установили время для вопросов к премьер-министру, правило о том, что министры должны отвечать только за подведомственную им область, стало соблюдаться еще строже. Специфическая сфера ответственности премьер-министра крайне ограничена: это государственная служба, национальная безопасность и связь между правительственными департаментами и назначениями. До 1961 года премьер-министры отвечали на вопросы о внешней политике только в том случае, если они недавно вернулись из зарубежного визита или провели переговоры с другими главами государств. Специфические вопросы переадресовывались другим ведомствам для письменного ответа или вообще блокировались премьер-министром, утверждавшим, что никакие вопросы по этой теме приниматься не будут вплоть до заявления о новой политической линии.

Все это настолько разочаровало депутатов, полных решимости подвергнуть премьера перекрестному допросу, что они взяли дело в свои руки и на протяжении 1970-х годов подавали все большее количество «неопределенных и косвенных вопросов», которые нельзя было блокировать или переадресовать. Эти вопросы позволяли депутатам не только свободно расспрашивать премьера о любом аспекте правительственной политики, но и решать, какой вопрос окажется наиболее ярким и на злобу дня. В сессию 1976/77 года, когда правительство лейбористов потрепало экономическими бурями, процент неопределенных или не прямых вопросов на повестке дня увеличился до 58, по сравнению с 10% в 1971/72 году и 37% в 1975/76 году. Вопросы были двух видов: «намеревается ли премьер-ми-

нистр посетить» избирательный округ того или иного депутата, какое-либо графство, Карибские острова, Конгресс тред-юнионов, управление Британских железных дорог или «пусть он/она перечислит официальные встречи, запланированные на этот день». Второй тип вопросов оказался наиболее популярным. Министры и тогдашний спикер Джордж Томас возражали против неконкретной постановки вопроса, однако после рассмотрения вопроса всеми партиями Томас заявил в феврале 1983 года, что решение находится в руках досточтимых членов парламента: если они соблаговолят задавать содержательные вопросы, будет больше шансов получить на них ответ. Депутатов он не убедил, и число расплывчатых вопросов не уменьшилось.

Конкурентная борьба за возможность задать вопрос премьеру ведется жестко. Когда какой-нибудь депутат встает, чтобы задать дополнительный вопрос, а также после ответа премьер-министра множество депутатов с обеих сторон палаты вскакивают на ноги в надежде «перехватить взгляд спикера». Некоторые не умеют ждать и, едва продержавшись до конца ответа, вскакивают слишком рано. Такие депутаты могли вообще не зарегистрировать вопроса на повестке дня, или же их вопрос записан под № 157, до которого явно не удастся добраться за 15 минут. После первого вопроса спикер вызывает нескольких депутатов то с одной, то с другой стороны палаты, а потом выкликает второе имя на повестке дня, если чувствует, что вопрос уже исчерпан. У первых пяти депутатов, заявленных в повестке дня, есть реальные шансы задать свой вопрос, но иногда спикер берет высокий темп и успевает дойти до № 7, 8, а то и 10. Бывает, что вызов спикера застигает таких депутатов врасплох, и они поспешно придумывают вопрос, уже стоя.

Разумеется, спикер вызывает лидера оппозиции, когда тот делает знак, что желает выступить, и это сигнал к началу сражения между премьер-министром и лидером оппозиции. Последний может настойчиво педальировать какой-то аспект, задав два-три дополнительных вопроса, в отличие от остальных депутатов, кото-

рые вправе задать только один вопрос. Обязательно вызовут и некоторых других членов парламента, если они встали с места: лидеров либеральных демократов, социал-демократов, шотландских националистов и других малых партий. Слишком часто бывает, что депутаты вскакивают и снова садятся от одного «правительственного часа» к другому, уныло признавая, что так они, по крайней мере, хотя бы разминаются.

Депутаты должны заранее продумать свои дополнительные вопросы, убедившись, что их смысл понятен. У них не должно быть ничего в руках: пользоваться записями не разрешается. Если кто-то начнет сверяться с заметками, другие могут закричать «Читает!» — не из-за серьезной озабоченности соблюдением правил, а просто чтобы сбить его с толку. Маргарет Тэтчер, находясь в привилегированном положении премьер-министра и хорошо подготовленная своими советниками, обычно использует подробные статистические данные по деятельности каждого департамента — лишнее подтверждение тому, что «в идеале ей хотелось бы руководить каждым министерством самой», как выразился Фрэнсис Пим, или же делает отточенные заявления по политическим вопросам.

«Правительственный час» — это сражение умов. Единственное оружие депутатов — внезапная атака с короткими, неожиданными вопросами; они также могут вызвать замешательство, сопоставив противоречивые политические заявления, сделанные членами кабинета. Такое удалось депутатам зимой 1985/86 года, когда Леон Бриттен, министр промышленности и торговли, и министр обороны Майкл Хезлтайн публично разошлись во мнениях относительно того, продать ли «Уэстланд хеликоптерс» американской компании «Сикорский эйркрафт» или какому-нибудь европейскому концерну. Целью большинства вопросов является выявить значительные, а порой глубокие политические разногласия между подходом к управлению государственными делами со стороны правительства и оппозиции и тем самым указать на масштабные недостатки в деятельности властей.

Ум — замечательное оружие. Дэвид Пенхалигон, депутат-либерал от Труро, однажды спросил премьер-министра, каким образом могут быть гарантированы поставки взрывчатых веществ из Болгарии (от которых в определенной мере зависели вооруженные силы Великобритании) в период войны с «Восточным блоком». Разумеется, ответа не прозвучало. Короткие вопросы очень действенны, поскольку нет времени продумать ответ, пока звучит вопрос. Если премьер-министр смешался, «поплыл» или ушел от ответа, победа в этом раунде присуждается депутату. Это может также означать, что правительство не имеет представления о данной проблеме, или что некая ситуация вышла из-под контроля, или, что еще серьезнее, что власть вообще сбилась с курса. Депутаты и аккредитованные журналисты всегда начеку, подстерегая подобные нюансы в поведении премьер-министра и депутатов парламентского большинства. Если те утрюмо не откликаются на попытки премьер-министра привлечь их на свою сторону — это верный знак, что сам премьер или общее направление политики правительства утратили поддержку. Многие депутаты считают вопросы к премьер-министру ребячеством и тратой времени, а некоторые относятся к ним с таким пренебрежением, что даже не удостоивают своим присутствием. Конечно, депутатам редко удастся получить новую информацию и того реже — подвергнуть премьера тщательному перекрестному допросу. Тем не менее вопросы могут выявить существенные политические расхождения между премьером и ведущими членами кабинета. Например, в мае 1988 года лидер оппозиции пролил свет на разногласия между премьер-министром и министром финансов по вопросу о регулировании обменного курса.

Главная ценность «правительственного часа» заключается в том, что он играет роль политического барометра: вот почему палата в этот час всегда переполнена, а от журналистов нет отбоя. Он произвел столь сильное впечатление на президента Никсона в 1969 году, что тот «проникся чувством глубокого уважения к способности британских парламентариев выстоять во

время «правительственного часа» и так дельно отвечать — это гораздо более суровое испытание, чем наши пресс-конференции». Однако американцы не заменили вопросы конгрессменов или сенаторов к президенту на пресс-конференцию, а многие британские депутаты не разделяют благоговения президента.

Госслужащие, составляющие личный кабинет премьера на Даунинг-стрит, 10, неустанно работают над тем, чтобы их шеф не попал в неприятную ситуацию. Премьер-министр является в парламент с толстой папкой возможных ответов — плодом кропотливого труда секретарей и политических советников. Они заранее изучили повестку дня, проконсультировались с другими правительственными департаментами, проанализировали информацию в прессе за дни, предшествующие «правительственному часу», и в тот же день отметили для себя интересы и тревоги депутатов, поставивших первые десять вопросов. Маргарет Тэтчер обычно назначает свои встречи на время ленча по вторникам и четвергам, чтобы пораньше освободиться и отшлифовать свои ответы, а в три часа уходит, чтобы к трем пятнадцати уже сидеть на скамье правительства. Некоторые премьер-министры слегка меняют заведенный порядок: например, Гарольд Вильсон с 14.15 до 14.30 обсуждал вопросы со своим секретарем, в 14.30 приходил в палату общин, чтобы встретиться со своим пресс-секретарем и политическими советниками, и появлялся в зале заседаний в 15.15. Подобные же приготовления проходят и в офисе лидера оппозиции, но в присутствии меньшего количества сотрудников.

Во время «правительственного часа» сотрудники личного кабинета сидят на местах, отведенных для госслужащих, и делают для себя заметки, особенно если приводятся какие-либо цифры. Затем они сверяют их по гранкам «Официального отчета» в редакции. Они также следят за стилем поведения премьер-министра, чтобы дать ему необходимые советы к следующему «правительственному часу».

У премьера есть и другая защита. Правительственные парламентские координаторы могут потихоньку устроить так, чтобы вопрос задали депутаты от парла-

ментского большинства. Можно и подговорить спикера вызвать их, даже если их имена не значатся в повестке дня (хотя, конечно, он может на это не согласиться). Тогда депутатов, тоже втихаря, снабжают «удобными» дополнительными вопросами. Иногда «хлыстов» ловят за руку, если в копировальном аппарате вдруг обнаружится копия дополнительных вопросов, а уж если премьер-министр зачитает подготовленный ответ на «неожиданный» дополнительный вопрос, поступивший от депутата-однопартийца, их маневр становится очевиден. Депутаты от оппозиции пытаются скоординировать вопросы на актуальные темы, что требует самодисциплины; излюбленные темы придется отложить, чтобы правительство не сорвалось у оппозиции с крючка.

В половине четвертого сражение окончено. Дополнительного времени не бывает. Палата быстро пустеет — к досаде депутатов, намеревающихся представить законопроект с десятиминутным обсуждением или заявку на внеочередные дебаты. Премьер-министр может задержаться на правительственной скамье еще на несколько минут, прежде чем уйти к себе или отправиться на какую-нибудь встречу. Если премьер остается в палате, а никаких важных заявлений или дебатов нет, это тоже кое-что значит. В случае Маргарет Тэтчер это часто означало, что дела идут трудно и что она ищет ободрения со стороны коллег.

Многим людям, не входящим в парламент, непонятен шум во время вопросов к премьер-министру; те же, кому посчастливится наблюдать за этим процессом, с легкостью поймут его причины. Подобострастный депутат от правительственной партии, начинающий свой «полезный» вопрос с лести в адрес премьер-министра, ясное дело, получает от других депутатов совет: «Дайте ему работать!» Замечания «с места» (то есть со стороны, от депутата, не вызванного спикером) могут вызвать взрыв веселья. Например, когда оппозиция считала, что Маргарет Тэтчер рабски следует политике президента Рейгана, в палате прозвучало замечание: «Кувыркается перед Рейганом!» Иногда даже палата общин замолкает, когда, например, Джеймс Каллагэн

остался без поддержки своего личного парламентского секретаря во время голосования накануне вечером, и в результате голосование закончилось не в пользу лейбористов; в итоге были потрачены лишние 35 миллионов фунтов из государственных средств. Робин Максвелл-Хайслоп, депутат-консерватор от Тивертон, задал Каллагэну вопрос по поводу отсутствия его напарника, и когда тот обернулся, чтобы взглянуть на своего личного секретаря, сидевшего сзади, тишина была почти ощутимой.

Вот какой диалог состоялся во время «правительственного часа» 17 декабря 1987 года:

«Вопрос 1. Мистер Аллен: Вопрос к премьер-министру: планирует ли она изменить режим коллективной ответственности кабинета и намеревается ли сделать заявление?»

Премьер-министр (г-жа Маргарет Тэтчер): Нет, сэр.

Мистер Аллен: Поскольку ни один член кабинета не возразит премьер-министру по поводу ее бессердечной политики в отношении государственной системы здравоохранения, и ни один не встанет и не вступится за Британию по вопросу о единой ставке подушного налога, справедливо прозванной “налогом тори”...

(Возгласы депутатов: “Читает!”)

Спикер: К порядку! Это последний сеанс вопросов к премьер-министру перед перерывом, время дорого.

Мистер Аллен: Как говорит distinguished lady, досточтимым депутатам это не нравится, не так ли? Согласна ли distinguished lady с тем, что это самый бесхарактерный, самый подхалимский кабинет, с которым ей когда-либо приходилось работать?

Премьер-министр: Досточтимый джентльмен поймет, что коллективная ответственность жизненно необходима для процветания Британии, хорошей системы здравоохранения... *(шум в зале)* и чтобы вернуться на второй, третий, четвертый и пятый срок *(шум в зале)*.

Спикер: К порядку! Прошу палату продолжить правительственный час в тишине, проявляя терпимость друг к другу».

В последние годы в этой области тоже произошли кое-какие перемены. Прежде всего были предприняты

попытки заставить министров отвечать на заданные вопросы. В 1997 году давно установленный принцип подотчетности парламенту был разъяснен в резолюциях обеих палат. В них изложено, как министрам надлежит держать себя по отношению к парламенту:

«Королевские министры должны вести себя в соответствии с высокими нормами конституционного и личного поведения, исполняя свои обязанности. В частности, они должны придерживаться следующих принципов коллективной ответственности:

1) Министры должны соблюдать принцип коллективной ответственности.

2) Министры обязаны требовать отчета от парламента и сами давать отчет за политику, решения и действия своих департаментов и агентств.

3) Крайне важно, чтобы министры предоставляли парламенту точную и достоверную информацию, исправляя при первой же возможности любую непреднамеренную ошибку. Министрам, намеренно вводящим в заблуждение парламент, следует представить премьер-министру прошение об отставке.

4) Министры должны держать себя открыто перед парламентом и общественностью, отказываясь предоставлять информацию только в том случае, если ее разглашение противоречит государственным интересам: решение об этом следует принимать согласно соответствующему уставу и Практическому кодексу доступа к правительственной информации.

5) Соответственно, министрам следует требовать, чтобы их сотрудники, дающие показания в парламентских комитетах от их имени и по их указанию, оказывали всевозможное содействие в предоставлении точной, достоверной и полной информации в соответствии со своими обязанностями и сферой компетенции, как обозначено в Кодексе поведения госслужащих».

Ответы на вопросы парламентариев представляют собой широкий набор сведений о деятельности правительства, однако по Практическому кодексу доступа к

правительственной информации, принятому в 1994 году, министры не обязаны отвечать на вопросы, если ответ способен повредить международным отношениям, способности правительства управлять экономикой или слаженной и эффективной работе правительственного департамента. Вряд ли кто будет надеяться получить информацию об антитеррористических операциях, работе спецслужб или расследовании налогового мошенничества. Разумеется, по поводу того, насколько откровенными должны быть министры, существуют разные мнения. Среди недавних примеров, когда правительство отказалось предоставить информацию, — оценка стоимости «Миллениум Доум»* (коммерческая тайна) и подробности встреч министров (интересы безопасности). Некоторые из этих проблем удастся решить после вступления в силу Акта о свободе информации в январе 2005 года.

Расписание устных парламентских вопросов изменилось вместе со временем заседаний. Сеансы вопросов к министрам проходят каждый день, кроме пятницы, сразу после молитв и рассмотрения частных вопросов. Это значит, что по понедельникам министры отвечают на устные вопросы с 14.35 до 15.30, а по вторникам, средам и четвергам — с 11.35 до 12.30. Главная перемена заключается в том, что в 1997 году премьер-министр Тони Блэр решил перенести время вопросов к премьеру со вторника и четверга на среду и отвечать на вопросы полчаса. Правительство вольно организовать «правительственный час» по своему усмотрению, однако оппозиционные партии обрушились с резкой критикой на эти перемены, и в июне 2002 года Комитет по процедурным вопросам выступил с рекомендацией о том, чтобы в будущем любые изменения выносились на обсуждение и представлялись на утверждение палатой.

В прошлом устные вопросы следовало представлять за десять рабочих дней вперед, что требовало от депутатов определенной изобретательности, чтобы их вопросы через столько времени все еще были «в тему» и

* Выставочный центр, открытый в Лондоне 1 января 2000 года.

по делу. Сегодня депутаты могут представлять текст устных вопросов до 12.30 за три рабочих дня до вызова в парламент представителя соответствующего департамента. Один депутат может задать в один день только один устный вопрос департаменту и не более двух вопросов в целом, то есть один депутат может задать по одному вопросу статс-секретарю и премьер-министру.

Впервые у депутатов поинтересовались, считают ли они «правительственные часы» полезными для своей парламентской работы. Комитет по процедурным вопросам изучил ответы 167 депутатов, заполнивших его опросные листы с вопросом «Как вы используете систему “правительственных часов” для своей депутатской работы?». Ответы показали, что вопросы министрам задают не только чтобы получить информацию, но и чтобы выяснить позицию правительства, оказать давление на министров, выступить в интересах избирателей или поддержать какую-нибудь местную или общенациональную кампанию. Как сказал один «зад-нескамеечник», «это одна из областей, где рядовой депутат может оказать непосредственное влияние». И все же менее половины опрошенных считали, что эти вопросы «очень эффективны» как средство довести информацию до общего сведения, внести вклад в политические дебаты и призвать к ответу исполнительную власть. Важно то, что депутатам впервые задали вопрос об эффективности или целесообразности парламентских процедур.

Парламент в том виде, в каком он существует, и само устройство зала заседаний палаты побуждают к противостоянию. Атмосфера в палате достаточно камерная, чтобы можно было выражать свои эмоции, не доходя до насилия. Вопросы, касающиеся важнейших проблем дня, например внешнее равнодушие правительства к старикам, умирающим от холода в суровые зимы 1985 и 1986 годов, неизбежно вызывают накал страстей. Если бы никто так не реагировал, политика в самом деле стала бы бесплодным, циничным и бессмысленным делом.

КАК ПРИНЯТЬ ЗАКОН

Основные законодательные инициативы, отраженные в тронной речи в начале парламентской сессии, публикуются в виде законопроектов. Обычно они проходят второе чтение до Рождества, рассматриваются в постоянном комитете до Пасхи, а затем возвращаются в палату на третье чтение, прежде чем их передают в палату лордов. После палата общин рассматривает поправки палаты лордов.

Когда законопроекты (правительственные, частные, законопроекты в отношении частных лиц или так называемые «меры») получили одобрение обеих палат, требуется только королевская санкция, чтобы они стали законом. Теоретически в санкции может быть отказано, но на практике такого не бывает; в последний раз вето на законопроект наложила королева Анна в 1707 году. Когда требуется королевская санкция, секретарь парламента подготавливает список законопроектов (копия направляется королевскому секретарю), которые следует включить в Патентную грамоту, через которую королева изъявляет свое одобрение. Этот список лорд-канцлер направляет королеве, и, как только та поставит свою подпись, спикеры каждой палаты прерывают ход заседания, чтобы огласить названия законопроектов, получивших королевскую санкцию: «Я должен известить палату в соответствии с Актом о ко-

ролевской санкции от 1967 года, что королева выразила свое одобрение следующих законов...» Королевская санкция может быть дарована лично, но в последний раз такое случилось в 1854 году, когда королева Виктория явилась в парламент, чтобы заявить о своем одобрении нескольких законопроектов.

Первое и второе чтение

Правила прохождения законопроектов через парламент восходят к «трем чтениям», ставшим частью парламентской процедуры в XVI веке, хотя первый государственный законопроект датируется 1327 годом. «Первое чтение» являлось чтением в буквальном смысле слова. Клерк зачитывал законопроект членам парламента, поскольку большинство из них не умели читать. В елизаветинскую эпоху на чтение одного проекта закона о субсидиях ушло два часа, а в 1581 году, например, палата общин выслушала чтение 92 законопроектов. Нечего удивляться, что спикеру с трудом удавалось удерживать членов парламента от обсуждения законопроекта при первом чтении. Это было против правил, о чем свидетельствует замечание одного парламентария той поры: содержание одного проекта закона пришлось «многим не по нраву, но никто не выдвинул никаких возражений, поелику то было первое чтение». Самой важной стадией, как и сейчас, было второе чтение. Поправки в законопроекты вносились во время отдельной стадии его рассмотрения в комитете, изменения помечали на бумажной копии документа. После этого текст переписывали на пергамент, затем следовали третье чтение и голосование.

К XVIII веку такой порядок уже прочно утвердился. «Высказывания в поддержку или против законопроекта» допускались во время второго чтения, так что палата принимала основную направленность или принцип законопроекта еще до его подробного рассмотрения на стадии комитета — в те времена это было заседание палаты на правах комитета. Таким образом, основной порядок рассмотрения законопроектов утвердился бо-

лее двухсот лет назад, однако в XIX и XX веках он подвергся уточнениям и был осовременен. Из-за того, что процедура такая древняя, и существуют некоторые непонятные условности, причины которых теряются во тьме веков.

Во время первого чтения законопроект уже не зачитывают вслух неграмотным депутатам. Вместо этого примерно в 15.30 клерк оглашает заглавие законопроекта; министр, представляющий законопроект, кивает головой — и первое чтение состоялось. Спикер вопрошает: «Второе чтение — в какой день?», и правительственный координатор с передней скамьи отвечает: «Завтра, сэр». Нет никаких сомнений, что второе чтение не состоится на следующий же день, это просто очередная парламентская традиция, происхождение которой мало кто может припомнить.

После первого чтения законопроект распечатывается в полном виде. Копию его можно взять в отделе голосования, так что «заднескамеечники» и руководство оппозиции имеют достаточно времени, чтобы ознакомиться с ним перед вторым чтением. Правительство иногда задерживает печатание законопроекта, хотя существует договоренность о том, что перед вторым чтением должны пройти два полных уик-энда. Такое случается не всегда. В законопроекте может быть больше ста пунктов, да еще схемы, и даже стандартный период времени (около десяти дней в общем и целом) может оказаться недостаточным, чтобы «переднескамеечники» подготовились к прениям.

Важные законопроекты обычно обсуждают целый день, с 16.00 до 22.00, однако дебаты по ключевым документам могут растянуться на несколько дней. Например, прения по законопроекту от 1972 года о вхождении Соединенного Королевства в Европейское сообщество заняли три дня, а проект закона 1976 года о передаче центральным правительством полномочий местным властям Шотландии и Уэльса обсуждался 32 часа на протяжении четырех присутственных дней. Менее важные законы могут пройти второе чтение после 19.00, а то и 22.00, а короткие законопроекты, не вызывающие возражений, вообще принимаются «ра-

зом», без обсуждения. Дебаты по таким законопроектам могут проводиться в постоянном комитете или, если документ касается только Шотландии или Уэльса, в комитете из депутатов соответствующих частей страны перед официальным вторым чтением в палате. Во время второго чтения можно выдвигать поправки, обычно выбрасывая слово «теперь» из формулировки «данный законопроект подлежит теперь второму чтению» и вставляя слова «через шесть месяцев, начиная с этого дня», или «три месяца», что равносильно отклонению законопроекта. Оппозиция предпочитает «обоснованную поправку», в которой говорится, почему она будет голосовать против законопроекта.

По окончании второго чтения проводится голосование, если только законопроект не вызывает единодушного одобрения. В прошлом в палате иногда выдвигали на рассмотрение предложение о том, чтобы отвергнуть законопроект, теперь такого больше не бывает. Раньше с законопроектом, который «прокатили на вороных», обращались с пренебрежением. Например, в январе 1662 года отвергнутый законопроект разорвали на клочки, и это стало распространенной практикой. В июне 1773 года, когда палата лордов внесла поправку к финансовому пункту «Хлебного закона», губернатор Поунолл выступил с предложением о том, чтобы отвергнуть законопроект. Тогда спикер заявил, что внесет свою лепту, и «пустил бумагу по столу»; после этого несколько депутатов с обеих сторон отбрасывали ее, проходя мимо. Милый способ отпраздновать поражение правительства! Теперь такого не бывает даже в атмосфере сумасбродства, воцаряющейся после того, как правительственный законопроект не смог пройти через парламент, в котором у правительства подавляющее большинство.

Иногда правительство может проиграть голосование после второго чтения законопроекта, даже если обладает большим перевесом в палате. Закон о торговле, который должен был легализовать торговлю по воскресеньям, был провален большинством в 14 голосов в апреле 1986 года, хотя правительство консерваторов обладало перевесом в 144 голоса. После окончания

голосования счетчики сверяются друг с другом и затем сообщают о результатах палате. Когда «хлысты» выстраиваются у стола, чтобы огласить количество тех, кто сказал «да» и «нет», депутатам с первого взгляда видно, выиграло правительство или проиграло. Воздержавшиеся из числа депутатов большинства у всех на виду, поскольку они обычно нарочно остаются на своих местах во время «голосования ногами». Насчет мятежников всегда начинают строить предположения, в период перед голосованием они могут давать интервью журналистам, объясняя свою позицию, а палата выжидает, чтобы посмотреть, насколько сокрушительным окажется поражение правительства. Если крах стал неожиданностью, отдуваться за это приходится «хлыстам». Ведь обязанность главного парламентского координатора — предупредить кабинет о возможном неповиновении «заднескамеечников».

Постоянные комитеты и заседания палаты на правах комитета

Прорвавшись через второе чтение, законопроект примерно через десять дней после голосования передается в комитет. До 1907 года проект закона рассматривали на заседании палаты на правах комитета, если только не выдвигалось предложение о том, чтобы передать его в постоянный или специальный комитет. С этой практикой покончили, чтобы не тратить без пользы время всей палаты на рассмотрение законопроектов пункт за пунктом и строка за строкой. Постоянные комитеты возникли с 1882 года, когда Гладстон ввел их как временную меру, чтобы обойти противодействие со стороны ирландских националистов в палате общин. К этой процедуре стали прибегать все чаще и чаще, а в 1907 году утвердили эту меру как постоянную, но только после четырех дней прений и заранее назначенного голосования. До этого времени только один из семи государственных законопроектов передавали на рассмотрение постоянного комитета, все остальные рассматривались палатой. Депутаты не

хотели отказываться от рассмотрения правительственных законопроектов на заседании всей палаты на том основании, что у них есть право изучать все законопроекты и вносить в них поправки с учетом интересов своих избирателей.

Сегодня законопроекты, за редким исключением, автоматически направляют в постоянный комитет или, время от времени, в специальный постоянный комитет — новая процедура, внедренная в 1980 году, которая пока что используется с очень небольшой отдачей. В целях эксперимента в сессию 1980/81 года для него выбрали три законопроекта: «О покушении на преступление», «Об образовании» и «О глубоководной морской добыче нефти (временные положения)». Свидетельства по основным положениям законопроекта заслушиваются на протяжении четырех утренних заседаний, практически так же, как в специальном комитете (см. главу четырнадцатую), после чего документ обычным путем переходит в постоянный комитет. Хотя после принятия регламента 1986 года такая процедура стала доступна для палаты на комитетской стадии рассмотрения любого законопроекта, в такие специальные постоянные комитеты передают очень мало проектов законов. Срочные законопроекты можно очень быстро провести через комитет на уровне палаты. Такое случилось с Законом «О предупреждении терроризма» от 1976 года после терактов в Бирмингеме, а также в 1971 году, когда консервативное правительство Эдварда Хита передало «Роллс-Ройс» в государственную собственность. В обоих случаях законопроекты прошли через все стадии в палате общин за один день.

С 1945 года законопроекты «первоочередной конституционной важности», как сформулировал в свое время представитель правительства на заседании специального комитета по процедурным вопросам, рассматриваются всей палатой, заседающей на правах комитета. Что считать «первоочередной конституционной важностью», решается в ходе дискуссий между политическими партиями. Некоторые законопроекты явно носят конституционный характер, например проекты законов о вступлении Великобритании в Ев-

ропейское сообщество, о передаче административных полномочий Шотландии и Уэльсу и о реформе палаты лордов. Лейбористская партия также утверждала, и небезуспешно, что проект закона об упразднении Совета Большого Лондона (столичного муниципалитета) и городов-округов тоже по своей сути конституционен; на этот законопроект ушло три дня парламентских заседаний. «Хлысты» недолгобливают конституционные законопроекты и скептически относятся к утверждению о том, что тот или иной закон подпадает под эту категорию, поскольку на такие законопроекты уходит много времени, а «профессиональные конституционалисты» среди депутатов получают полную свободу действий.

Законопроект о реформе палаты лордов занял 12 дней парламентского времени в сессию 1968/69 года, прежде чем от него отказались: его разгромил «нечестивый союз» Майкла Фута слева и Энока Пауэлла справа, с помощью и подстрекательством ловких «заднескамеечников» типа Роберта Шелдона. Он проговорил два часа двадцать минут по поводу одной поправки, которую затем снял с голосования; противники законопроекта три часа разбирали одну лишь преамбулу. Однажды утром, в 5.45, правительственные «хлысты» отчаянно пытались собрать сотню депутатов (необходимых для кворума), чтобы можно было внести предложение о завершении прений, поставить соответствующий вопрос и провести голосование; достаточное количество лейбористов набралось лишь к 7.45. Как потом говорил Роберт Шелдон, такой бардак случился из-за того, что тогдашний премьер Гарольд Вильсон заявил «заднескамеечникам» на собрании лейбористской фракции, что они — рабочая масса, «их номер шестнадцатый», то есть они нужны лишь для того, чтобы голосовать за правительственные законопроекты.

Для партийных лидеров, в особенности премьер-министров, всегда опасно пребывать в убеждении, будто поддержка рядовых членов партии им гарантирована; такое отношение даже поощряет голосовать против правительства, сформированного своей партией. Но и помимо этого конституционные законопроек-

ты — кошмар для «хлыстов». Закон о Шотландии и Уэльсе обсуждался в комитете 34 дня в сессии 1976/77 и 1977/78 годов, а затем провалился, потому что некоторые депутаты-лейбористы были недовольны требованием правительства лейбористов провести референдум по этому вопросу. 32 депутата проголосовали против предложения о фиксированной дате голосования, а еще 31 депутат из правительственной фракции воздержался. В 1978 году Джордж Каннингем, депутат-лейборист от Айлингтона, внес поправку с требованием аннулировать Закон о предоставлении частичного самоуправления Шотландии и Уэльсу, если за него будет подано менее 40% голосов. На референдуме такого количества голосов набрать не удалось, и самоуправление предоставлено не было*.

Во время заседания палаты на правах комитета возможно рассмотреть только часть законопроекта, передав остальное на изучение постоянному комитету; так было, например, с проектом Закона о местных органах власти в 1985 году: пункт 1 обсуждался в палате, а остальное — в постоянном комитете. Многие законопроекты теперь рассматриваются «этажом выше» — в одной из комнат, выходящих на Темзу, в коридоре комитетов. Несколько постоянных комитетов собираются одновременно, и каждый изучает один из множества законопроектов, дошедших до этой стадии рассмотрения в один и тот же момент.

Постоянные комитеты заседают по вторникам и четвергам с 10.30 до часу дня, а потом снова с 16.00. Заседание может продолжаться всю ночь с перерывами на ужин и отдых, поэтому депутаты часто любят восход луны и утренней зарей над Темзой, не выходя из кабинета. В такие дни коридор кишит людьми — депутатами, их помощниками, секретарями, лоббистами, журналистами и посетителями. Время от времени полицейский, дежурящий в помещении комитета, выкрикивает на весь коридор: «Голосование в пятой!» — или в любой другой комнате. У депутатов тогда есть

* Поправка вступила в силу 25 января 1978 года, а 31 июля того же года Елизавета II дала королевскую санкцию на утверждение Закона о предоставлении самоуправления Шотландии и Уэльсу.

три минуты, чтобы вернуться в помещение комитета и проголосовать. Голосуют, произнося «да» или «нет», по мере того как клерк зачитывает имена. В момент голосования двери запирают; если какой-нибудь депутат не успел войти, он уже не сможет проголосовать. Для «хлыстов» могут наступить моменты паники, когда они пытаются оторвать парламентариев из своей фракции от телефона или столика с напитками, находящегося вне помещения комитета.

Члены комитетов назначаются Отборочным комитетом — группой старших депутатов, включая «хлыстов» от основных партий, которые отвечают за состав большинства комитетов при палате. Постоянный комитет включает где-то от 16 до 50 депутатов. По его составу можно судить о весе тех или иных партий в палате, поэтому правительство обладает большинством и на этой стадии рассмотрения законопроекта, как и на всех других. В комитет всегда входят как минимум один министр, а иногда даже три, парламентский координатор от правительства и от оппозиции, представители «переднескамеечников» от оппозиции, разные рядовые депутаты, которые могут представлять интересы своего региона или избирательного округа или быть экспертами в каком-либо вопросе, а также те, кого «хлысты» побуждают войти в комитет. Выступая во время прений, когда законопроект проходит второе чтение, человек рискует быть включенным в постоянный комитет. Некоторые «заднескамеечники» умудряются состоять в замечательно малом числе комитетов, а другие тратят на них уйму времени. Заседания могут оказаться чрезвычайно затяжными, особенно по длинным и сложным законопроектам. В сессию 1983/84 года палата потратила более 600 часов в отделе разработки законодательства, а 432 заседания постоянных комитетов были посвящены прениям по законопроектам, причем самая длинная комитетская стадия рассмотрения закона за эту сессию продлилась больше 100 часов. За два, а то и три месяца рассмотрения законопроекта в комитете у депутатов часто возникает такое чувство, будто они сходили пешком в Монголию и обратно.

Заседания постоянных комитетов открыты для посетителей и для прессы, однако журналисты редко их посещают, сообщая о продвижении работы лишь изредка — возможно, ему посвятят несколько абзацев, если правительство рискует потерпеть поражение по важному пункту. Публика тоже заглядывает: зачастую краткий и несколько озадачивающий визит наносят группы школьников. Регулярно посещают заседания комитетов (разумеется, в зависимости от темы законопроекта) заинтересованные организации, например Группа по борьбе с детской бедностью, защитники окружающей среды, представители местных властей или широкого спектра предприятий от банков до судоверфей.

Комитет изучает законопроект пункт за пунктом под председательством опытного старшего депутата, отобранного из спикерского списка потенциальных председателей. Любой член комитета может предложить поправки к законопроекту, лишь бы они были по делу. Можно также предложить добавить новые положения и программы. Иногда внешние группы давления наставляют парламентариев по поводу законопроекта и подсказывают поправки, но им трудно подлаживаться под темп рассмотрения законопроектов в комитете, и записки с инструкциями могут поступить много позже нужных дебатов. Они часто начинаются с обращения «Уважаемый сэр» (вместо «Уважаемый депутат»), что не располагает к их авторам женщин из числа членов комитета.

Министр, ответственный за законопроект, откликается на все прения по положениям этого документа и поправкам, а также вносит поправки правительства или разъясняет положения законопроекта. На его стороне — помощь сотрудников министерства во все время прохождения законопроекта. Те молча сидят либо впереди, рядом с председателем, либо с краю и сообщают министру нужную ему информацию, чтобы отвечать на вопросы в процессе дебатов. Члены комитета не должны замечать постоянного потока записок, передаваемых от консультантов к министру. Ответ министра на вопрос могут встретить ехидными смешками,

если он намертво «заглохнет», пока не получит записку с жизненно необходимыми сведениями, позволяющими продолжить обсуждение. Рядовые депутаты и члены оппозиции не имеют такой поддержки, которая, если законопроект затрагивает сложные технические вопросы, предоставляет министру все преимущества. Депутаты часто — и справедливо — думают, что они гораздо эффективнее изучали бы законы, опираясь на более полную информацию, чем та, которой они располагают теперь.

Каким бы сложным и специфическим ни был законопроект, все поправки, новые положения и схемы должны соответствовать правилам. То есть по сути не выходить за рамки законопроекта, очерченные комитетом, не быть расплывчатыми или несущественными и не стоить ни гроша, иначе палате придется принимать отдельную финансовую или бюджетную резолюцию, чтобы выделить деньги на реализацию законопроекта. Поправки также должны улучшить формулировку законопроекта, но такие поправки часто вносят правительственные министры, а не депутаты. Таким образом, законопроекты могут переписываться несколько раз.

«Хлысты» сохраняют свою власть в области политической опеки и принуждения и в постоянных комитетах. Задолго до опубликования проекта бюджета на 1988 год группа депутатов-консерваторов, возглавляемая Джоном Баттерфилдом, подписала утреннее ходатайство под заглавием «Финансовая независимость для пожилых людей», призывая снизить проценты с займов, взятых пенсионерами с низким уровнем дохода, под обеспечение недвижимостью. Оно было подано 11 января и к 26 мая 1988 года собрало 234 подписи с обеих сторон палаты. К концу обсуждения проекта бюджета в постоянном комитете поправки, внесенные Баттерфилдом и 16 другими членами комитета из консерваторов и согласующиеся с утренним ходатайством, были выставлены на обсуждение. Парламентские координаторы «поговорили» с депутатами, подписавшими поправки. Голосование состоялось поздно, после вечернего голосования в палате в 23.30. Министр

финансов Норман Ламонт не пошел ни на какие уступки, однако 13 из 16 депутатов выступили против поправок, которые сами же и подписали, а трое воздержались.

Свидетельства о возможных последствиях законопроекта не так дотошно рассматриваются комитетом, если только оппозиция не может сослаться на них, выдвигая поправки. Частично такие дебаты проходят во время консультативного периода, предшествующего опубликованию закона, или в публичных отзывах на законопроект. Например, Закон о социальном страховании от 1986 года, вступивший в силу в апреле 1988 года и отменявший особые выплаты на приобретение кухонной утвари, новых постельных принадлежностей, детской одежды и т. д. для лиц, состоящих на учете в органах соцобеспечения, обсуждался в комитете, и оппозиция выдвинула доводы против этого закона. Но насколько эффективнее могли бы пройти прения и насколько больше пользы было бы от рассмотрения законопроекта, если бы комитет выслушал свидетельства некоторых людей, которых коснулась бы отмена специальных субсидий и замена их Социальным ссудным фондом для предоставления ссуд малообеспеченным семьям на приобретения такого рода! За исключением специальных комитетов, очень малое количество мероприятий в палате подразумевает опрос свидетелей.

Как мы уже знаем, теперь существует особая процедура как раз для этого — специальный постоянный комитет. Однако до сих пор туда передавали очень мало законопроектов. Таким документам, как Закон об образовании от 1988 года и законопроект о финансировании местных органов власти, вводящий подушный налог, наверняка пошло бы на пользу, если бы депутаты выслушали предположения о их долгосрочных последствиях. Последствия тестирования детей в возрасте 7 и 11 лет, или выход школ из государственной системы, или влияние подушного налога на квартплату и гражданские свободы — все это обрисовалось бы гораздо четче. Традиционные постоянные комитеты не предоставляют таких возможностей. Депутаты от оппозиции испытывают искушение попросту затянуть

принятие закона, а парламентские координаторы от партии большинства обычно отговаривают своих депутатов и вовсе участвовать в этом процессе. Ричард Кроссмен, который вообще-то не работал в постоянных комитетах, прежде чем стал министром, разгромил их в своем дневнике:

«Вся работа постоянного комитета — сплошное безумие. Какой смысл в том, чтобы начать с самого начала и прорабатывать каждое положение строчка за строчкой, когда во многих случаях ни один человек не понимает, что они означают? Если бы у нас был специальный комитет, где меня подвергли бы перекрестному допросу по основной политической линии, а комитет засел бы за обсуждение спорных вопросов, это было бы куда более конструктивно».

Его замечания, возможно, содержат преувеличение, но что-то в этом есть.

Правительство может прибегнуть к «гильотинированию» прений по важным законопроектам (см. ниже), и это означает, что многие положения законопроекта так и не будут изучены в комитете. А дебаты в форме соперничества, при которых даже расположение стульев в постоянном комитете является отражением зала палаты общин, совершенно не подходят для менее полемичных, но специфических законопроектов, которые тем не менее оказывают существенное влияние на жизнь всего общества. Такие документы, как Закон о жилищно-строительных кооперативах и Закон о банках от 1986 года, лучше было бы принимать в специальном постоянном комитете. Поскольку в палате общин законопроекты изучают так небрежно, большое количество работы выпадает на долю палаты лордов, чем и вызваны столь длительные задержки.

Стадия доклада

Все законопроекты, за исключением тех, которые рассматривались на заседании палаты на правах комитета и не претерпели никаких изменений, снова передаются в палату для рассмотрения на стадии доклада,

которая предоставляет всем депутатам шанс подправить законопроект. Обычно эту стадию законопроект проходит после Пасхи, и поскольку он не подчиняется «правилу десяти часов», прения могут продолжаться всю ночь; когда депутаты заседают долгими и жаркими летними ночами, нервы часто не выдерживают. Не все депутаты хотят связываться с законопроектом, который находится вне сферы их компетенции, на столь поздней стадии, но они бывают обязаны остаться, чтобы проголосовать. На стадию доклада уходит очень много времени — до одной десятой всей продолжительности парламентских заседаний. Хотя поправки, вносимые на этой стадии, не должны повторять другими словами те, что уже обсуждались в комитете, во время дебатов часто возникает сильное ощущение «дежавю», особенно у «переднескамеечников», заседавших в комитете.

Как бы то ни было, парламент постановил, что все депутаты должны иметь возможность выразить свою точку зрения по поводу законопроекта, и иногда это дает неплохие результаты. Однако те, кто не работал в комитете, видят, что им не так-то легко выставить свою поправку на обсуждение, поскольку предпочтение отдается поправкам и новым положениям, вносимым правительством и официальной оппозицией. Иногда правительство вносит на этой стадии важные новые поправки, которые способны вызвать гнев со стороны оппозиции, поскольку могут существенно изменить последствия от принятия закона, а на их изучение остается мало времени. Такое случилось во время рассмотрения на стадии доклада законопроекта о жилищном строительстве 14 июня 1988 года: оппозиция была вынуждена вести дебаты по новым положениям весь вечер и оказалась в проигрыше в делах, рассматривавшихся на следующий день.

На этой стадии спикер сидит в своем кресле, а булава лежит на столе — не то что во время заседания палаты на правах комитета. Законопроект не рассматривают пункт за пунктом, а изучают в целом. После завершения стадии доклада проходит третье чтение. Прения здесь — обычно формальность, хотя если зако-

нопроект спорный, дискуссии могут продолжаться какое-то время, после чего проводят голосование. Законопроект может провалиться на этой стадии, хотя такое случилось всего трижды за весь XX век. Последний раз это произошло с законопроектом о деятельности местных властей Шотландии в 1977 году. Пройдя через третье чтение в палате общин, выпущенный ею законопроект передается в палату лордов.

«Гильотинирование»

Как уже говорилось, многим важным законопроектам грозит «гильотина», в особенности после того, как документ уже пробыл какое-то время в комитете. Под этим словом подразумевается предложение о назначении дня голосования, которое должна принять палата общин; в этом случае законопроект должен пройти через все стадии рассмотрения в палате к определенному дню или за установленное число заседаний — всей палаты, комитета или их обоих. По определению Эрскина Мэя, «гильотинирование» — это «крайний предел, до которого доходит процедура, утверждая права большинства в ущерб меньшинствам в палате». Вот почему «гильотинированные» прения, обычно длящиеся три часа, всегда вызывают у части парламентариев некоторое беспокойство, смешанное с облегчением.

Строгие временные рамки для обсуждения законопроекта обычно устанавливаются в результате неофициального соглашения между парламентскими координаторами от большинства и оппозиции. Если законопроект вызывает споры и оппозиция занимает глубоко враждебную позицию, она может воспользоваться своими возможностями, чтобы отсрочить его принятие и вести прения по каждому возражению к каждому пункту документа во всех подробностях — даже по техническим вопросам, например, по предложению правительства относительно того, когда и как долго будет заседать комитет. Если проявить хоть немного изобретательности, такие дебаты можно растянуть на три часа, а то и больше. Если правительство считает,

что промедление неоправданно, или даже если оппозиция на законном основании потратила время, обсуждая положения законопроекта, правительство может принять решение о «гильотинировании» на стадии комитета, доклада или третьего чтения.

Каждое предложение по «гильотинированию» или установлению временных рамок особо представляется правительством для одного или нескольких законопроектов, к которым оно будет применено. Доклад по законопроекту или его третье чтение должны состояться в определенный день, и во время дебатов по этому предложению палата также подробно оговаривает количество предстоящих заседаний постоянного комитета, посвященных законопроекту. Детали прорабатываются с Комитетом по практической работе, состоящим из председателя бюджетной комиссии и не более восьми депутатов, назначенных спикером. Комитет подразделяет положения законопроекта на блоки и назначает нужное количество времени для обсуждения каждого блока. Например, можно решить, что двадцать пунктов будут обсуждены на утреннем заседании; если до пяти из них за все утро так и не дошли, их нельзя переносить на следующее заседание.

«Гильотину» впервые применили к законопроекту о внесении поправок в Уголовный кодекс Ирландии от 1887 года: такое решение было принято 245 голосами против 93 ранним утром в субботу 11 июня 1887 года. Это было актом отчаяния со стороны правительства, поскольку законопроект обсуждался в палате уже 35 дней, и не одно заседание продолжалось всю ночь; в самом деле, как сказал министр, внесивший предложение о «гильотинировании», «вся законодательная работа остановилась». Интересно, что специальный комитет по процедурным вопросам рассмотрел несколько предложений и пришел к выводу, что любая попытка ограничить дебаты сметет «надежную защиту от угнетения со стороны неопровержимого большинства». С развитием партийной системы правительства все сильнее испытывали желание изловчиться и провести свои законы через парламент, а также покончить с подрывной деятельностью ирландских националистов.

«Гильотинирование» не обязательно используется на каждой стадии рассмотрения, а ее оправданием всегда служит обструкционная тактика оппозиции, затягивающей дебаты, — правда это или нет. К этому методу стали прибегать все чаще: в 1921—1945 годах «гильотинировали» 14 законопроектов, в 1945—1975 годах — 30, в 1975—1987 годах — 33.

Редко бывает, чтобы правительство потерпело поражение, установив жесткие рамки рассмотрения законопроекта, однако случается и такое. В последний раз это произошло, когда правительство лейбористов попыталось провести законы о предоставлении самоуправления Шотландии и Уэльсу в сессию 1976/77 года. Время от времени от депутатов поступают предложения о том, чтобы установить четкий график рассмотрения для всех законопроектов. В апреле 1985 года специальный комитет по процедуре выступил с докладом, в котором рекомендовал устанавливать временные рамки в начале дебатов в постоянном комитете по всем спорным законопроектам. Эта рекомендация была отвергнута в феврале 1986 года большинством в 65 голосов. Тогдашний лидер палаты Джон Биффен возразил, что такая практика даст только лишнее преимущество правительству, поскольку из рук оппозиции выбьют ее последнее оружие — отсрочивание. Насколько ценно такое оружие — спорный вопрос. Для того чтобы оно приносило отдачу, от команды оппозиции требуются большая физическая выносливость и напряжение всех сил, тогда как противоположная сторона может наладить «вахтенный метод» участия своих депутатов в заседаниях комитетов и прениях. Правительство в любое время может пустить в ход свое оружие — предложение о прекращении прений и под конец дня провести свой закон, лишь бы у него было большинство в палате.

Количество правительственных законов, проходящих через парламент за каждую сессию, сильно возросло на протяжении XX века. Обычно их подсчитывают по числу страниц в своде законов за каждую сессию парламента. В 1900 году оно составляло всего 202 страницы, в 1958-м — 430, в 1965-м — 1187, в 1985/86 году —

2300 страниц. Большинство времени, занимаемого парламентскими дебатами, уходит на рассмотрение государственных законопроектов: 603 часа из 1914 в сессию 1983/84 года. В сессию 1985/86 года 48 правительственных законопроектов обрели силу закона.

Одним из них был проект закона «О жилищно-строительных кооперативах», почти не вызывавший споров и прошедший второе чтение 19 декабря 1985 года. Задолго до прохождения им этой стадии Ассоциация жилищно-строительных кооперативов опубликовала в 1983 году доклад Сполдинга о будущем ЖСК, подчеркивая необходимость в новых законах вместо препятствующего развитию законодательного акта от 1962 года. Ассоциация утверждала, что, освободившись от этих ограничений, жилищно-строительные кооперативы смогут конкурировать с банками, предоставлять ряд финансовых услуг и ссужать людей деньгами на приобретение мебели, а также и жилья. Правительство благосклонно отнеслось к этому докладу и сначала издало «Зеленую книгу», чтобы вызвать публичное его обсуждение, а затем «Белую книгу» с изложением намерений правительства в области законодательства. Сам законопроект был опубликован в декабре 1985 года и обсуждался как раз перед рождественскими каникулами. Поскольку он не вызывал споров, оппозиция удовлетворялась «обоснованной поправкой», высказав кое-какие оговорки по поводу разрешения ЖСК предоставлять потребительские кредиты и превращаться из ассоциации взаимопомощи в открытые публичные компании с ограниченной ответственностью. Голосования по этому пункту не потребовалось.

21 января 1986 года законопроект был передан в постоянный комитет и прошел эту стадию за десять заседаний к 25 февраля. Стадия доклада была отложена до 4 июня 1986 года, поскольку министр и представитель оппозиции, занимавшиеся этим вопросом, должны были весь апрель и май заседать в комитете, рассматривавшем проект бюджета. На стадии доклада правительство выдвинуло более 700 поправок, в основном касавшихся формулировок и технических аспектов. Затем законопроект поступил в палату лордов для про-

хождения там второго чтения, стадии комитета, доклада и третьего чтения. Лорды выдвинули еще 200 поправок, которые сочли необходимыми для придания законопроекту нужной формы, прежде чем он попадет в свод законов; 37 из них были необходимы, чтобы привести законопроект в соответствие с другими законодательными актами, которые уже были утверждены. Законопроект прошел третье чтение в палате лордов 23 июля и на следующий день поступил в палату общин с соответствующими поправками. В «Официальном отчете о заседаниях парламента» не было сообщения о третьем чтении в палате лордов, поскольку прения состоялись поздно вечером и отчет не успели напечатать. Время на рассмотрение поправок, внесенных лордами, было сильно ограничено, так что многие из них не удалось изучить как следует. Всю процедуру трудно назвать удовлетворительной. Поправки палаты лордов быстренько утвердили, и законопроект получил королевскую санкцию. Но в отношении ЖСК и населения дело этим не закончилось, поскольку принятие законопроекта повлекло за собой издание в следующие два года по меньшей мере 45 предписаний или актов делегированного законодательства, от правил в области налогообложения до пенсий в ЖСК и правил слияния жилищно-строительных кооперативов. Теперь еще ожидается принятие новых постановлений о преобразовании ЖСК в ООО.

Голосование

Первое упоминание о голосовании относится к 1523 и 1532 годам, когда Генрих VIII являлся в парламент, однако до 1597 года его устраивали нечасто, и лишь в елизаветинскую эпоху оно стало применяться шире. Поначалу во время голосования царил полный сумбур. Спикер держал в руке законопроект и говорил: «Пусть все, кто хотят дать ход этому биллю, касающемуся такого-то дела, скажут “да”, а те, кто не хотят, скажут “нет”». Исход голосования определялся тем, что кричали громче — «да» или «нет». Вскоре палата общин

решила, что это не дело, и сложился обычай разделять палату на две группы, выставляя счетчиков с каждой стороны. Такой метод принятия решения не менялся до 1836 года, начиная с которого депутаты стали выходить для голосования в отдельные помещения.

В «Случайных воспоминаниях Беспартийного» (1836) говорится, что когда палата заседала на правах комитета, депутаты не выходили в разные двери. При проведении голосования парламентарии переходили на ту или другую сторону палаты: «да» — направо от кресла спикера, а «нет» — налево. В сессию 1834 года полковник Эванс проспал все голосование, а когда проснулся, то обнаружил, что все над ним смеются, а его голос записали не туда. Если палата не заседала на правах комитета, депутаты выходили в залы, которые в те времена полагалось очистить от посторонних: отсюда и возглас, который до сих пор раздается, когда спикер объявляет о голосовании: «Очистить залы». Сейчас этот обычай уже не имеет особого смысла, но тогда, судя по «Случайным воспоминаниям», он должен был воспрепятствовать тому, чтобы на депутатов оказали влияние во время голосования. Автор считал эту меру необходимой, поскольку «имена голосующих парламентариев и то, как они проголосовали, на следующий же день сообщались в газетах».

Из этого видно, что нынешний способ проведения голосования, как и многое другое в палате общин, уходит корнями в прошлое. Сначала спикер решает, действительно ли голосование необходимо, прислушиваясь к голосам, выкрикивающим «да» и «нет», точь-в-точь как в елизаветинские времена. Первым делом он «ставит вопрос»: например: «Вопрос о том, чтобы провести сейчас второе чтение билля», после чего следует: «Пусть согласные с этим скажут “да”, а несогласные — “нет”». Послушав выкрики, спикер возвещает: «Я думаю, что победило “да” (или “нет”)». Продолжение выкриков «да» или «нет» приводит к голосованию; после того как залы будут освобождены, каждая сторона должна назначить двух счетчиков. Зал «да» находится по правую сторону от спикера, а зал «нет» — по левую.

Звонок, возвещающий о голосовании, разносится по всей палате, слышен во внешних офисах, в некоторых близлежащих ресторанах и даже в домах кое-каких состоятельных депутатов, расположенных поблизости. У депутатов есть всего восемь минут, чтобы добраться до зала голосования: если они находятся вне здания парламента, то несутся вихрем. Депутаты могут также примчаться обратно в палату на такси или в своей машине, и тогда полиция расчищает перед ними дорогу. К этому времени спикер снова ставит вопрос перед палатой, а счетчики уже назначены. Несколько минут в зале для голосования — удобное место встреч для депутатов, шанс собрать подписи, например, для утреннего ходатайства, поговорить с коллегой, с которым целый день не удавалось пересечься, придержать за лацкан министра, лишенного поддержки своих советников: вот почему многие депутаты предпочитают старомодное «голосование ногами» электронному. При такой системе у человека есть несколько секунд на размышление о том, как он намерен проголосовать, и хотя в большинстве случаев исход голосования предreshен, бывает, что депутаты меняют свое мнение в последний момент.

Клерк, сидящий за столом в конце каждого зала, помечает имена депутатов, так что уже на следующий день списки проголосовавших появятся в «Официальном отчете о заседаниях». После этого, на выходе из зала, их пересчитывают счетчики и докладывают: «Все вышли». Слоняться по залу — еще один способ затянуть голосование, тактический прием для отсрочки принятия решения, которым хорошо умеют пользоваться депутаты. Двери запирают через восемь минут после того, как прозвучит сигнал о начале голосования, и опоздавшие не могут принять в нем участие.

Когда все голоса подсчитаны, счетчики объявляют результаты. Это может оказаться очень напряженный момент: например, правительство лейбористов проиграло голосование по вопросу о недоверии ему 28 марта 1979 года: одного голоса оказалось достаточно, чтобы все правительство ушло в отставку. Редкое голосование в палате бывает настолько важным и непредсказуемым.

ДЕПУТАТСКИЕ ЗАКОНОПРОЕКТЫ

Время от времени избиратели пишут своим депутатам, прося их «издать закон», и порой с удивлением узнают, что те этого не могут. На самом деле у депутатов есть мало возможностей для подобных инициатив, сводящихся к частным законопроектам, проектам законов с десятиминутным обсуждением и законопроектам, не выносимым на обсуждение. По уговору, министры и ведущие представители оппозиции не вносят таких законопроектов, так что эта возможность предоставляется 400—450 депутатам. Правительственные законопроекты обладают преимуществом перед всеми другими делами на каждом заседании парламента, так что время на частные законопроекты ограничено 12 пятницами для проектов законов или 8—9 для частных предложений и распределяется жеребьевкой. Начиная с 1960-х годов депутаты от всех партий в полном объеме использовали это время, проводя через палату законы обо всем — от развода до приютов для бездомных, — часто имеющие важные последствия для повседневной жизни людей.

Жеребьевка для частных законопроектов проводится в начале каждой новой сессии парламента, обычно в ноябре. Для участия в ней «заднескамеечники» записывают свои имена по порядку номеров в большую черную книгу: одни — по велению «хлыстов»,

другие — держа в голове какую-либо задумку. В последние годы одни возлагали надежды на удачную позицию при жеребьевке, чтобы внести законопроект об ограничении аборт, а другие мечтали попасть в первую шестерку, чтобы внести законопроект с целью воспрепятствовать ограничению аборт*. Жеребьевка проводится в одном из помещений комитетов этажом выше: председатель бюджетной комиссии вынимает из черного ящика, обитого кожей, 20 гардеробных номерков. Первые шесть депутатов, вытянувших жребий, имеют больше всего шансов провести свой законопроект. Их немедленно окружает пресса, желая узнать предлагаемую ими тему. Некоторые депутаты становятся счастливыми неожиданно для себя, и результаты жеребьевки даже приводят их в растерянность. Частный законопроект — упражнение, отнимающее много времени, и в глубине души депутаты не хотели бы этим заниматься.

Любого депутата, не уверенного в своих законотворческих способностях, окружают советами — от конторы правительственных парламентских координаторов с подборкой надежных, простых законопроектов (которые желательны, но отнимают слишком уж много времени с точки зрения правительства) до предложений со стороны всевозможных групп давления, возникающих в поле зрения. Остин Митчелл, депутат-лейборист от Гримсби, вытянувший шестой номер во время первой жеребьевки после всеобщих выборов в июне 1983 года, получил 50 предложений, 20 из которых были возможными законопроектами (три — в наброске), а пять — «надежными лошадками». К последним принадлежал законопроект об ограничении совместного проживания, выдвинутый консультативным комитетом по охране здоровья студентов, который Митчелл отверг по совету Майкла Кокса, бывшего тогда главным парламентским координатором от оппозиции. Тот

* Аборты были легализованы в Великобритании в 1967 году; в 1990 году был установлен предельный срок в 24 недели. В 2004 году разгорелись дебаты по поводу сокращения предельного срока абортов, однако министр здравоохранения Патриция Хьюитт заявила, что правительство не намерено менять этот закон.

благоразумно изрек: «Совместное проживание даже пальцем не трогай. Это дело не пройдет, а ты сядешь в лужу». В конечном итоге Митчелл выбрал законопроект об отмене монополии солиситора (адвоката в суде низшей инстанции, консультирующего клиентов) на составление нотариальных актов о передаче имущества.

Когда законопроект составлен, отпечатан и представлен, ему надо преодолеть первую преграду: второе чтение. На эти прения отводятся шесть пятниц, еще шесть — на стадию доклада и третье чтение. Первые шесть депутатов записывают свои законопроекты на одну из пятниц, а следующие 14 — на вторую, третью или четвертую, в зависимости от того, насколько полемичными они считают первые законопроекты, которые предстоит рассмотреть в эти дни. Поскольку первый частный законопроект может занять все пятничное заседание с 9.30 до 14.30, существует мало шансов, что остальные законопроекты вообще будут обсуждаться. Иногда второй или третий законопроект может проскочить без второго чтения, не встретив возражений, даже если первый законопроект, назначенный на этот день, занял все время. Достаточно, чтобы всего один депутат крикнул: «Возражаю!» — и законопроект переместится в конец списка. Этот возглас не обязательно выражает несогласие с самим законопроектом, а попросту может означать, что депутаты хотят обсудить следующий законопроект, стоящий в списке. Интересные и полезные законопроекты могут сгинуть таким бесславным образом: например, 29 апреля 1988 года «досточтимые члены парламента» заявили возражение против законопроектов о здоровье и безопасности на производстве (о курении табака) и «О черных списках» (о доступе к информации). Последний имел целью предоставить право соискателям мест возможность узнать, не внесены ли они в «черные списки» — возможно, из-за своей профсоюзной деятельности.

Даже если депутаты закричат «возражаю», законопроект допустимо заявить на следующую пятницу, но он рискует снова провалиться, потому что депутаты могут опять возразить против него. Иногда дело закан-

чивается успешно, несмотря на такое обращение, как в случае с законопроектом Уильяма Маккелви о поправках к закону «О страховых полисах для замужних женщин» (Шотландия) в сессию 1979/80 года, который поддерживали сторонники законопроекта Корри об абортах. В другие моменты инициатор законопроекта, не вызывающего споров и назначенного к рассмотрению в этот день, может вдруг оказаться в центре внимания. Дело в том, что некоторые депутаты твердо настроены против одного из других законопроектов в списке, поэтому они «заговаривают» первый законопроект, чтобы избежать прений и голосования по спорному тексту.

8 июля 1988 года имя возражающего просочилось, вопреки обыкновению, в «Официальный отчет о заседаниях», поскольку депутаты закричали: «Это сделал Уотфорд!», намекая на депутата от Уотфорда Тристрама Гарела Джоунса — парламентского координатора от правительства, который возразил против множества частных законопроектов в последний день, намеченный для их рассмотрения в сессию 1987/88 года. Расправа над законопроектами о сокращении рабочего времени, уничтожении бедности, запрете на печатание в газетах фотографий полуобнаженных девушек, о лишении неприкосновенности палаты общин была короткой. Остаток дня ушел на рассмотрение поправок, внесенных палатой лордов к трем частным законопроектам из пятидесяти представленных, чтобы те могли получить королевскую санкцию.

Даже если по первому законопроекту дня ведутся дебаты, ему грозит опасность «забалтывания». Инициатор законопроекта может отвести от себя этот рок, выдвинув предложение о прекращении прений, обычно часа в два, после чего следует голосование о втором чтении. Некоторые законопроекты проваливаются на этой стадии, поскольку в палате не набирается кворум, чтобы проголосовать за прекращение прений. Законопроект Кевина Макнамары о внесении поправок в Закон о социальном пособии по материнству не прошел второе чтение в сессию 1979/80 года, поскольку к моменту голосования о прекращении прений в палате

было только 95 депутатов. Это интересно с той точки зрения, что в ту же сессию рассматривался частный законопроект об ограничении абортс. Для кворума нужны сто депутатов, однако инициатору законопроекта трудно уговорить такое количество коллег присутствовать в пятницу, когда у них запланировано столько дел на выходные в своем избирательном округе. Депутат, представляющий законопроект, вынужден сам становиться «хлыстом», чтобы на заседание пришло как можно больше коллег, разделяющих его взгляды. Голосование по частным законопроектам обычно ведется не по партийному принципу, тут уже каждый депутат решает сам за себя. Этот обычай был нарушен правительством консерваторов в 1988 году: депутатам их фракции разослали повестку с тройным подчеркиванием, предписывая проголосовать против законопроекта о защите официальной информации, внесенного Ричардом Шепардом, депутатом-консерватором от Олдридж Браунхиллз. Законопроект, который должен был реформировать Закон о государственной тайне, был провален 271 голосом против 234, с перевесом в 37 голосов. Однако 19 тори проголосовали за этот законопроект, а если учесть воздержавшихся, то примерно 50 депутатов-консерваторов не подчинились повестке. Тем не менее этот законопроект заставил министра внутренних дел пообещать изменить Закон о гостайне в сессию 1988/89 года.

Если законопроект прошел второе чтение, его передают на рассмотрение в постоянный комитет, в точности как правительственный законопроект. Обычно им занимается комитет С (остальные — А, В, D, Е и F — заняты правительственными законопроектами). Состав комитета, в котором заседают 17 депутатов, отражает соотношение голосов во время голосования после второго чтения, однако в отличие от правительственных законопроектов депутаты от правительственной партии и оппозиции сидят вместе: сторонники законопроекта по одну сторону, противники — по другую. В работе комитета выделяется только одно «окно», так что и здесь существуют возможности для откладывания в долгий ящик. На законопроекты, ничего из себя

не представляющие, может уйти ужасно много времени, чтобы более полемичные документы не добрались до стадии комитета. Постоянные комитеты, рассматривающие частные законопроекты, обычно заседают в среду утром, с десяти утра до часу дня, однако комитет может принять предложение о том, чтобы собираться чаще. Например, в 1977 году законопроекту о внесении поправок в Закон об абортах, представленному Уильямом Беньоном, депутатом-консерватором от Милтон-Кинз, посвятили десять заседаний, три из которых продолжались всю ночь. Сторонники законопроекта надеялись таким образом ускорить его прохождение через комитет. Противники же решили придерживаться законопроекта в комитете, обсуждая каждое его положение во всех подробностях и стремясь вносить поправки. Шесть депутатов-лейбористок и один депутат-консерватор проговорили за это время больше ста часов, к вящему удивлению инициатора законопроекта, который выдвинул предложение об увеличении числа заседаний, чтобы законопроект прошел через комитет за пару дней. В этом конкретном случае затягивание комитетской стадии было крайне важным, чтобы стадия доклада и третье чтение не состоялись вообще. Близились летние каникулы, и к тому времени, когда стадия комитета завершилась, уже не осталось ни одной свободной пятницы для частных законопроектов, а правительство отказалось предоставить дополнительное время. Если какой-нибудь вопрос глубоко затрагивает интересы обеих сторон, те используют все доступные им парламентские методы для достижения своей цели.

Когда частный законопроект пройдет через стадию комитета, он возвращается в палату на стадию доклада и третье чтение. Только выдержав все эти испытания, он попадает в палату лордов — точно так же, как правительственный законопроект. Стадия доклада и третье чтение могут оказаться столь же непредсказуемыми, как и второе чтение. Джон Корри, бывший депутат-консерватор от Каннингема, представил в сессию 1979/80 года законопроект о внесении поправок в Закон об абортах, который получил во втором чтении

большинство в 144 голоса. Эта сессия оказалась длиннее обычного и продлилась 15 месяцев из-за всеобщих выборов в июне 1979 года. На стадию доклада и третье чтение выпало семь дней вместо обычных шести, однако первые два ушли на прения по поправкам к пункту 1, третий день отдали под законопроект о ремнях безопасности, четвертый потратили на поправки к пункту 2 законопроекта Корри, пятый — на законопроект о транспортных льготах для инвалидов (Шотландия) и снова законопроект о ремнях безопасности. Дебаты по законопроекту Корри возобновились на шестой день, рассматривалось огромное количество поправок, по ним проводилось голосование, но законопроект так и не добрался до третьего чтения, исчерпав все отпущенное время. Он занял почти половину времени, выделенного на рассмотрение частных законопроектов в ту парламентскую сессию, но его изучение пришлось на самую горячую пору. Возможно, этот опыт стал для Корри уроком: в следующую сессию, вытянув первый номер во время жеребьевки, он успешно провел через парламент законопроект под заглавием «О болезни рыб».

Обычно правительство предпочитает оставлять дела, связанные со спорными вопросами морали или социальными реформами в области нравственных норм, на волю частной законодательной инициативы, в основном потому, что члены его собственной партии, как внутри, так и вне парламента, придерживаются противоположных точек зрения по таким вопросам и рассматривают их как дело совести каждого отдельного человека, а не партийной идеологии. Например, в докладе комитета Вулфендена в 1957 году утверждалось, что сексуальная связь между лицами одного пола, совершаемая частным образом по обоюдному согласию между совершеннолетними, более не должна считаться преступлением. Ни действовавшее тогда правительство консерваторов, ни правительство лейбористов, сменившее его в 1964 году, не издавали законов по данному вопросу, считая его слишком деликатным. Десять лет спустя была предпринята реформа благодаря частному законопроекту. Он открыл серию

законопроектов, посвященных социальным реформам в 1960—1970-е годы. К ним относятся законопроекты Дэвида Стила о разрешении аборт, проект закона о разводах 1969 года, внесенный лейбористом Алеком Джоунсом, и Закон о хронических больных и нетрудоспособных гражданах 1970 года, представленный лейбористом Альфом Моррисом.

Каждый из этих законопроектов получил от правительства дополнительное время на рассмотрение в парламенте, как правило, на стадии доклада и третьего чтения, потому что правительство либо поддерживало принцип того или иного законопроекта, либо признавало, насколько сильны соответствующие настроения в палате и во всей стране. И консерваторы, и лейбористы, находившиеся у власти в 1970-е годы, предоставляли правительственное время для рассмотрения частных законопроектов, однако с 1979 по 1987 год только три законопроекта получили такую помощь на стадиях комитета, доклада или третьего чтения. Конечно же обычно это обеспечивает законопроекту успех.

Современные правительства проявляют совершенно иное отношение к частной законодательной инициативе. В сессию 1930/31 года в специальный комитет по процедурным вопросам поступили критические замечания по поводу таких законопроектов с обеих сторон палаты, а Уинстон Черчилль заявил комитету, что надо сделать так, чтобы «всяким там благим намерениям было трудно попасть в свод законов». Ллойд Джордж пожелал, чтобы оформитель правительственных законопроектов был предоставлен в распоряжение инициаторов первых десяти законопроектов по жребию — рядовые депутаты наверняка оценили бы эту услугу, поскольку не могли рассчитывать на чью-либо помощь при составлении проекта закона. Его предложение не было принято. В те дни Лейбористская партия не проявила воодушевления по совсем другим причинам: в 1920-е годы депутаты-лейбористы использовали частные законопроекты для продвижения политики партии, но не имели никакого успеха из-за отсутствия большинства в палате. Главный «хлыст» лейбористов заявил комитету, что время, потраченное на эти зако-

нопроекты, ушло впустую. Послевоенное правительство Эттли не допускало частной законодательной инициативы, не отменив положение, существовавшее во время войны, однако ему пришлось уступить под давлением палаты в 1948 году: тогда-то и была учреждена система жеребьевки.

Получить правительственное время — не единственный способ обеспечить попадание законопроекта в свод законов. Другой метод — выбрать краткий и недискуссионный законопроект, может быть, такой, что получил благословение правительства с самого начала. Иногда действующее правительство берет обязательство издать закон на тему этого самого частного законопроекта, в особенности если тот продвигается трудно, и в случае таких заверений законопроект может быть снят с обсуждения. Например, законопроект Филиппа Уайтхеда о внесении поправок в Закон о полиции от 1973 года, имевший целью реформировать процедуру разбора жалоб на полицию, был снят со второго чтения, когда министр внутренних дел поручился за то, что жалобы станет расследовать орган, независимый от полиции. Уже упоминавшийся законопроект Остина Митчелла прошел второе чтение, но был снят на стадии комитета, когда высший чиновник министерства юстиции сэр Патрик Мэйхью согласился образовать комитет для рассмотрения вопроса о составлении нотариальных актов о передаче имущества. Тот рекомендовал учредить «мини-профессию» лицензированных юристов, ведущих дела по передаче имущества, что стало частью Закона об отправлении правосудия 1984 года. Впоследствии правительство попыталось забрать обратно свое обещание позволить ЖСК и банкам составлять нотариальные акты о передаче имущества, что привело к новым сражениям с департаментом лорда-канцлера, однако в конце концов это положение было вписано в Закон о жилищно-строительных кооперативах от 1986 года.

Другие законопроекты вспахивают целину. Джо Ричардсон, депутат-лейбористка от Баркинга, внесла в 1976 году законопроект о бытовом насилии вслед за докладом специального комитета о насилии в семье —

серьезной социальной проблеме, на которую до 1970-х годов старательно закрывали глаза. Законопроект обрел силу закона — «волнительный процесс» для любого депутата, как выразилась госпожа Ричардсон. Примерно десять лет спустя, вспоминая об этом, она чувствовала, что способствовала изменениям в жизни многих женщин. «Это очень скромный вклад, но он помог многим женщинам, которые не могли уйти из дома, не добившись предварительно развода или судебного разлучения, и предоставил им некоторую защиту и передышку, чтобы решить, что лучше для их семьи и для них самих».

Некоторые депутаты приносят своими законодательными инициативами пользу всему обществу. Другие умудряются навредить сами себе из-за своего отношения к этому аспекту британской политики. Одним из таких был Рольф Дадли Уильямс, депутат-консерватор от Эксетера, претендовавший на известность из-за того, что в 1950-е годы основал с группой товарищей компанию «Джет Пропалшн», поставив себе непростую задачу — продавать другим компаниям идею реактивного двигателя без пропеллера, в то время когда потенциальные инвесторы считали это чистой воды фантазией. Однако в парламенте он бросил все силы на борьбу с самим принципом частной законодательной инициативы, поскольку считал, что у депутатов не должно быть этого права. Он допустил ошибку, выступив против законопроекта о правительственных субсидиях для собачьих питомников, внесенного Джослин Лукас. Он заговорил закон, однако сам пострадал, получив больше писем на эту тему, чем на любую другую. Он, видно, забыл, что «собака — священная корова британской политики», и поплатился за это, уступив свое место в парламенте Гвинет Данвуди, кандидатке от лейбористов на всеобщих выборах 1964 года. Она занимала это место шесть лет; это был единственный раз, когда тори лишились мандата.

Принимая во внимание все препятствия, процент отсева законопроектов, отобранных по жребию, очень высок. В парламенте созыва 1970—1974 годов 22 законопроекта обрели силу закона, а 58 провалились; с

1974 по 1979 год 34 закона прошли, а 65 провалились, а с 1979 по 1987 год 115 законов получили королевскую санкцию — в среднем 88 законопроектов за сессию, что гораздо больше средней величины в 32 за сессию в 1950/51 году и 1959/60 году. Частные законопроекты отнимают у заинтересованных депутатов много времени и сил. Само составление документа — жуткая головная боль. Депутаты могут потратить на эти цели небольшое пособие в 200 фунтов, установленное в 1971 году и с тех пор не увеличивавшееся, но мало кто им пользуется. Дело в том, что обычно на помощь депутату приходят организации или группы давления, поддерживающие законопроект, а также правовые комиссии или правительственные департаменты, желающие провести некую ограниченную меру или помочь, если законопроект был одобрен в принципе.

Есть еще одно давнишнее ограничение в отношении частных законопроектов. Еще в 1706 году палата общин решила, что «сия палата не будет принимать петиций на любые суммы денег, относящиеся до государственных дел, сверх того, что рекомендовано монархом». Таким образом, депутат не может внести законопроект, главной целью которого является увеличение государственных расходов или создание их новой статьи. Конечно, законопроект может косвенным образом вызвать увеличение трат. В таком случае депутат представляет законопроект, а глава заинтересованного департамента должен внести финансовую резолюцию, утверждающую дополнительные расходы, во время заседания палаты на правах комитета. Такой процедурой пользовались очень редко: всего пять раз при правительстве лейбористов с 1974 по 1979 год и три раза при консерваторах, в 1979—1985 годах.

Одни законопроекты становятся широко разрекламированными, а другие вызывают резкие разногласия, вплоть до постановки вопроса о привилегиях палаты общин. Например, 7 марта 1988 года спикер заявил, что письмо, направленное депутатом-либералом Дэвидом Элтоном, представлявшим законопроект о внесении поправок в Закон об абортах, избирателям депутатов, входивших в постоянный комитет по зако-

нопроекту о лицензировании (предприятий розничной торговли), обвиняя их в затягивании обсуждения этого законопроекта, чтобы его собственный текст не успел попасть в комитет, было нарушением привилегий. Кстати, письмо было отправлено еще до того, как прения по законопроекту вообще начались. Спикер продолжил: «Надлежит принять меры, чтобы не позволить членам парламента рассуждать о вещах, о которых они вольны высказываться только в этой палате, и беспокоить коллег в их избирательных округах». Поскольку Дэвид Элтон принес свои извинения, на сей раз обошлось без дебатов о привилегиях.

Законопроекты с десятиминутным обсуждением

Законопроекты, вносимые по жребию, — не единственная форма частной законодательной инициативы. Среди депутатов столь же популярны законопроекты с десятиминутным обсуждением. Решив воспользоваться этой возможностью, парламентарии выстраиваются в очередь, чтобы подать заявку на законопроект в 10 утра, обычно за три недели до обсуждения. Весь вечер им придется провести на ногах: тогда окажешься первым в очереди на следующее утро. Десятиминутные законопроекты обсуждаются по одному в день каждые вторник и среду, начиная с седьмой недели сессии. Темы законопроектов упоминают в повестке дня, чтобы другой депутат мог выступить с возражениями и даже довести дело до голосования. Если палата проголосует за то, чтобы рассмотреть законопроект, его представляет инициатор, который проходит от ограждения палаты к столу, три раза кланяясь по пути. Разумеется, проект вряд ли станет законом, но депутаты все равно упорно добиваются выступления.

Дело в том, что такой законопроект дает депутату около десяти минут парламентского прайм-тайма перед началом основной работы: и сам депутат, и его законопроект могут получить известность, иногда к досаде его коллег, на которых потом обрушатся письма

избирателей, просящих проголосовать за документ, который, как известно депутатам, имеет мало шансов стать законом. С 1974 по 1987 год только четыре десятиминутных законопроекта получили королевскую санкцию: «О внесении поправок в Закон о транспорте» (1980/81), «Об управлении платежеспособностью (Шотландия)» (1982/83), «О внесении поправок в Закон об аренде» и «О внесении поправок в Закон о городском и сельском планировании» (1984/85). Количество десятиминутных законопроектов неуклонно росло с 87 в 1950—1960-е годы до 396 в 1970-е и 235 в первой половине 1980-х, отражая решимость, с какой депутаты поднимали вопросы, казавшиеся им важными, причем лейбористы гораздо охотнее использовали эту процедуру, чем консерваторы.

Нельзя сказать, что десятиминутные законопроекты — потакание своим слабостям со стороны депутатов. Их цель — привлечь внимание к вопросам, которые занимают и общество, и правительство, и, возможно, проложить дорогу к принятию законов. Серия десятиминутных законопроектов в 1960—1970-е годы подготовила почву для последующих частных законопроектов, обретших силу закона. Отмене смертной казни, театральной цензуры и уголовного преследования гомосексуалистов способствовали предварительные дебаты и привлечение внимания к необходимости этих реформ, вызванные десятиминутными законопроектами.

Необсуждаемые законопроекты

Еще один способ привлечь внимание к злободневным темам или вопросам и побудить правительство к действию — законопроекты, не участвующие в жеребьевке и вносимые согласно статье 39 регламента. Такие законопроекты можно выдвигать без обсуждения в любой присутственный день после пятой среды новой сессии. Депутаты должны только уведомить о своем намерении в предыдущий день, а затем кивнуть спикеру, когда тот выкликнет их имя. После этого депутат передает заглавие

законопроекта клерку, который его зачитывает. Очень мало законопроектов, внесенных таким образом, обретают силу закона; их главное предназначение — придать известность идеям или испортить жизнь правительству. Один такой законопроект был представлен 12 ноября 1987 года Дональдом Дьюаром, депутатом-лейбористом от Глазго и представителем оппозиции от Шотландии. Законопроект имел целью учреждение в Шотландии законодательной и исполнительной власти, и при тогдашних обстоятельствах ему вряд ли бы дали ход*. Однако один из подобных законопроектов в 1985 году стал законом — это Закон о запрете женского обрезания.

В палате лордов

Когда частные законопроекты пройдут через все стадии рассмотрения в палате общин, их передают в палату лордов. В последние годы это не становилось серьезным препятствием для обретения ими силы закона, что, впрочем, не всегда гарантировано; например, лорды несколько раз пресекали попытки депутатов отменить смертную казнь**. С учреждением

* В 1979 году был проведен референдум по вопросу о расширении прав местного самоуправления в Шотландии; большинство населения проголосовало против ограниченной автономии. В 1989 году была создана Шотландская конституционная конвенция, чтобы юридически обосновать учреждение в Шотландии парламента. По итогам референдума 11 сентября 1997 года, проведенного по инициативе лейбористского правительства Тони Блэра, 74% шотландцев высказались за создание парламента. В 1999 году, впервые после 1707 года, в Шотландии были сформированы органы законодательной и исполнительной власти. Дональд Дьюар стал главным министром, либерал-демократ Дэвид Стил — председателем парламента.

** В 1965 году британский парламент принял закон об отмене смертной казни за убийство временно, сроком на 5 лет, а в 1969 году отменил ее навсегда. До 1988 года в парламент 18 раз вносились законопроекты с требованием восстановить смертную казнь для террористов, но каждый раз сторонники этой меры оставались в меньшинстве. Смертная казнь по-прежнему грозит виновным в государственной измене, в пиратстве с применением насилия и в военных преступлениях, но может быть приведена в исполнение только в военное время (с 1946 года не было ни одного подобного случая).

пожизненного пэрства в 1958 году начались перемены. С тех пор ни один частный законопроект с предложением неоднозначных социальных реформ не был задержан в палате лордов, и бывало, что некоторые из таких законопроектов проходили через верхнюю палату раньше, чем через нижнюю (см. главу пятую). Напротив, законопроекты, поступающие из палаты лордов, нечасто становятся законами. Есть лишь несколько исключений, например, Закон о торговом судоходстве и Закон о благотворительности в 1985 году или Закон о браке (запрещенные степени родства) от 1986 года. Один частный законопроект из палаты лордов продвигался невероятно быстро. Закон о воскресных театральных представлениях 1972 года, разрешавший давать спектакли по воскресеньям, был частным законопроектом, выдвинутым пэром, и прошел второе чтение «разом», без обсуждения, пополнив собой список законопроектов, ожидающих рассмотрения в постоянном комитете. Тогда депутат, представляющий законопроект в палате общин, — Хью Дженкинс, — выступил с предложением в четыре часа дня в пятницу о том, чтобы немедленно приступить к его рассмотрению в комитете. На прения не было времени, но поскольку никто не возразил, законопроект прошел через все стадии и получил королевскую санкцию. Однако это исключительный случай.

У оппозиции нет возможности вносить законопроекты — парламентская особенность, которая не всегда понятна людям со стороны. Оппозиция может только голосовать против и критиковать законопроекты, вносимые правительством. У нее нет также права законодательной инициативы, за исключением возможности рядовых депутатов попытаться выступить с частным законопроектом; но и тогда эти законопроекты не должны повлечь за собой увеличение государственных расходов, разве что в очень небольших пределах, с дозволения правительства. И все же, несмотря на все эти препятствия, «заднескамеечники» используют такие приемы, чтобы произвести важные и значимые перемены в обществе.

ЧАСТНЫЕ ЗАКОНОПРОЕКТЫ

В начале повестки дня заседаний палаты общин с понедельника по четверг значится: «Частные вопросы», а иногда — «В семь часов. Председатель бюджетной комиссии выступает в прениях по частным вопросам, намеченным к рассмотрению», — это редкий случай, поскольку большинство законопроектов в отношении частных лиц проходят через парламент без возражений. Те, кто хочет провести такой законопроект через парламент, знают, что ему предстоит проделать долгий путь: прежде, чем законопроект станет законом, надо будет потратить много денег и несколько месяцев. В октябре 1988 года Объединенный комитет по процедуре представления законопроектов в отношении частных лиц, учрежденный в ответ на ходатайство, подписанное в 1986 году большим количеством депутатов, представил доклад, в результате которого процедура может измениться.

Частные законопроекты совсем не похожи на депутатские. Их действие ограничено, касаясь отдельных лиц, групп лиц или корпоративных организаций — например местных властей, Британских железных дорог или государственных компаний. Такие законопроекты ограничены и по своей цели, однако до конца XVIII века они доминировали во время дебатов в парламенте, поскольку только таким образом можно было замос-

тить дороги, вырыть каналы, избежать обложения десятиной и т. д. Через парламент проходили сотни подобных законопроектов. Даже в XIX веке они часто являлись предшественниками важных правительственных биллей, введивших социальные реформы. Например, перед принятием Закона о бедных от 1833 года местные власти или приходы выдвинули более 150 законов в отношении частных лиц, в основном в правление Георга III и Георга IV, чтобы местные власти имели возможность помогать бедным.

Иногда такие законопроекты касались частных дел, например развода или получения гражданства. Для отдельных людей это был единственный способ обрести права, которые теперь считаются само собой разумеющимися и даруются либо по суду, либо в ходе административной процедуры. Положение о том, что каждый может подать в парламент такой законопроект, надо понимать в таком же смысле, как то, что каждый может пообедать в отеле «Риц». На деле только богатые добивались таким способом развода или улаживали другие неурядицы. Законопроекты о разводе были обычным делом, однако некоторые выбивались из общего ряда, принимая даже мелодраматический оборот. В 1827 году Эдвард Гиббон Уэйкфилд уговорил 15-летнюю мисс Тернер совершить побег из школы-интерната. Уэйкфилд сказал ей, что ее отец на грани разорения и единственный способ его спасти — ее брак с ним. Они пересекли границу Шотландии и поженились, однако девочку удалось вызволить прежде, чем брак свершился. Чтобы подтвердить, что она юридически свободна, через парламент провели законопроект, объявляющий мнимый брак недействительным.

В первых законопроектах о разводе в XVIII веке сохранилось положение о том, что муж, добившийся развода, должен предоставлять бывшей жене средства к существованию. Позднее в том же столетии палата лордов решила, что такая система будет поощрять к безнравственности, поскольку прелюбодейка получит денежное содержание. Палата общин придерживалась иной точки зрения: женщина не может быть обречена на нищету. Была учреждена неофициальная система,

член которой, именовавшийся «другом женщин», должен был отслеживать все акты о разводе, чтобы убедиться, что жена получит адекватное финансовое обеспечение. Во избежание конфликта с палатой лордов в законопроект о разводе не включали такого положения, однако ясно давали понять, что прежде чем комитет представит законопроект, муж должен дать согласие на выплату содержания. Теперь акты о разводе уже не рассматриваются в парламенте: это дело суда.

Законопроекты в отношении частных лиц входят в традиционные функции парламента, начиная с заявления Эдуарда I о том, что «во многих случаях государь король, во имя общей пользы и в силу своих прерогатив, стоит над законами и обычаями, принятыми в сем королевстве». Парламентские частные законы происходят от королевских милостей, пожалованных частному лицу, или прав, дарованных общине. После заявления Эдуарда петиции потекли рекой, так что к 1280 году король и его совет уже не справлялись с ними, и их стали отправлять на рассмотрение канцлеру, казначею, судьям и в еврейские органы правосудия (до изгнания евреев из Англии в 1290 году). Позднее, со времен Генриха IV, эти петиции выслушивались только в палате общин: в них испрашивали «полномочия или позволение», выходящие за рамки общих законов региона в пользу просителей. Если просьба ходатаев удовлетворялась, решения парламента записывали как парламентские законы: в царствование Генриха VI их выделяли в отдельный свод законодательных актов. Древнее право подавать петиции в парламент было подтверждено двумя резолюциями палаты общин в 1669 году: «Любой человек в Англии имеет право подготовить и представить петицию в палату общин», а «правом и привилегией палаты общин является судить о том, годны они или не годны, чтобы их принять». Так что теперь, если муниципальный совет Ливерпуля, какая-либо благотворительная организация или Британские железные дороги вносят в парламент свой законопроект, они следуют вековой традиции, согласно которой любой человек или группа лиц может обратиться в парламент, чтобы удовлетворить свои жалобы.

В 1762 году, согласно «Ливерпульскому трактату» — пособию по процедуре XVIII века, написанному одним членом парламента, — прохождение законопроекта в отношении частных лиц через палату общин было в общих чертах похоже на нынешнее, хотя конечно же с тех пор произошли кое-какие изменения. Первым шагом, как и теперь, было подать ходатайство о законопроекте. Такие законопроекты вносят не депутаты и не пэры, а юристы, работающие при парламенте. Эти служащие заменили собой парламентских клерков, которым плата за составление частных законопроектов приносила солидный «приварок», пока палата общин не положила конец этой практике в 1833 году. Теперь существуют целые адвокатские конторы, специализирующиеся на этой деятельности; некоторые из них были учреждены еще в начале XIX века. Все парламентские агенты должны быть зарегистрированы и не являться депутатами. И все же провести частный законопроект через парламент — до сих пор дорогое удовольствие.

Ходатай должен представить свидетельства о том, что законопроект необходим и обоснован. В прошлом ходатаю приходилось отстаивать свои интересы в палате, и законопроект до сих пор имеет форму прошения к королю. Но сегодня спикер может вести дело в интересах инициаторов законопроекта, и «доказательство необходимости» подтверждается во время подробных дебатов по положениям документа в обеих палатах. Сегодня лишь малая толика частных законопроектов имеет отношение к личным делам. Обычно их вносят компании и местные власти, и они часто видоизменяют ландшафт (как меняли его и в прошлом): в результате принятия законопроектов прокладывают железные дороги и каналы. Не так давно законопроект об обходной дороге в Оукхемптоне вызвал споры, поскольку эта дорога должна была проходить через Дартмурский национальный парк, что не могло не сказаться на живой природе.

Инициатор законопроекта, будь то компания, местные власти или частное лицо, теперь должен обратиться в Отдел частных законопроектов, учрежденный в

1810 году и взявший на себя обязанности клерков. Ходатайство о законопроекте надлежит представить к 27 ноября в любую сессию; после этого составляется набросок, зачастую по образцу, предоставленному Отделом, чтобы сэкономить время и деньги. Приходится считаться с широким кругом постановлений, изданных палатой общин в 1848 году в отношении частных законопроектов. В частности, надо упомянуть все заинтересованные стороны. Любые жалобы с подробным изложением фактов, имеющие отношение к законопроекту, следует представить до 17 декабря.

Петиции «за» и «против» законопроекта могут быть представлены в парламент, но их больше не заслушивают в комитете, поскольку это дорого и долго (хотя сами законопроекты в комитете рассматриваются). Петиции поступают по поводу только одного из трех законопроектов за каждую сессию. Заинтересованный правительственный департамент, например министерство транспорта или окружающей среды, сообщает о своем мнении комитету, рассматривающему законопроект, либо в форме доклада министра, либо направляя чиновника из департамента для участия в заседании комитета. Правительственные департаменты не подают петиций ни «за», ни «против» таких законопроектов. С 1865 года все ходатайства передаются в парламентскую комиссию по рассмотрению вопросов, связанных с частными законопроектами, которая состоит из председателя бюджетной комиссии, его заместителя, совета при спикере и еще семи депутатов, назначенных спикером. Преодолев этот барьер, законопроект готов отправиться в путь через парламент.

Как и в случае государственных законопроектов, первое чтение — сушая формальность; оно происходит, когда законопроект «кладут на стол». Затем проходит второе чтение — по меньшей мере четыре дня спустя. Второе чтение — опять-таки чистая условность, поскольку все свидетельства «за» или «против» законопроекта рассматриваются в комитете. Документ передают в комитет по законопроектам, не встретившим возражений, состоящий из семи членов, включая председателя бюджетной комиссии и его заместителя.

Если во время второго чтения у законопроекта появился оппонент, то рассматривающий его комитет будет состоять из четырех членов парламента, каждый из которых должен подписать заявление о том, что ни он сам, ни его избиратели не имеют личной или финансовой заинтересованности в законопроекте и что никакие местные интересы округа в нем также не затронуты. Странное дело: это единственный случай, когда депутата просят сделать заявление о его личной заинтересованности в законе.

Если депутата избрали для работы в комитете по частному законопроекту, он обязан в нем работать, в отличие от постоянных комитетов по государственным законопроектам. Практически никаких оправданий не принимается. В мае 1845 года одному депутату было приказано посещать заседания комитета по частному законопроекту, хотя он уже состоял в постоянных комитетах по двум государственным законопроектам. Годом позже другой депутат, Смит О'Брайен от Лимерика, дважды отказался присутствовать на заседании комитета по частному законопроекту, а потому был «объявлен виновным в неповиновении и передан под надзор пристава» на 25 дней. Дизраэли прокомментировал это так: «Готовы ли мы поддерживать принцип принуждения, заставляя членов комитетов посещать заседания? Надеюсь, что нет, в особенности потому, что обстоятельства, которые обосновывали этот принцип, быстро исчезают. В свое время предполагалось, что рассмотрение дел железных дорог продлится семь лет; однако эти ожидаемые обстоятельства не возникли, а поскольку их нет, палата теперь может судить о целесообразности насаждения принципа обязательного посещения».

С 1846 года не произошло ничего такого, что позволило бы отказаться от этого принципа, однако его придерживаются не так строго, как обычно считается.

Похожая проблема возникла в сессию 1985/86 года, когда Энн Клуйд, депутатка от Кинон-Вэлли, обнаружила, что ее назначили в комитет по законопроекту о доке и железной дороге в Феликстоу, уведомив об этом открыткой из Отборочного комитета. В это время она

состояла в постоянном комитете по законопроекту о газе, который продвигался очень медленно и отнимал много времени, да к тому же и обладал большой государственной важностью. Миссис Клуйд не посещала заседаний комитета, равно как и другой депутат от лейбористов, Дерек Фатчетт, назначенный в комитет по законопроекту о Феликстоу. Однако им не пришлось платить штраф, так что тщательно поддерживаемая среди депутатов уверенность в том, что прогулы приведут к финансовым санкциям, — очередной миф, распространяемый «хлыстами», чтобы стимулировать депутатов к посещению комитетов. Этот вопрос поднимался в палате, когда председатель бюджетной комиссии, отвечающий в палате за законопроекты в отношении частных лиц, выдвинул предложение о том, чтобы кворум сократили до двух человек. Палата приняла это предложение, и законопроект вернули в комитет, где свидетельства изучали как раз два депутата. Комитеты по частным законопроектам собираются три дня в неделю и должны заслушать подробные свидетельские показания от инициаторов законопроекта. Разумеется, депутатам трудно работать в двух постоянных комитетах, учитывая, сколько на это нужно времени.

Но какие бы ни возникли трудности, как только комитет составлен, ходатаи обязаны представить ему окончательный вариант законопроекта с полностью прописанными положениями; частный законопроект должен соответствовать всем требованиям, предъявляемым к государственным парламентским законам. Комитет не придерживается процедуры для постоянного комитета по правительственным или депутатским законопроектам. Зато депутаты обладают почти судейской дееспособностью, заслушивая свидетельские показания от совета и свидетельства в пользу законопроекта и против него. Заседания проходят публично, пока комитет не соберется провести обсуждение и проголосовать по положениям законопроекта с учетом выслушанных свидетельств. По завершении стадии комитета его председатель, подписав законопроект и включив в него все поправки, внесенные ко-

митетом, делает доклад палате. Вернувшись в палату, частный законопроект проходит через стадию доклада и третьего чтения точно так же, как государственный. Затем он отправляется в палату лордов, где в него могут внести поправки, которые, в свою очередь, рассмотрит палата общин. Единственными частными законопроектами, начинающими свой путь в палате лордов, могут быть личные и обобщающие законопроекты (которые сводят воедино несколько законопроектов схожей тематики для упрощения работы). Личные законопроекты теперь касаются только управления поместьями или разрешения на брак, если существуют некие ограничения по закону. За последнее время было только три таких законопроекта: о браке Эдварда Берри и Дорин Уорд, отчима и падчерицы, в 1979 году; Джона и Джиллиан Дэр, пасынка и мачехи, в 1981 году; Хью и Нормы Смолл, отчима и падчерицы, тоже в 1981 году.

В отличие от государственных законов рассмотрение частных законопроектов можно перенести на следующую парламентскую сессию, если только парламент поддержит соответствующее предложение, внесенное председателем бюджетной комиссии по своему усмотрению. Такое может случиться, если сессия уже подходит к концу или если рассмотрение законопроекта откладывалось. Законопроект о доке и железной дороге в Феликстоу, в котором предлагалось провести железную дорогу к докам, — как раз такой случай. Он был представлен в Отдел частных законопроектов в 1984 году. Первое чтение состоялось 22 января 1985 года, а сообщение о втором чтении поступило 23 января 1985 года. Второе чтение оказалось заблокированным несколько раз с января по май и в конечном счете прошло с оппонированием 13 мая 1985 года. После докладов экспертов (которые должны рассмотреть юридические аспекты и возможное противоречие с другими законопроектами) и ходатайства о предоставлении дополнительного времени. Постоянный комитет по оппонированному законопроекту был распущен 25 июня 1985 года. Палата общин после дебатов дала позволение на то, чтобы придержать законопроект и перенести его на следующую сессию.

Рассмотрение законопроекта о Феликстоу в сессию 1985/86 года началось опять с первого и второго чтения, затем был назначен комитет, изучавший законопроект с 3 декабря 1985 года по 13 мая 1986 года, кворум в комитете снова был сокращен до двух человек — опять-таки после обсуждения в палате. Законопроект был возвращен на рассмотрение палаты 20 мая, однако оставался нерассмотренным до 14 июля 1986 года; 15 июля было предложено новое положение, которое добавили к документу. Его прохождение снова приостановили после прений 26 октября 1986 года. Тот же рок тяготел над ним в сессию 1986/87 года: он снова был приостановлен после очередных прений, поскольку в мае 1987 года роспуск парламента был неминуем. Законопроект о доке и железной дороге в Феликстоу стал чем-то привычным и снискал еще большую известность, когда лейбористы использовали его для «флибустьерства» и загубили целый день работы палаты, проговорив до часу дня и позже. В конце концов законопроект прошел через все стадии рассмотрения в сессию 1987/88 года.

Этот пример показывает, насколько уязвимы частные законопроекты для решительного противодействия со стороны депутатов, не являющихся членами комитета. Каждая стадия законопроекта должна быть указана в повестке дня в графе, отведенной для частных законопроектов. Один депутат может воскликнуть: «Возражаю!», когда законопроект впервые появляется на повестке дня, и тогда его прохождение не может продолжаться без полновесных дебатов, если только депутат не возьмет свое возражение обратно. Время для дебатов по оппонируемым частным делам ограничено 19—22 часами с понедельника по четверг, но, естественно, распорядители государственных вопросов с неохотой уделяют время для таких законопроектов, учитывая, какое количество государственных дел нужно рассмотреть за сессию. Иногда депутаты возражают или грозят тем, что возразят, против частных законопроектов либо чтобы добиться уступок от «хлыстов» по некоторым другим делам, не связанным с законопроектом, либо чтобы добиться

изменения самого законопроекта. В любом случае, возражения можно снять, если заинтересованные депутаты пришли к соглашению.

Длительная отсрочка, которой подвергся законопроект о доке и железной дороге в Феликстоу, была вызвана опасениями по поводу того, что дополнительное положение о контейнерных перевозках повлияет на работу уже существующих портов, а также серьезной обеспокоенностью местного населения в связи с осушением болот в Тримли для расширения доков и, соответственно, уничтожением природной среды. Королевское общество защиты птиц, Совет защиты сельской Англии и Природоохранное общество графства Саффолк выступили против законопроекта. Некоторые депутаты и внешние организации чувствовали, что процедуру по данному законопроекту и множеству других, таких, как законопроект об обходной дороге в Оукхемптоне, следует заменить более быстрой и менее громоздкой, в центре которой должно стоять государственное проектное исследование. Этот вопрос также пересматривается Совместным комитетом (палаты лордов и палаты общин) по процедурным вопросам.

Несмотря на обязательство рационализировать процедуру рассмотрения частных законопроектов, в этой области практически ничего не изменилось, разве что законопроекты было разрешено переносить на следующую парламентскую сессию. Редкому частному законопроекту удавалось пройти через все стадии рассмотрения за одну сессию; было издано распоряжение, чтобы их переносили на следующую сессию на том этапе, до которого им удалось добраться. Частные законопроекты не подпадают под действие парламентских актов, поэтому право палаты лордов отсрочивать их рассмотрение не подвергается ограничениям. Парламент по-прежнему показывает свою власть, отыгрываясь на частном законодательстве; например, законопроект о создании нового железнодорожного сообщения в Лондоне провалился на стадии комитета: тот рекомендовал прекратить его рассмотрение.

Число частных законопроектов за последние несколько лет резко сократилось. Акт о транспорте и

строительных работах от 1992 года снял необходимость в частном законодательстве, касающемся железных дорог, трамвайных путей, портовых зданий и других видов строительства. Многие вопросы такого рода больше не рассматриваются в парламенте, если только правительство не считает, что данный проект имеет общегосударственное значение. Но даже в этом случае времена затяжных и спорных частных законопроектов прошли. Дебаты ограничены прениями в зале палаты по вопросу о том, насколько желательно осуществление проекта. Акт о транспорте и строительных работах урезал количество частных законопроектов самое большее до пяти за год.

ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ ПОСТАНОВЛЕНИЯ

Парламентский закон не всегда вступает в силу сразу же по получении королевской санкции; он становится законом — частично или целиком — три или более месяцев спустя. Иногда тому есть практические причины: например, Закон о финансовых операциях, изданный для регулирования сферы финансовых услуг, вступил в силу в апреле 1988 года, хотя получил Королевскую санкцию в 1986-м. Это было сделано, чтобы дать время саморегулирующимся организациям, учрежденным по этому закону, составить свои своды правил и заручиться одобрением Управления ценных бумаг и инвестиций и Антимонопольного бюро, а также произвести необходимые изменения в этой отрасли, чтобы привести ее в соответствие с законом. Иногда целые разделы закона так и не вступают в силу; это относится к девяти важным разделам Закона о детях от 1975 года, который должен был улучшить законодательство в области воспитания и усыновления детей — оно кажется нам все более важным каждый раз, когда мы читаем о бедственном положении притесняемых детей. Распоряжения о вступлении в силу таких положений называются «стартовыми», это подвид совокупности распоряжений, правил и постановлений, издаваемых каждый год, в основном

членами правительства, но также местными властями или руководством национализированных предприятий. Это часть законов страны, которые могут быть осуществлены в судебном порядке. Британские железные дороги, например, обладают делегированными полномочиями издавать самые разные правила и уложения, которые должны быть утверждены министром внутренних дел и подтверждены статс-секретарем по транспорту, согласно Закону о транспорте от 1962 года; это касается правонарушений на железной дороге, например срыва стоп-крана из озорства, плевков или курения в не отведенных для этого местах.

Такие уложения называют «актами делегированного законодательства», согласно соответствующему закону от 1946 года, вступившему в силу в 1948 году, или же «актами вторичного законодательства» и «правительственными постановлениями», если парламент соглашается предоставить правительству право поработать мельчайшие детали закона. Обсудить их все в палате или даже в постоянном комитете не представляется возможным из-за нехватки времени: законодательная машина тогда бы совсем застопорилась. В этой практике нет ничего нового, она восходит к Средневековью. Формулировка актов делегированного законодательства порой тщательно отшлифовывается. Один из них, изданный в XIX веке, гласил: «Поскольку всемогущему Господу было угодно наслать на Соединенное Королевство недуг, именуемый холерой, то в целях предупреждения, поелику возможно и с Божьей помощью, распространения означенного недуга» тайный совет может издавать всяческие постановления и уложения по поводу гигиены и похорон умерших.

Правительственные постановления (или акты делегированного законодательства) включают много разных типов постановлений, уложений и «указов в совете» (правительственных декретов). В последние годы одним из самых важных было решение правительства издать в 1984 году декрет о запрете для персонала Главного управления правительственной связи в Челтене-

ме вступать в профсоюзы*. Акты делегированного законодательства первоначально представляет в парламент правительство: отпечатанные их копии можно получить в Отделе голосования. Многие из них затем рассматриваются в комитетах, поскольку большинство таких актов настолько подробны, тривиальны, сложны или однозначны, что было бы глупо тратить на них время самой палаты. Комитеты обычно собираются по утрам в 10.30 и зачастую быстро заканчивают свои дела. Нет никакой необходимости тратить время, например, на очередной «договор об избежании двойного налогообложения» — соглашение между Великобританией и другой страной о том, чтобы доходы отдельных лиц или компаний не облагались дважды одним и тем же налогом в обеих странах.

Другие акты делегированного законодательства не только сложны, но и чрезвычайно важны. Тот факт, что большая часть законопроекта представляет собой предписания, которые вступят в действие на более позднем этапе, превращает дебаты по основному законопроекту в «бой с тенью». Оппозиция может не найти возражений по пунктам самого закона, но его главная сила — в предписаниях. Они могут быть представлены на рассмотрение парламента месяцы и даже годы спустя после принятия изначального законопроекта, что на деле предоставляет действующему правительству карт-бланш. В Законе об образовании 1980 года говорилось, что многие важные детали, например собрания школьных директоров, правила закрытия школ, схема предоставления субсидий на обучение, будут оговорены в позднейших предписаниях. Точно так же правила обеспечения дохода, вступившие в силу 11 апреля 1988 года, были изложены в правительственном постановлении — Поправках к предписаниям об обес-

* Большинство служащих управления согласились принять компенсацию в размере 1000 фунтов стерлингов за отказ от участия в каких-либо профсоюзах. 16 июля британский Верховный суд объявил незаконным запрет на вступление в профсоюзы работников Главного управления правительственной связи; 6 августа апелляционный суд отменил это решение, а 22 ноября палата лордов утвердила запрет.

печении дохода 1988 года. Это прекрасный пример того, насколько сложными могут быть такие предписания; в них содержатся головоломные математические формулы, чтобы рассчитать, какие средства больные и нетрудоспособные получают от органов соцобеспечения, если они не смогли выйти на работу в течение нескольких рабочих дней, однако получили зарплату за остаток недели. Каждый год на рассмотрение парламента представляют более тысячи правительственных постановлений, но лишь малая толика из них обсуждается. С 1974 по 1983 год в парламент поступило 6990 актов делегированного законодательства для прохождения отрицательной процедуры, однако на их обсуждение было потрачено только 134 часа.

Существует два способа отклонения — но не исправления — актов делегированного законодательства: «отрицательный» и «утвердительный», определенные соответствующим парламентским законом. Чтобы аннулировать или отклонить акт вторичного законодательства, подпадающий под действие отрицательной процедуры, депутаты должны прибегнуть к «мольбе», хотя большинство таких прошений остаются без ответа. Называется этот документ так потому, что депутат, возражающий против акта делегированного законодательства, должен выступить с предложением о том, «чтобы Ее Величеству была представлена записка со смиренной мольбой, дабы... распоряжение было отменено». Прошение, поданное официальной оппозицией, скорее всего, вызовет прения, но с «мольбой» «заднескамеечника» такого не случится. В последний раз парламент поддержал такое предложение по ошибке: правительственные «хлысты» забыли крикнуть «нет», когда оппозиция кричала «да» по окончании прений по «мольбе» против распоряжения об отмене контроля за ценами на парафин. Но что самое неприятное, одному из «хлыстов» несколько дней спустя пришлось появиться в палате в роли «вице-гофмейстера двора Ее Величества», доставляющего послания из дворца в палату общин. Во фраке и с полагающимся по должности белым жезлом в руке он встал у Стола и объявил, что Ее Величеству было угодно благосклонно

выслушать мольбу и удовлетворить ходатайство. Разумеется, палата встретила его ехидным смехом.

При отрицательной процедуре законодательный акт вступает в силу, если ни одна из палат парламента его не отклонила; «мольбу» нужно представить в течение 40 дней с того момента, когда распоряжение представят на рассмотрение парламента. Даже если депутаты решат оспорить правительственное постановление, правительство может откладывать дебаты до тех пор, пока не выйдет время, или передать документ в комитет. Комитет имеет право только проголосовать после полуторачасовых прений по предложению о том, «что комитет рассмотрел акт вторичного законодательства», но только не за отклонение этого документа, а если отведенные 40 дней уже прошли, то этого не может сделать и вся палата.

Утвердительная процедура предоставляет оппозиции большую свободу действий. Некоторые распоряжения (вид актов делегированного законодательства) всегда обсуждаются в палате; к ним относятся распоряжения, изменяющие или увеличивающие социальные пособия, а также некоторые распоряжения, касающиеся Северной Ирландии, например, дающие разрешение на суды без участия присяжных. В прочих случаях депутаты должны настаивать на дебатах в палате, а не в комитете, для этого требуется волеизъявление 20 и более «заднескамеечников». В таком разе распоряжение должно быть сначала одобрено палатой общин, а потом и палатой лордов, и только тогда может вступить в силу. Если у распоряжения есть оппоненты, правительство должно изыскать время для прений — обычно полтора часа, причем после 22.00. Если в десять вечера проводится голосование более чем по одному вопросу, прения могут оказаться очень непродолжительными: они должны завершиться в 23.30, даже если это означает, что чью-то мудрую речь придется оборвать на полуслове. Однако такие прения можно провести и в рамках основной дневной работы, как было с дебатами по распоряжениям о гражданской обороне, которые начались одним осенним вечером 1983 года в 19.00. В очередной раз распоряжение должно быть принято

или отклонено; вносить поправки нельзя. Иногда распоряжения представляют на рассмотрение палаты общин, и они вступают в силу на ограниченный период времени, начиная действовать на постоянной основе лишь после одобрения обеими палатами. Это положение действует лишь для неотложных законов.

Акты делегированного законодательства обычно рассматривает Объединенный отборочный комитет по вторичному законодательству, в который входят по семь членов от каждой палаты, а возглавляет его депутат от оппозиции. Его дело — лишь техническая правильность документа, а не его достоинства; он также следит за тем, действует ли глава заинтересованного ведомства в рамках своих полномочий и правильно ли составлен акт. На работу этого комитета часто не обращают внимания; палата может одобрить распоряжение еще до того, как его обсудит Объединенный комитет. Любому правительству всегда хочется избежать неприятностей, связанных с прохождением законопроекта через парламент: пусть лучше он будет как можно менее содержательным, а главная его суть будет отражена в распоряжениях, которые могут проскочить через парламент незамеченными.

Два особенно важных вида вторичного законодательства — это «указы в совете» (правительственные декреты в отношении Северной Ирландии) и «меры» Англиканской церкви. С тех пор как в 1972 году была приостановлена деятельность Стормонта, законодательного органа Ольстера, Северной Ирландией управляют из Вестминстера посредством «указов в совете»^{*}. Сначала публикуют опросные листы, с которыми могут ознакомиться депутаты от Северной Ирландии — они могут учитываться при составлении окончатель-

^{*} 1 декабря 1999 года палата общин подавляющим большинством голосов (318 против 10) приняла Указ о деволуции Северной Ирландии, то есть о частичной передаче власти Законодательной ассамблее этой провинции, положив конец 25-летию прямому правлению Великобритании в Северной Ирландии. Палата лордов одобрила указ без голосования. В Северной Ирландии был сформирован Исполком ассамблеи (местное правительство) в составе 12 членов.

ной версии указов, передаваемых затем на рассмотрение парламента. Указы могут касаться любых вопросов: жилищного строительства, образования, социальных услуг, и хотя по каждому из них допустимо проводить полтора-два часа прения, такие дебаты начинаются поздно ночью. В эти указы нельзя вносить поправки, в отличие от законопроектов для Англии, Шотландии и Уэльса.

Палата общин должна утверждать и правила, установленные для англиканской церкви. Руководящие органы церкви (включая Генеральный синод) должны прийти к согласию по любым изменениям, привносимым в церковные законы, именуемые «мерами» (*measures*), после чего их передают на обсуждение парламента. Прения открывает не член правительства, а «заднескамеечник» от правительственной партии — второй комиссар по вопросам церковной недвижимости, назначенный правительством и выступающий от лица церковных комиссаров. Важной мерой, привлекающей к себе подчеркнутый интерес, стал вопрос о рукоположении женщин в епископы, дебаты по которому проводились в октябре 1986 года. Некоторые депутаты усмотрели в этом шаг на пути к рукоположению женщин в священники и воспротивились мере; другие считали, что подобные вопросы вообще не стоит поднимать в палате общин, оставляя на усмотрение единственно англиканской церкви; третьи поддерживали рукоположение женщин в епископы как осуществление принципа равенства полов*. Состоялось голосование. Кое-кто из духовенства считает, что вмешательство парламента в дела церкви — пережиток прошлого, однако это неотъемлемая часть существования государственной церкви.

* В июле 2006 года англиканская церковь начала продвижение к рукоположению женщин в епископы, после того как большинство епископов и две трети мирян поддержали предложение Генерального синода. Ожидается, что это может произойти в 2012 году. Католические прелаты выступили с посланием о том, что рукоположение женщин в сан епископов несет в себе «колоссальную и неприемлемую угрозу» как внутри англиканской общины, так и за ее пределами, и способно положить конец сближению католической и англиканской церквей.

В целом палата общин рассматривает за год более шести тысяч страниц законодательных актов такого рода. Только малая часть из них обсуждается в палате, и, возможно, не все они изучаются как подобает, но в них и так можно утонуть. Жаловаться на этот потоп не ново. Еще в 1932 году специальный комитет по министерским полномочиям заявил, что без тщательного подхода и контроля делегированное законодательство из слуги превратится в хозяина. Тем не менее потоп продолжается, и конца ему не видно.

Акты делегированного законодательства могут рассматриваться и в палате лордов, однако между двумя палатами существуют различия. Лорды вообще не вправе устраивать прения по «утвердительным» актам, пока те не были рассмотрены Объединенным специальным комитетом по актам вторичного законодательства. Лорды никогда не обращались с «мольбой» против распоряжения, рассматриваемого по «отрицательной» процедуре, и только один раз — против «утвердительного» распоряжения. Они проголосовали против решения о санкциях против Южной Родезии, принятого в 1968 году правительством лейбористов; впрочем, лорды быстро об этом пожалели и дали задний ход. С 1981 года пары-лейбористы старательно избегали голосования против распоряжений, не желая создавать неудобных прецедентов для будущего правительства лейбористов.

Палата лордов может формально одобрить распоряжения или постановления, но вместе с тем выступить с критическими замечаниями; например, в 1983 году лорды выступили с заявлением о том, что распоряжение о равной оплате труда (мужчин и женщин) не соответствует требованиям, содержащимся в директивах Европейского сообщества. ЕС хочет установить равную оплату за труд равной значимости, а решения британского правительства не во всем совпадают с европейскими. Заявление палаты лордов стало частью долгой кампании в парламенте за равенство полов.

Помимо большого объема и сложности предписаний, которые приходится изучать обеим палатам, существует и другой тревожный момент. Как заметил в

1986 году председатель Объединенного специального комитета, «сегодня множество актов делегированного законодательства определяют уже не средства, а принципы». Они устанавливают политику, и в них нельзя вносить поправки — только утверждать или отклонять. У парламента не хватает времени, чтобы изучить их как следует, а это значит, что обязательные к исполнению законы принимаются не самым демократическим путем.

С 1985 года количество правительственных постановлений оставалось практически неизменным — примерно 1300—1650 в год, — однако объем их увеличился; иными словами, акты делегированного законодательства стали сложнее и обширнее, чем в прошлом. В последние годы возникла некая озабоченность ростом делегированного законодательства, не подлежащего полноценному парламентскому контролю. Палата лордов с 1992 года стремилась решить проблему равновесия между делегированием и контролем, используя Комитет по делегированным полномочиям и реформе регулирования. При поступлении в палату лордов каждого законопроекта (а также существенных правительственных поправок) этот комитет исследует полномочия, которыми предполагается наделить министров посредством делегированного законодательства. Комитет представляет доклад о том, насколько обоснованны эти полномочия, и об уровне соответствия им парламентского контроля (то есть какие полномочия можно исполнять через отрицательную процедуру, какие — через утвердительную, а в каких случаях следует вносить парламентские законопроекты, а не акты делегированного законодательства). Рекомендации комитета надлежит принимать почти целиком, поэтому комитет играет весьма важную роль в установлении равновесия между исполнительной властью и парламентским контролем.

Не так давно были предприняты очередные шаги с целью усилить парламентский контроль над актами делегированного законодательства. В феврале 2003 года Комитет по контактам палаты лордов согласился с тем, что Комитет по реформе регулирования следует

учредить в парламентскую сессию 2003/04 года, однако правительство так и не последовало его рекомендациям. Тем не менее правительство Тони Блэра ввело Акт о реформе регулирования от 2001 года, определяющий «нормативные обязательства лиц, занимающихся любым видом деятельности». Правительство было уполномочено вводить «дополнительные меры», представляемые на изучение Комитету по реформе регулирования палаты общин и Комитету по делегированным полномочиям и реформе регулирования палаты лордов. Здесь действуют иные правила, чем для более привычных правительственных постановлений. Надлежит провести широкие консультации со всеми заинтересованными сторонами, и только после завершения консультаций министр может представить палате проект распоряжения вместе с пояснительным заявлением. Они рассматриваются в комитетах еще 60 дней. Комитеты могут опрашивать как министров и сотрудников департаментов, так и тех, кого коснутся предлагаемые изменения.

Затем министр представляет парламенту новый проект, в котором должно быть отражено мнение комитетов и тех, кого они заслушали. Единогласное одобрение комитетов означает, что проект распоряжения может быть принят без прений, но если комитету приходится провести голосование по данному вопросу, в палате устраивают краткие прения. Если комитет отклонил проект распоряжения, тогда прения в палате общин длятся гораздо дольше, и по вопросу о несогласии с комитетом. Это довольно сложная процедура, но благодаря ей депутаты могут реально повлиять на значительные нововведения, причем не придерживаясь партийного подхода. Более того, руководство обеих партий согласилось с рекомендациями комитетов. Некоторые даже предложили использовать такую модель и для парламентских законопроектов.

ПАРЛАМЕНТ И ЕВРОПЕЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

В 1972 году парламент принял Акт о европейских сообществах, проложивший дорогу к вступлению Великобритании в Европейское сообщество 1 января 1973 года*. Членство в этом объединении означает, что на многие аспекты жизни влияют решения, принимаемые Европейской комиссией (органом исполнительной власти Сообщества со штаб-квартирой в Брюсселе) или Советом министров. Европейскую комиссию возглавляют 17 комиссаров, назначенных государствами-членами ЕЭС: по два от больших государств и по одному от малых**. В Соединенном Королевстве, в отличие от других стран-членов, комиссары являются бывшими политиками: один — со стороны правительства, а другой — от оппозиции. Заседания Со-

* С 1993 года Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) переименовано в Европейский союз.

** По состоянию на 2007 год в Европейскую комиссию входят 27 комиссаров — по одному от каждого государства-члена Европейского союза. Комиссия имеет внушительный исполнительный аппарат и управляет бюджетом, различными фондами и программами Европейского союза. Каждый из 27 комиссаров отвечает за определенную сферу политики: охрану окружающей среды, таможенную и налоги, свободу и безопасность, энергетику, конкуренцию, сельское хозяйство, транспорт, региональную политику и т. д. ЕК наделена законодательными полномочиями и занимается разработкой и внесением в Европейский парламент законодательных инициатив.

вета министров посещают соответствующие министры британского и европейского правительства. Например, министр сельского хозяйства должен участвовать в заседаниях Совета, когда речь идет о ценах на сельскохозяйственную продукцию, или о квотах на производство фермерами молока, или о средствах, выделяемых на поддержку сельского хозяйства в целом. Как и все другие члены ЕЭС, Великобритания должна придерживаться решений, принятых европейскими органами власти.

В отличие от Комиссии и Совета министров, Европарламент обладает небольшой реальной властью*. Впервые он был созван в 1958 году. Делегатов от национальных парламентов посылали в Европарламент, пока Совет министров не принял в 1976 году решение о том, что его членов следует избирать всеобщим прямым голосованием. В 1978 году британский парламент принял Акт о выборах депутатов Европейского парламента, и первые выборы состоялись в июне 1979 года; парламентариев избирали на пятилетний срок. На выборах 1979 и 1984 годов Великобритания избрала 81 члена парламента; явка избирателей составила примерно 32%. Один человек может одновременно являться членом национального и Европейского парламентов, однако в отличие от других государств в Великобритании очень мало депутатов обоих парламентов**. Британские депутаты и члены Европарламента мало общаются друг с другом официально, хотя партийные фракции устраивают официальные и неофициальные встречи, чтобы согласовать линию партии по важным вопросам.

* Со временем полномочия Европарламента были расширены. Ему подотчетна Еврокомиссия. Парламент может принимать санкции в отношении ЕК: вынести ей вотум недоверия или заставить уйти в отставку. В соответствии с Маастрихтским договором (1991) Европарламенту отведена ведущая роль при назначении председателя и членов Еврокомиссии. Он контролирует деятельность Совета посредством рассмотрения программ и отчетов председательствующего в Совете государства-члена.

** Начиная с выборов 2004 года, членами Европейского парламента не могут быть депутаты национальных парламентов. Исключение сделано только для двух стран — Ирландии и Великобритании (до 2009 года).

Европейский парламент — прежде всего консультативный орган, однако он (теоретически) может распустить всю Комиссию, повлиять на принятие бюджета и программ расходов Европейского сообщества, а если абсолютное большинство членов парламента проголосует за поправки к предложению Комиссии, и Совет министров, и Комиссия должны принять их во внимание. Однако последнее слово остается за Советом. Брюссельская Еврокомиссия управляет Единой сельскохозяйственной политикой и всеми другими соглашениями, заключенными членами ЕС. Она выступает с политическими инициативами в области дипломатии, разрабатывает повестку дня Совета министров и составляет проекты его законодательных инициатив.

Британское законодательство надлежит приводить в соответствие с европейским. Директивы Евросообщества предоставляют национальным правительствам определенное пространство для маневра, чтобы адаптировать это законодательство к политической и экономической ситуации в своей стране, однако после того как директива была принята Советом министров, ее следует выполнять буквально. Выборный Европарламент может предлагать поправки к законам, которые должны рассматриваться Комиссией и Советом, но не являются для них обязательными. Комиссия обладает огромной властью в плане разработки законов, которые Совет министров вправе отклонить, но ЕК предлагает столько законопроектов (пользуясь при этом преимуществом постоянства и преемственности по сравнению с Советом), что многие из них принимаются без должного изучения. Комиссия также следит за тем, насколько четко страны ЕЭС следуют положениям Римского договора. Она и сама может издавать законы, которые обязательны к исполнению во всем ЕЭС и не требуют одобрения Совета министров, особенно в области сельского хозяйства, угля и стали, а также «политики в области конкуренции» (имеющей целью обеспечить честную и равноправную конкуренцию между промышленностью европейских стран).

Комиссия находится далеко от Вестминстера, и у британских депутатов есть мало возможностей наве-

даться в Брюссель или пообщаться с коллегами из Европарламента. В Брюсселе постоянно проживают два британских комиссара, один из которых всегда является бывшим депутатом, но и эти комиссары почти не поддерживают контактов с членами британского парламента. Неудивительно, что при столь ограниченном политическом вкладе многие директивы Еврокомиссии, а также ее навязчивое стремление устанавливать общие стандарты, например ставку НДС, находятся вне всякой связи с реальными потребностями стран-членов.

Парламент практически не может изменить решения, принятые ЕЭС, разве что ему, опираясь на поддержку общественности, удастся убедить правительство в ходе парламентских дебатов и «правительственного часа», что новые предложения будут неприемлемы для Великобритании. Тогда премьер-министр, председательствующий на заседании правительства, и другие министры должны попытаться повлиять на Совет министров. Это сражение может быть проиграно, особенно сейчас, когда, после принятия национальными парламентами стран-членов ЕЭС Закона о единой Европе в 1986 году, право вето было фактически отменено*.

Министрам приходится лететь в Брюссель, Люксембург или другую европейскую столицу для проведения этих затяжных переговоров, явно ведущихся на измор. Заседания, длящиеся всю ночь — обычное дело, а не исключение; они продолжаются до тех пор, пока не будет принято решение или дело не зайдет в тупик. Министрам не обязательно дожидаться их завершения, по-

* В 2007 году может вступить в силу Конституция ЕС, если ее ратифицируют все члены Евросоюза. По Конституции, любое предложение будет приниматься лишь в том случае, если за него проголосуют как минимум 15 стран, представляющих не менее 65% населения ЕС. Для блокирования решения против него должны выступить как минимум четыре страны. Конституция также предусматривает отмену права вето членом союза почти в 50 областях, среди которых — юридическая система, кооперация действий полиции, образование и экономика. У стран ЕС останется право вето на решения, связанные с внешней политикой, обороной, социальной безопасностью, налогами и культурой.

скольку каждая национальная делегация состоит из министров и госчиновников, и вопреки британским традициям старшие госчиновники занимают положение министров «на общественных началах» и могут продолжать переговоры в отсутствие последних. Как только решение принято, председатель Совета, избираемый на полгода от каждой страны по очереди, подводит итог и объявляет о результате голосования, если только его не оспорит одна из национальных делегаций. Решение обязательно для исполнения всеми странами-членами.

Раньше было возможно наложить вето на решения Совета министров. Многие страны-члены, поступая по континентальной традиции, «присоединяются к большинству», принимая его точку зрения, даже если они возражали против нее до последнего момента. Однако Франция редко поступает таким образом. Согласно «Люксембургскому компромиссу» 1966 года, французская делегация противопоставляет свое вето тому решению, которое сочтет не отвечающим национальным интересам — иногда не в открытой форме, а попросив отсрочить (часто до бесконечности) принятие решения, чтобы предоставить время для дальнейших консультаций: теперь такой метод уже недоступен.

Вернувшись на родину, министры должны отчитаться перед парламентом о своей поездке, сделав правительственное заявление, а депутаты задают им вопросы о результатах переговоров обычным путем. В прессе сообщают, что министры «победили» или «проиграли» в Брюсселе. Парламент, понятное дело, тоже оперирует такими терминами, поскольку речь идет о национальных интересах.

Помимо вопросов к министрам парламент попытался изучить директивы и постановления Европейского сообщества. Первый Акт о европейских сообществах 1972 года не предусматривал определенной процедуры парламентского рассмотрения европейского законодательства. Во время дебатов по законопроекту тогдашнее правительство пообещало, что парламент будут заблаговременно информировать о законодательных инициативах Европейской комис-

сии (публикуемых в официальном отчете ЕЭС) и что в палате будет отводиться время для вопросов и прений по европейским делам. Парламент быстро решил, что этого недостаточно, и в 1974 году обе палаты учредили специальные комитеты для изучения европейского законодательства и слежения за событиями в ЕЭС.

В компетенцию комитета по Европейским сообществам палаты лордов входит представление докладов, в которых «поднимаются важные политические или принципиальные вопросы», и освещение «других вопросов, к которым комитет считает нужным привлечь особое внимание палаты» (см. главу четырнадцатую). Разнообразные подкомитеты составляют подробные доклады по значимым инициативам ЕЭС. В общей сложности в них состоят более сотни пэров, и обычно они принимают на рассмотрение вопросы, рекомендуемые председателем комитета, например европейская валютная система, помощь странам третьего мира или Европейская космическая программа.

Специальный комитет по европейскому законодательству палаты общин включает 16 членов, в задачу которых входит изучать документы, нескончаемым потоком поступающие из Европейской комиссии, в среднем по 65 в месяц в 1979 году, и давать палате рекомендации по поводу их относительной важности для обсуждения. К комитету прикреплены восемь секретарей палаты, получающих зарплату; они изучают документы и подготавливают по каждому из них краткий доклад. Комитет не выражает своего мнения по поводу рассматриваемых документов, а просто собирает каждую неделю, чтобы решить, какие из них следует обсудить в палате или в постоянном комитете, а какие попросту упомянуть в отчете комитета с кратким изложением содержания для сведения палаты. Это кропотливая и неблагодарная работа.

В палате общин дебаты по законодательным актам ЕЭС обычно проводятся после 22.00 и длятся примерно полтора часа. В сессию 1985/86 года они устраивались 22 раза, в 1986/87 году — 16 раз и в 1987/88 году — 21 раз, включая дебаты по бюджету. Дебаты в постоянных комитетах могут продлиться до двух с половиной ча-

сов по любому вопросу, например по Европейской программе исследований в области здравоохранения или по профилактике загрязнения окружающей среды асбестом. Постоянные комитеты учреждают по мере надобности, а решение передать европейский документ в постоянный комитет может быть заблокировано 20 депутатами, вставшими со своих мест. После принятия нового регламента в 1979 году такого не случилось, а до того было лишь однажды. Дело в том, что правительство консультируется с оппозицией по обычным каналам по поводу того, какие документы она бы хотела обсудить в палате, поэтому документы, передаваемые в постоянные комитеты, обычно не вызывают возражений. Кстати, формально проголосовать за них можно и в палате.

Главных дебатов по делам Европейского сообщества в каждую сессию бывает четыре: два по европейским делам вообще, один по ежегодно устанавливаемым ценам на сельхозпродукцию и еще один по ежегодному бюджету. Прения проводятся по «предложению по существу», в которое можно вносить поправки, голосовать по нему и, теоретически, отклонить. В последние годы прения проводятся по установленному образцу: депутаты-консерваторы, противники Общего рынка, лейбористы и другие депутаты образуют временную коалицию, объединяемую критикой разорительных субсидий фермерам, превышения бюджета и т. д. Однако противников Общего рынка среди консерваторов набирается не слишком много, чтобы оказать существенное влияние.

Проверка парламентом европейских финансов порой может обернуться фарсом. Один такой случай произошел 10 июля 1986 года: палата общин должна была дать «добро» на срочную выплату 930 миллионов фунтов Европейской комиссии, причем та попросила произвести выплату в течение месяца. Эти деньги потребовались, поскольку Европейскому сообществу не удалось согласовать бюджет на финансовый год, начинающийся в январе 1986 года, и теперь оно осталось без средств. Произошло это потому, что когда бюджет поступил в Европейский парламент на ратификацию,

тот проголосовал за увеличение расходов в 1986 году, чтобы Европейский социальный фонд и Европейский фонд регионального развития могли потратить больше денег на борьбу с безработицей и помощь отсталым регионам. Британское правительство сочло, что этот бюджет, превышающий законные рамки, противоречит европейскому законодательству, а потому подало на Европарламент в Европейский суд, который постановил, что бюджет в самом деле незаконен. 10 июля 1986 года министры финансов ЕЭС представили пересмотренный бюджет, который обсуждался в Европейском парламенте в то же самое время, когда британский парламент рассматривал вопрос о срочной выплате ЕЭС 930 миллионов фунтов, которые предстояло собрать в Великобритании из сельхозналогов, таможенных и акцизных сборов.

Британскому парламенту приходилось вести дебаты по этой выплате, не имея никакого представления о пересмотренном бюджете, который был, между прочим, принят с участием британского министра финансов. Европейский же парламент мог проводить дебаты о ратификации бюджета, имея на руках полные выкладки. Ничего удивительного, что дебаты в палате общин начались с получасового утверждения повестки дня. Депутат Теренс Хиггинс, ведущий «заднескамеечник» от консерваторов, предложил сократить объем выплат на 667 миллионов фунтов. Лейборист Джордж Робертсон, отвечающий за иностранные дела в «теневом кабинете», сказал, что для министров «дебаты по европейскому бюджету — такая вещь, от которой надеешься отделаться, откреститься, отбрыкаться, а если все сойдет с рук, то и слава Богу». Экономический секретарь казначейства провозился с этим делом всю ночь. Британский парламент услышал подробности бюджета, но только на следующий день, в официальном заявлении палате, уже после того, как выплата 930 миллионов фунтов была одобрена.

Бюджет 1986 года должен был быть утвержден в конце 1985-го, к началу нового финансового года. Как и в случае со многими другими бюджетами, ему предшествовали месяцы пререканий по поводу субсидий

фермерам и сумм, предназначенных отстающим регионам и безработной молодежи. Хотя с 1984 года была установлена бюджетная дисциплина, расходы по-прежнему не укладываются в очерченные рамки из-за требования общеевропейской сельскохозяйственной политики поддерживать цены на фермерскую продукцию на одном уровне вне зависимости от объема производства. К таким дебатам депутаты обычно запасаются несколькими объемистыми документами. Помимо подробно расписанного бюджета у них есть отчет Счетной палаты, которая изучает расходы ЕЭС на протяжении года, отстающего на два года от даты публикации отчета: например, отчет Счетной палаты за 1986 год публикуется к концу 1988 года. Депутаты потрошат этот документ, выискивая в нем жемчужные зерна — данные о нецелевом использовании сельскохозяйственных субсидий. Тут возможны масштабные махинации, как, например, скандал с оливковым маслом, в который оказалась замешана мафия: субсидии были выплачены на несуществующие оливковые рощи. Для депутатов, являющихся противниками Общего рынка, это убийственное оружие.

Дебаты 10 июля 1986 года произошли через шесть лет после того, как палата общин решила усилить свой надзор за европейским законодательством, следуя рекомендациям специального комитета. В последующем докладе этот комитет выявил «брешь» между своим надзором и дебатами в парламенте, которые «могут иметь слишком общий характер и проводиться слишком поздно, чтобы оказывать реальное воздействие на положение дел». Какой контраст с неформальными консультациями, которые Еврокомиссия проводит «в период разработки закона» с заинтересованными торговыми и прочими организациями! Парламентарии не играют никакой роли в этом консультационном процессе и сообщают о своей точке зрения уже после того, как проект закона был составлен Европейской комиссией, а то и одобрен Советом министров. Комитет выступил с предложением о том, чтобы уполномочить палату общин представлять более подробные доклады по «отдельным» документам или вопросам, проводя

расследования наподобие тех, которыми занимается специальный комитет палаты лордов. Правительство откликнулось на доклад комитета в 1987 году и отклонило предложение. С точки зрения правительства, хотя парламент пока не потребовал для себя дополнительных полномочий в области контроля, он захочет пересмотреть этот вопрос, увидев, как действует Закон о единой Европе.

В 1980 году палата общин приняла резолюцию о том, что министры не должны утверждать никаких европейских законов, пока те не будут обсуждены в парламенте. Возможно, в этом и заключалась рекомендация комитета, если только министр не заявит, что существуют особые причины принять решение ЕЭС, прежде чем парламент выскажет свое мнение. Сегодня министры обязаны изложить эти известные причины в письменном виде, направив их председателям комитетов обеих палат и объяснив, почему было дано согласие.

Показательный пример: поступление в парламент Закона о единой Европе, проложившего дорогу к созданию «внутреннего рынка» в 1992 году. Закон уже был одобрен другими странами-членами. У палаты общин не было возможности изучить положения Закона до того, как они были утверждены межправительственной конференцией, проведенной в соответствии с Римским договором осенью 1985 года. Специальный комитет по европейскому законодательству его не изучал, поскольку этот документ выходил за рамки его компетенции. Закон о единой Европе был проведен через парламент как законопроект о внесении поправок в Закон о европейских сообществах. Он был принят в 1986 году без поправок, поскольку парламент был уполномочен только принять или отвергнуть его целиком.

Во время дебатов в парламенте депутат Энок Пауэлл заявил, что в Законе содержатся положения о политическом сотрудничестве, которое, по мнению лейбориста Эрика Дикинса, подвергнет «нашу экономическую и финансовую политику большому вмешательству» со стороны ЕЭС. Специальный комитет палаты лордов

особо подчеркнул, что «в Законе не содержится ничего, способного оказать немедленное воздействие, но в долгосрочной перспективе позиции парламента Соединенного Королевства значительно ослабнут». Специальный комитет палаты общин по иностранным делам призвал национальные парламенты, включая британский, к большей бдительности, чтобы сфера коллективной деятельности не выходила за установленные рамки. Европейское законодательство будет распространяться еще шире, в особенности тогда, когда сложится внутренний рынок. Этому будут способствовать два изменения, внесенных Законом о единой Европе, а именно: отмена единогласного принятия решений в Совете министров по многим вопросам и его замена голосованием с простым большинством, а также усиление Европейского парламента, начиная с 1992 года, в том, что касается его отношений с Еврокомиссией и Советом министров. Это снижает подотчетность британских министров британскому парламенту во всем, что относится к решениям ЕЭС.

Основанием для Закона послужила Белая книга, опубликованная в июне 1985 года и озаглавленная «Создание внутреннего рынка» в соответствии с серией резолюций Совета министров. Он, в частности, призывал Еврокомиссию предпринять конкретные шаги, чтобы завершить создание большого единого рынка к 1992 году и создать тем самым благоприятные условия для предпринимательства, конкуренции и торговли. Комиссии рекомендовалось разработать подробную программу и график мероприятий к следующему заседанию Совета министров. В Белой книге содержались подробные предложения, выдвинутые Комиссией, для исполнения этих решений.

В годы после подписания Маастрихтского договора 1992 года и создания Европейского союза (ЕС) в процедуре рассмотрения британским парламентом европейского законодательства мало что изменилось. Большинство законодательных актов, имеющих целью установление единого рынка, было принято Соединенным Королевством и другими странами ЕС. Тем не менее во властной структуре ЕС и в отношениях меж-

ду Европарламентом и Еврокомиссией произошли кое-какие изменения, к тому же Евросоюзу представили новую Конституцию в связи с увеличением его состава до 25 стран-членов.

Полномочия Европейского парламента пока еще несколько ограничены по сравнению с национальными парламентами. Соотношение между количеством депутатов национальных парламентов и населением страны выше, чем аналогичный показатель в ЕС. Например, после вхождения в Евросоюз десяти новых стран в национальных парламентах заседали в общей сложности 10 тысяч депутатов, тогда как в Европейском парламенте — 626. Явка на выборы в Европейский парламент обычно бывает низкой, и это можно объяснить тем, что этот парламент весьма далек от граждан каждой страны. Например, один британский депутат представляет около 89 тысяч жителей, тогда как британский член Европейского парламента представляет около 680 тысяч человек.

Более того, полномочия Европарламента не столь широки. Он не является опорой действующего правительства, хотя теоретически может распустить Европейскую комиссию. Он не властен над Советом министров, хотя может выразить свое мнение в резолюциях по предложенным директивам, которые и Комиссия, и Совет министров должны принять во внимание. Он наблюдает за деятельностью Еврокомиссии. Парламент не уполномочен увеличивать налоги, он может теперь вносить поправки в законодательство, но не обладает законодательной инициативой. Это новые и важные полномочия; как сказал один из членов Европейской наблюдательной комиссии, «только представьте, что было бы с ЕС без парламента: он полностью подпал бы под власть бюрократов и дипломатов при попустительстве министров, изредка навещающих в Брюссель».

Вопрос о взаимоотношениях между депутатами британского и Европейского парламента поднимался уже не раз, однако почти никаких официальных мер в Великобритании принято не было. Многие депутаты обоих парламентов поддерживают хорошие рабочие

отношения на уровне избирательного округа, однако в отличие от других стран британский парламент не предоставляет возможностей для официальных встреч между депутатами-«британцами» и депутатами-«европейцами». В других странах дело обстоит иначе; например, бундестаг Германии обеспечивает своих европейских депутатов офисными площадями, а бельгийские депутаты Европарламента являются полноправными членами Комитета по европейским делам палаты представителей. Это отношения совсем иного рода. Совершенно необходимо укрепить взаимосвязь и между национальными парламентами, устраивая совместные заседания тематических комитетов или наладив контакты между отдельными депутатами и депутатскими группами. Такое сотрудничество укрепило бы доверие и взаимопонимание между странами ЕС, а депутаты были бы в курсе того, каким образом в других странах решаются общие для всех проблемы, связанные со здравоохранением, образованием или пенсионным обеспечением.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КАРМАН

Способ, каким палата общин контролирует государственные расходы и собирает налоги, уходит корнями глубоко в историю. Практически с самого начала монарх, по совету министров, подотчетных короне, требовал у парламента денег на поддержание королевского двора, на правительственные расходы и на ведение войны.

Много веков палата общин безуспешно пыталась отстранить палату лордов от управления этим процессом. Продвижения вперед удалось добиться после двух важных резолюций, принятых парламентом в 1671 и 1678 годах. Первая гласила, что «во всех ассигнованиях, предоставленных королю палатой общин, ставка или пошлина не должна быть изменена палатой лордов». Однако лорды не всегда с этим мирились; они отвергли законопроект об отмене пошлин на бумагу в 1860 году и законопроект об ассигнованиях, разработанный либералами в 1909 году. В конечном счете Парламентские акты 1911 и 1949 годов лишили их возможности вмешиваться в финансовые дела.

В истории есть множество примеров того, как парламенты отказывались удовлетворить финансовые запросы королей и королев на содержание двора и даже на ведение войн. На протяжении веков парламент никогда не предоставлял деньги сам и не инициировал

расходов, а лишь удовлетворял требование монарха (а впоследствии правительства). Палата общин считала, что ее роль состоит в том, чтобы навязывать режим строгой экономии экстравагантным королевским особам. Своей кульминации эта борьба достигла в принятии Закона о гражданском листе в 1830 году, который ограничил монарха определенной суммой, предоставляемой ему или ей на личные расходы и содержание двора*. Так завершился процесс, длившийся весь XVIII век, на протяжении которого парламент сражался за то, чтобы взять в свои руки контроль над гражданскими расходами. В XVII—XVIII веках гражданский лист использовался для оплаты всех гражданских пенсий и жалованья служащим в администрации, в армии и на флоте.

Прошлое все еще хранит свой отпечаток на процедуре предоставления парламентом «средств и ассигнований», хотя королей и их министров теперь сменил кабинет. Сегодня инициатива в отношении государственных расходов и увеличения или снижения налогов исходит от кабинета. Парламент может отказаться предоставить — полностью или частично — деньги, требуемые кабинетом, то есть он может отклонить налоговые предложения правительства или понизить ставку налога, но ни оппозиция, ни рядовые депутаты от любой партии не могут выступить с предложением увеличить налог или ввести новый, вынеся его на рассмотрение и голосование парламента. Депутаты не могут вносить и собственных законопроектов, подразумевающих существенное увеличение государственных расходов.

* Цивильный лист оплачивает расходы на персонал, государственные визиты, общественные мероприятия и официальные развлечения. Размер гражданского листа определяется парламентом каждые 10 лет; неистраченные деньги переносятся на следующий период. В 2003 году лист составил около 9,9 миллиона ф.ст. Вдобавок каждый год королева получает из бюджета грант помощи на обслуживание имущества (15,3 миллиона ф.ст. в 2003/04 году) для оплаты содержания королевских резиденций, а также грант на королевские путешествия (5,9 миллиона ф.ст). Доходы от поместий короны (которыми не может пользоваться королева) значительно превышают гражданский лист и гранты: в 2003/04 году они пополнили казну на 170 миллионов ф.ст., а парламентское финансирование двора составило около 40 миллионов ф.ст.

Парламент не участвует в общем планировании государственных расходов и распределении налогообложения, если не считать возможности для депутатов высказать свое мнение в ходе дебатов или «правительственного часа». Он может вносить постепенные изменения, но и только. Можно было бы сделать гораздо больше, чтобы улучшить изучение парламентом государственных финансов, хотя уже были приняты кое-какие важные шаги для оптимизации процедуры, проведения более дельных и лучше спланированных дебатов, а палата общин и ее специальные комитеты стали получать больше информации. Процедура по-прежнему опирается на традиции прошлого. Все бразды правления держит в своих руках правительство, если за его спиной — парламентское большинство; оно решает, сколько потратить и каким образом, какие налоги ввести, чтобы покрыть эти расходы. Палата общин не может изменить правительственные планы расходов, чтобы, скажем, потратить меньше на оборону и больше на здравоохранение и образование. Правительство даже может оказаться в проигрыше после дебатов по Белой книге государственных расходов, но при этом не изменить своей стратегии, попросту проигнорировав результат голосования. Лорд Барнетт (бывший главный секретарь министерства финансов) с грустной иронией рассказывал о своей работе в министерстве: когда правительство лейбористов проиграло голосование по Белой книге 1976 года — «это уже некоторым образом вошло в привычку из-за воздержания некоторых членов правительственной фракции». Оппозиция проголосовала против Белой книги государственных расходов, что случалось довольно часто, а некоторые из депутатов правительственной фракции воздержались по той причине, что предлагаемые расходы на оборону слишком высоки; перевес голосов был столь невелик, что нескольких воздержавшихся оказалось достаточно, чтобы провалить голосование. Позже правительство изменило свои планы расходов, но не из-за результатов голосования, а в связи с экономической обстановкой.

У парламента есть много способов отслеживать финансовую политику правительства: представление проекта бюджета, голосование по проекту, законопроект о Государственном фонде, законопроекты об ассигнованиях и, разумеется, дебаты по бюджету. На практике все это сводится только к праву покритиковать, используемому в основном оппозицией. Обсуждение бюджета — самое привычное дело, однако финансовые дебаты этим не ограничиваются.

Бюджет

В марте-апреле каждого года, после нескольких недель обдумывания стандартной ставки подоходного налога и прочих мер, министр финансов выходит из дверей дома № 11 на Даунинг-стрит с красной коробкой, в которой находится речь о бюджете, и отправляется с ней в палату общин. Она всегда строится по той же схеме: обзор национальной экономики, расчеты возможных доходов и расходов в грядущем финансовом году и план увеличения налогов для их покрытия.

Содержание речи о бюджете практически не менялось за последние двести лет. Депутат Джон Уилкс писал в 1777 году, что в этой речи министр излагает палате свое мнение «о положении финансов в королевстве, отчитываясь о разных суммах денег, за которые проголосовали в ходе сессии, о предлагаемых им способах увеличить денежные поступления, о непременных и вероятных расходах за год, о новых налогах и в целом о доходах и ресурсах империи». Происхождение бюджета несколько неясно; похоже, он был введен как часть финансовых реформ Генри Пелэма, поскольку первое упоминание о нем содержится в дневнике сэра Дадли Райдера от 5 февраля 1753 года в таких загадочных словах: «Пелэм открыл свой бюджет» — хотя он сделал это как лидер палаты, а не министр финансов. Этим термином первоначально обозначали только речь министра о состоянии государственных финансов в начале финансового года, то есть на Благовещение (после перехода на новый

календарь в 1754 году этот день приходится на 6 апреля).

В XVIII веке парламент ожидал от канцлера разъяснений по поводу соотношения доходов и расходов вместе с налогами, займами и лотереями, предусмотренными для их покрытия; об этом можно судить по словам знаменитого парламентария Эдмунда Бёрка. Он раскритиковал решение лорда Норта продолжать свою бюджетную речь, не узнав полной величины расходов на армию: «Открывать бюджет, не имея полного отчета о дебите и кредите для представления его на изучение тем, кто должен его принять, неверно, беспрецедентно и ошибочно». Лорд Норт возразил, что идет война. Это, вероятно, стало для него оправданием, потому что даже во время Второй мировой войны палата общин давала согласие на ассигнование паушальной суммы расходов (без четкого определения деталей ее расходования), поскольку было невозможно определить объем и цель расходов, определяемых лишь в общих чертах сметными предположениями, не раскрывая военных планов.

Сегодня правительство должно представить в парламент подробное изложение своей экономической политики (Осеннее заявление, введенное в 1982 году), планы государственных расходов на ближайший финансовый год и два следующих (Белая книга государственных расходов), оценку среднесрочной финансовой стратегии правительства ко времени представления бюджета (Финансовое заявление и Доклад о бюджете, известные как «Красная книга») и основные сметные предположения на гражданскую сферу и оборону, а также докладную записку секретаря министерства финансов. Бёрк не нашел бы, к чему придраться — по крайней мере, если судить по количеству потраченной бумаги.

Бюджетная речь все еще должна отвечать некоторым требованиям, установленным двести лет назад. Это было великое парламентское происшествие. Депутат Израэль Барр описывал в 1774 году этот день как «триумф министра. Встать и начать спор о том, что содержится в бюджете, казалось не только неприличным,

но просто глупым», — надо полагать, потому, что, как выразился Гораций Уолпол, «канцлер лучше осведомлен в этом вопросе, чем другие». До сих пор представление бюджета в парламенте — важное событие. Палата набита битком; на скамьи, рассчитанные на 437 мест, втискиваются более 600 человек, желающих узнать, оправдались ли их предсказания по поводу повышения или сокращения налогов. Им и всем остальным часто приходится терпеливо ждать 20—30 минут, поскольку какой-нибудь депутат от оппозиции может попытаться внести спорный законопроект с десятиминутным обсуждением, чтобы побудить какого-нибудь депутата из правительственной фракции начать дискуссию, а то и провести голосование. В 1950—1960-е годы для некоторых депутатов это был случай приодеться. Сэр Джеральд Набарро, депутат-консерватор, появлялся в смокинге, а некоторые женщины надевали шляпки. Теперь такого не случается, однако бюджетный день не совсем утратил своего блеска, хотя для министра финансов это уже не всегда «день триумфа». В последние годы речи явно стали короче, особенно в бытность министром финансов Найджела Лоусона — один час одна минута в марте 1987 года. В XVIII веке они продолжались более двух часов, а Гладстон в 1853 году разразился пятичасовой речью, выслушанной в благоговейном молчании, так что слышно было, как муха пролетит. Кстати, речь приносят в парламент в потертой красной коробке, впервые использованной Гладстоном в 1860 году.

Даже в короткой речи канцлер обычно придерживается подробности любых изменений в области налогов до самого конца — разумеется, именно эта часть речи будет вынесена в заголовки. Иногда такой прием может дать сбой, как узнал на собственном опыте министр финансов Джеймс Каллагэн. Он приберег объявление о налоге на предпринимателей за находящихся на службе работников определенных категорий под конец своей бюджетной речи в 1966 году для «большого эффекта». Биржи ждали только новостей о том, что не будет дополнительных налогов на пиво, табак или спиртные напитки, увеличения подоходного налога

или налога на покупки; решили, что бюджет плохой, и начали продавать фунты.

В 1988 году бюджет вызвал беспрецедентные сцены. Когда канцлер Лоусон объявил, что высшую ставку подоходного налога снизят с 60% до 40%, со скамей оппозиции раздались громкие и продолжительные крики «Позор!». Депутат от шотландских националистов Алекс Солмонд вскочил с места, крича, что сокращение налогов — бесстыдство, и отказался сесть. Состоялось голосование по предложению удалить его из палаты общин на пять дней. Никогда прежде бюджетная речь не прерывалась таким образом: сначала голосованием, а затем десятиминутным перерывом для восстановления порядка.

Как только канцлер садится на место, лидер оппозиции немедленно встает, чтобы ответить на заявление по бюджету. Депутаты потихоньку выбирают из палаты, чтобы получить копию «Красной книги», пресс-релиз о внутренних поступлениях в госказну, содержащий информацию о только что объявленных налоговых изменениях, и другие документы. Они надеются, что в зале депутатов их подстерегают журналисты из газет, радио и телевидения, чтобы узнать их мнение по поводу бюджета. Некоторые возвращаются в палату, чтобы принять участие в дебатах по бюджету, которые продлятся в этот день самое позднее до 19.00.

Даже министры, входящие в кабинет, узнают о деталях бюджета только на собрании кабинета незадолго до публичного представления главного финансового документа: это делается в целях секретности. Например, в 1930 году бюджетную речь предстояло произнести в понедельник. Премьер-министр Рамсей Макдональд решительно заявил, что если кабинет соберется в пятницу, это предоставит много времени для утечки информации в выходные, поэтому министру финансов Филиппу Сноудену пришлось выступать перед кабинетом в 10.30 перед выступлением в парламенте. Тем не менее побежали слухи об утечке информации, и статс-секретарю по делам колоний Дж. Томасу в конечном счете пришлось уйти в отставку. Еще одна утечка информации, в 1984 году, позволила ты-

сячам людей оформить полис страхования жизни как раз перед тем, как правительство отменило для них налоговые льготы. В тот раз обошлось без отставок.

В последние годы в бюджетных речах редко встречались неожиданные заявления. Их основное содержание появляется в прессе за несколько дней, а то и недель до их произнесения. Возможно, это официально устроенная утечка информации, но, скорее всего, эти статьи основываются на Осеннем заявлении и последующих ежегодных дебатах. Умный читатель получает в свое распоряжение то, что канцлер Лоусон назвал «замечательным бюджетным набором “сделай сам”».

Ожидаемые или нет, изменения таможенных и акцизных сборов (на бензин, алкоголь и сигареты) вступили в силу за считанные часы, о чем знают все, кто стоял в очереди, чтобы успеть закупить бензин до увеличения сборов. Это допускается Временным законом о сборе налогов от 1968 года, если палата общин одобрит предложение об утверждении изменения и сохранения налогов, представленное ей сразу после того, как канцлер сядет на место. Это должно быть подтверждено палатой, которая в течение десяти дней обязана одобрить резолюции по бюджету, а затем вступлением в силу законопроекта об ассигнованиях к 5 августа (или в течение четырех месяцев, если бюджет не был представлен в марте или апреле). Это как раз тот срок, который необходим, чтобы законопроект об ассигнованиях получил королевскую санкцию. Такая процедура была впервые установлена в 1913 году после того, как палата лордов отклонила законопроект об ассигнованиях 1909 года. Налоги подразделяются на две категории: одни (например, подоходный налог) подлежат ежегодному перерасчету, другие являются постоянными, хотя их ставка может быть изменена правительством.

Заявление по бюджету венчает собой долгий подготовительный период, во время которого важную роль играют руководство казначейства и другие министры. Рекомендации, вносимые казначейством, стали, несомненно, гораздо более ценными, чем в 1853 году, когда Гладстон сетовал на то, что ему «в буквальном смысле

не к кому обратиться, столкнувшись с самым затруднительным делом, которое когда-либо попадало ему в руки» (законопроект о налоге на наследство). Теперь такого случиться не может. На самом деле чиновники минфина просто завалены длинными сводками, касающимися внутренних налогов. Лорд Барнетт рассказывает о «широком спектре различных вариантов, изложенных во всех подробностях, в плане всевозможных форм налогообложения, от подоходного налога до процентов с выигрыша в азартные игры».

Чтобы вынести необходимое суждение об экономической политике во время подготовки к разработке бюджета, министр финансов основывается на все более детально разработанных прогнозах, даже по сравнению с недавним прошлым. Лорд Каллагэн ссылается на чиновников казначейства, предоставляющих ему расчеты и статистические данные за предшествующие несколько лет, на основании которых они пытаются сделать прогноз на будущее: Гарольд Макмиллан, тоже побывавший в кресле министра финансов, называл это «попыткой не опоздать на поезд, используя прошлогоднее расписание». Сегодня в распоряжении канцлера казначейства ведомственный компьютер, экономические модели и советы экономистов — вполне убедительные, чтобы помочь ему определиться с направлением экономической политики и внести необходимые изменения в бюджет. Однако последнее слово остается за ним. Хотя министр финансов раскрывает содержание бюджета кабинету только незадолго до произнесения своей речи, мудрый канцлер, как сказал Энтони Иден, поделится своей ношей с премьером, раз уж не может переложить ее на весь кабинет. Публичные разногласия между Маргарет Тэтчер и Найджелом Лоусоном по поводу валютного курса как раз перед принятием бюджета на 1988 год были необычным делом, однако сотрудничество с премьером не поможет министру финансов, если его позиция ошибочна. В прошлом премьер-министры отдали на заклятие многих канцлеров казначейства.

Дебаты по бюджету длятся четыре дня, после чего проводится голосование по некоторым бюджетным

предложениям, прочие же принимаются списком. Оппозиция должна проявлять осторожность в отношении того, против каких предложений выступить: сделав неверный выбор, она может оттолкнуть от себя избирателей. Правительство нечасто терпит поражение в конце прений по бюджету, но если такое случится, это поставит его в тяжелое положение. Угроза такого поражения нависла над правительством лейбористов в период союза между лейбористами и либералами по бюджету 1977 года, когда либералы вознамерились проголосовать против 5,5-процентного увеличения пошлины на бензин; это привело бы к сокращению доходной части бюджета на 670 миллионов фунтов. Пошлину ввели сразу после оглашения бюджета, и если бы либералы проголосовали против нее в завершение четырехдневных прений, правительству пришлось бы по закону перечислить эти деньги обратно на автозаправки, а тем, в свою очередь, — вернуть их покупателям: можно себе представить, какой административный хаос настал бы тогда. Подобные проблемы не возникают, если правительство обладает большинством в парламенте и пользуется поддержкой своих однопартийцев, однако ему предстоит преодолеть иные препятствия для принятия законопроекта об ассигнованиях.

Законопроект об ассигнованиях

Обычно его публикуют примерно через неделю после дебатов по бюджету. Он включает в себе положения бюджета. Как правило, этот законопроект состоит примерно из сотни пунктов, хотя иногда и больше. В законопроекте об ассигнованиях за 1984 год было 145 пунктов, и в постоянном комитете его обсуждали 155 часов — рекорд для документов такого рода. Наряду с бюджетными предложениями по налогам в законопроекте содержатся всевозможные положения технического порядка, например меры во избежание уклонения от уплаты налогов.

Законопроект об ассигнованиях проходит в зале палаты и второе чтение, и стадию обсуждения в палате на

правах комитета, однако главную работу по нему проводят «этажом выше», в комитете: эту долгожданную реформу провели в 1968 году. Положения законопроекта, принимаемые палатой, обсуждаются правительством и оппозицией, причем первое отбирает для дебатов наиболее популярные положения, а последняя выискивает те, которые могут загнать правительство в угол. Во время дебатов неизбежно возникает ощущение «дежавю». Преимущества и недостатки основных изменений в налогообложении в очередной раз перечисляют в течение примерно трех дней, отводимых на эту часть комитетской стадии; представители партий и министры из всех сил стараются сказать что-то новое и интересное по поводу, например, двухпроцентного сокращения стандартной ставки налога.

Всё остальное рассматривается в комитете: его заседания начинаются в половине пятого по вторникам и четвергам. После прохождения законопроектом стадии комитета стадию доклада и третье чтение он проходит в палате, как и все остальные.

Состав постоянного комитета по ассигнованиям, как и всех прочих, отражает соотношение сил в палате, однако он больше других: от 40 до 50 депутатов. «Хлысты» правящей партии, как обычно, отговаривают «заднескамеечников» от попыток вносить поправки или принимать участие в дебатах, однако те ведут себя не столь послушно, как при обсуждении других законопроектов. Некоторые считают себя специалистами в налоговой области, другие хотели бы провести дорогие их сердцу налоговые реформы, третьи получают целые вороха справочного материала от различных организаций по поводу того, каким образом налоги затрагивают их интересы. Тем не менее предлагаемые ими поправки часто поступают слишком поздно, чтобы депутаты могли внести изменения, поскольку комитет уже обсудил нужные пункты и провел по ним голосование.

Но усилия групп давления и лоббистов могут увенчаться успехом, особенно если их предложения не противоречивы, а информацию вовремя успели разослать всем членам комитета. Лидеры оппозиции и рядовые

члены правительственной партии могут совместно работать над тем, чтобы покончить с неравным подходом к некоторым товарам, например, установить одинаковые импортные пошлины на кипрский и испанский херес или предоставить налоговые послабления за ремонт и содержание памятников истории, находящихся в частном владении, если они открыты для посещения не менее 28 дней в году, способствуя таким образом сохранению культурного наследия. Добиться победы по таким вопросам можно, убедив правительственных министров пойти на уступки. Если у правительства нет большинства в комитете, правительственные «заднескамеечники» и «переднескамеечники» могут объединить свои усилия для разрушительного эффекта. Такое случилось в 1977 году, когда из 38 членов комитета 19 были членами правительственной партии и 19 — членами оппозиции: небывалый случай. Если по какой-либо поправке, внесенной оппозицией, голоса разделились строго поровну, по традиции председатель должен отдать свой голос правительству, чтобы сохранить статус-кво, то есть оставить законопроект в точности таким, каким он поступил из палаты после второго чтения. В этом же комитете оппозиция вместе с двумя правительственными «заднескамеечниками», Джеффом Рукером и Одри Уайз, проголосовали за поправку от своего собственного имени и от имени Найджела Лоусона (тогда представителя казначейства от оппозиции), вынудив канцлера каждый год увеличивать персональные денежные пособия в соответствии с уровнем инфляции или добиваться у палаты разрешения этого не делать. Нынешний канцлер Найджел Лоусон подписался под поправкой и голосовал за нее, и потом, став членом правительства, ему пришлось действовать соответственно.

Та поправка технически была правильной, поскольку сокращала бремя налогов; оппозиция и «заднескамеечники» не могут вносить поправки к законопроекту об ассигнованиях с целью увеличения налогов. Это правило обусловлено традиционной ролью палаты общин, которая предоставляет, но не предлагает ассигнования, а также ограничением налогов по требованию правительства. Однако это сокращает возможности оспорить

законопроект об ассигнованиях, и бывает, что депутатам приходится представлять довольно странные поправки, чтобы выразить свою точку зрения на то, каким образом должен работать тот или иной налог или скидка. Даже если сама поправка как таковая не имеет большого смысла, она может послужить зацепкой для проведения крупных дебатов по вопросу, например, о том, сколько денег уходит на предоставление скидок с налогов и кто получает от этого наибольшую выгоду. Можно проголосовать против предложений правительства, но нельзя изменить законопроект таким образом, чтобы, скажем, увеличение персональных пособий оплачивалось за счет увеличения налогов на доходы от продажи акций или другой капитальной прибыли. Очень трудно представить какую-либо связную альтернативу бюджетной стратегии, которая неизбежно определяет собой повестку дня во время дебатов.

Рамки, в которые загоняют дебаты, и тот факт, что сами эти прения проходят по бюджету, практически не затрагивая вопросы общего уровня государственных расходов и займов, приводят к тому, что парламент никогда не изучает весь груз налогов в целом. Отделение налогообложения от социальных выплат означает, что взаимосвязи между ними внимания не уделяется; например, если чьи-то доходы возрастут, эти люди начнут выплачивать большую сумму налогов, но при этом потеряют право на жилищное пособие или бесплатные школьные завтраки для детей. Такая процедура даже поощряет правительство рассматривать проблему не в целом, а по кускам. Изменения в систему налогов часто вносят по конкретным вопросам, возможно, под давлением со стороны какой-либо заинтересованной группы или для обеспечения успеха на выборах. В результате налоговая система только разрослась.

Отслеживание правительственных расходов

Бюджет и законопроект об ассигнованиях — только две грани контроля, осуществляемого парламентом над доходами и расходами правительства. В обычную

сессию палата тратит 17 дней, где-то с середины марта до середины июля, на рассмотрение финансовых вопросов. Большинство этого времени уходит на бюджет и ассигнования, но сюда же входят прения по Осеннему заявлению и Белой книге государственных расходов; три дня — на дебаты по проекту бюджета, в разное время на протяжении сессии; серия голосований по бюджетным предложениям, в конце рабочего дня, в 22.00; официальная процедура по законопроекту о Государственном фонде, впервые введенном в 1715 году и получившем в XVIII веке прозвище «сборная солянка», а также два дополнительных законопроекта о Государственном фонде.

Законодательство в области предоставления денег правительству проделало долгий исторический путь, прежде чем обрело нынешнюю форму. В XIV веке палата общин просто голосовала, теперь она изучает законопроект. С самого начала палата общин закрепила за собой права на законопроекты о предоставлении субсидий и ассигнований. Палата лордов не могла выдвигать подобных законопроектов или вносить в них поправки, в ее власти было только дать свою санкцию или отказать в ней. Время от времени палата лордов пыталась вырвать эти полномочия у палаты общин, создавая конституционные конфликты (см. главу пятую). Право предоставлять субсидии было в конечном счете закреплено за палатой общин в XX веке. Этим она обязана усилиям, предпринятым администрацией Гладстона в конце XIX столетия, чтобы привести государственные финансы в некое подобие порядка. В XVII и XVIII веках подкуп и коррупция были обычным делом. Например, в XVII веке все налоговые поступления направлялись в налоговое управление казначейства, а затем распределялись между департаментами. «Казна» помещалась в конце Вестминстерхолла, рядом со старой Звездной палатой. Ассигнования (мешки с монетами) выдавались помощникам счетоводов, а «квитанции» имели вид деревянных палочек четырех футов длиной, на которых насечками отмечались тысячи, сотни и десятки фунтов, шиллинги и пенсы, но не фартинги. Палочки делили пополам: од-

на половина оставалась в казначействе, а другую выдавали в качестве расписки тому, кто приносил деньги, например, таможенным или акцизным чиновникам. Палочки использовались вплоть до их отмены в 1826 году, и, как мы уже знаем, именно из-за них парламент сгорел в 1834 году. Таможенные и акцизные сборы поступали в налоговое управление по средам; по пятницам подводили баланс наличности, заносили его в бухгалтерские книги и представляли начальству. Существовала и «черная книга казначейства», однако не для того, чтобы заносить в нее неплательщиков. В ней излагался текст присяги на латыни, которую приносили казначейские чиновники. Теперь персонал министерства финансов уже не приносит латинских клятв, обязывающих к честной и беспорочной службе; эту процедуру заменила собой «проверка на благонадежность».

В те времена деньги попросту ссыпали в большие сундуки из вяза. Если в сундуках не оставалось места, мешки с деньгами сваливали на пол. Одна из «реформ», предпринятых в конце XVII века, свелась попросту к увеличению замков на сундуках и укреплению дверей! Счетоводы самого казначейства, сводившие дебет с кредитом, запросто могли прикарманить большие суммы денег, несмотря на все свои латинские клятвы, и не упускали ни одного удобного случая, чтобы этим заняться.

Поползновения к реформам возникали после громких скандалов, как, например, в 1667 году, когда палата общин постановила выделить миллионы фунтов стерлингов на переоснащение военного флота накануне второй войны с Голландией, и оказалось, что корабли в плохом состоянии, а моряки умирают с голоду на улицах, не получая жалованья. Флотский казначей сэр Джордж Картерет был признан палатой общин виновным в растрате более трех миллионов фунтов, однако палата лордов эту вину с него сняла. Позднее он был исключен из палаты общин. После этого инцидента палата общин настаивала на том, чтобы любые просьбы о субсидиях, поступающие от правительства, обсуждались в палате на правах комитета с ведением про-

токола и чтобы только палата общин (а не палата лордов) могла предоставлять деньги королю.

Этих реформ оказалось недостаточно для борьбы с продажностью и некомпетентностью. Почти сто лет спустя в счетах по расходам на оборону имелась двадцатилетняя задолженность, а чиновники могли воспользоваться процентами с государственных средств, переводимыми на их собственные банковские счета, решая на свое усмотрение, когда оплачивать государственные заказы или выдавать жалованье. Такие злоупотребления казенными деньгами привели к учреждению в 1757 году Государственного фонда: счета всех правительственных департаментов были сведены воедино и переданы в Английский (государственный) банк для покрытия в нужное время.

Но и это не решило проблему. Крупные суммы денег по-прежнему куда-то пропадали; например, в 1806 году канцлер казначейства доложил, что 455 миллионов фунтов попросту исчезли. Тогдашний главный казначей Томас Стил мог присвоить кое-что из этих денег; впоследствии его уличили в злоупотреблении государственными финансами. Но парламент начал осознавать, что казначейству нельзя доверять в распоряжении денежными запасами страны, не установив за ним никакого надзора. Специальный комитет, учрежденный в 1807 году, рекомендовал создать новое ревизионное бюро, независимое от казначейства, которое рассматривало бы все финансовые дела правительства и представляло парламенту ежегодный отчет. Потом разразилась война. Рекомендации специального комитета были осуществлены только в 1866 году: в результате одной из административных реформ Гладстона возник Департамент финансового контроля и ревизий, возглавляемый главным ревизором — чиновником, назначаемым палатой общин, независимым от казначейства.

Однако с самого начала казначейство забрало себе власть над системой государственного контроля. Главный ревизор очень скоро стал человеком казначейства, в счетах отражалось менее половины расходов правительства, а внимание парламента обращали только

на ненужные и экстравагантные траты. Правительство стремилось вернуть себе контроль над собственными расходами и не допускать парламент к принятию решений в этой области. В 1984 году Департамент финансового контроля и ревизий был заменен Государственным бюро по аудиту, чиновники которого входят в персонал палаты общин.

Сегодня система такова: доходы от налогообложения направляются в правительственные департаменты из Государственного фонда, куда поступают все налоги и прочие доходы и откуда делаются все выплаты правительственным департаментам. Помимо этого фонда существует также чрезвычайный фонд для непредвиденных расходов; закон ограничивает его объем 2% от всех разрешенных ассигнований за прошлый год. Выплаты из Государственного фонда могут производиться только в соответствии с парламентским актом — законопроектами об ассигнованиях. Осенью правительственные департаменты представляют счета распределения за предыдущий финансовый год, чтобы показать, как именно были потрачены предоставленные деньги. Средства, не истраченные за один финансовый год, обычно нельзя переносить в следующий, а надлежит вернуть в Государственный фонд. Государственное бюро по аудиту и Комитет по государственному бюджету проверяют и удостоверяют эти счета, однако их надзор несколько ограничен. В других странах Государственное бюро по аудиту исследует эффективность правительственных расходов; например, если правительство хочет оздоровить и оживить спальные районы столицы, аудиторы озаботятся результатами, а не простой проверкой того, что деньги были потрачены по назначению.

Законопроекты об ассигнованиях дают казначейству разрешение на выдачу средств из Государственного фонда. На многие выплаты требуется санкция в виде ежегодных законов о государственном фонде. Самым важным законопроектом об ассигнованиях является тот, который станет Законом об ассигнованиях; выделяемые по нему средства могут быть потрачены по 180 статьям. Деньги, выделен-

ные на одно направление, нельзя использовать для другого.

Палата общин голосует за предоставление денег сразу на год для определенных целей; незадействованные суммы обычно возвращаются в казну. Правительство представляет свою годовую смету — деньги для управления страной на следующий финансовый год — в самом начале сессии. Смета подразделяется на классы по группам департаментов, а затем на «голосования», с еще более подробными уточнениями относительно того, как эти средства должны быть потрачены. Палата голосует и дает разрешение на расходование средств из Государственного фонда обычно в конце июля, чтобы скрепить весь этот процесс печатью закона. В каждую сессию, как правило, принимаются два дополнительных законопроекта об ассигнованиях. Первый, принимаемый в начале сессии, предоставляет средства на оборону, бюджетную сферу, администрацию палаты общин и «дополнительную зимнюю смету». Второй, обычно принимаемый в конце марта, компенсирует любой дефицит в заканчивающемся финансовом году и за предыдущий финансовый год.

Правила принятия законопроекта об ассигнованиях изменились в июле 1982 года. Теперь вся процедура рассмотрения этого документа носит формальный характер; стадию комитета он не проходит, и второе и третье чтение идет без прений, законопроект принимается в целом. Как только законопроект пройдет все эти три формальные стадии, открывается серия дебатов по отсрочке, которые могут продлиться всю ночь до девяти утра. «Заднескамеечники» используют эту возможность, чтобы поднять всякого рода вопросы государственного значения, а также проблемы своих избирательных округов.

Парламентский надзор осложняется тем фактом, что в каждую сессию рассматриваются данные за несколько финансовых лет, хотя деньги, выделенные на один финансовый год, должны быть потрачены в этом же году. Дело в том, что финансовый год — с 1 апреля по 31 марта — не совпадает с парламентской сессией, длящейся с ноября по октябрь. Сметные предложения

на ближайший финансовый год, начинающийся 1 апреля, следует принять осенью, а на протяжении текущего бюджетного года различные правительственные департаменты могут представить дополнительные сметы. Заверенная аудиторами отчетность подлежит рассмотрению, но, разумеется, относится к предыдущему финансовому году. В «Белой книге государственных расходов» излагаются планы правительства на ближайшие три года. В Осеннем заявлении говорится об экономических прогнозах и планируемых государственных расходах на ближайший год.

Благодаря столь впечатляющему нагромождению процедурных механизмов может возникнуть впечатление, будто парламент в самом деле осуществляет контроль над расходами правительства и его полномочиями в области увеличения доходов. Но внешность обманчива. Если правительство командует большинством в палате общин, парламент не подвергнет радикальным изменениям его планы в области расходов и налогообложения.

В последние годы палата общин стремилась укрепить свою власть в области надзора за правительственными расходами, и безуспешно; она даже рассматривала возможность контроля над правительственными займами. Многие государственные расходы покрываются за счет займов, делаемых правительством, в том числе краткосрочных банковских кредитов, а не за счет налогов. Хотя многие депутаты согласны с тем, что контроль здесь необходим, они признают, что с определением формы надзора возникают трудности. Даже отслеживание правительственных займов месяц за месяцем потребует больше информации, чем правительство теперь готово предоставить. Например, министры могут проверять правительственные займы каждый месяц, сопоставляя их с месячными прогнозами, однако эта информация недоступна не только парламенту, но даже казначейству и Специальному комитету по государственной службе.

Парламент даже не держит под своим контролем всех государственных расходов. Голосование проводится по сметным предложениям, а эти суммы покрыв-

вают только около половины всех расходов государства — лишь те, что контролирует Уайтхолл. Сюда не входят деньги, потраченные, например, местными властями. Более того, в сметных предложениях приводятся цифры годовых расходов, а это далеко не полная картина. В нее не входят долгосрочные обязательства типа введения новой схемы выплаты государственных пенсий и их влияния на будущие расходы. Ежегодные сметные предложения — неподходящее средство для изучения расходов, вытекающих из парламентских актов или политических решений. Они даже не дают депутатам возможности обсудить весьма важные и непростые вопросы, связанные с правительственными расходами, например на новые системы вооружений.

Главные и наиболее подробные дебаты по правительственным расходам проводятся при обсуждении соответствующей Белой книги, в феврале или марте, после того как казначейство и Специальный комитет по государственной службе изучат ее и представят парламенту доклад. Дебаты не могут серьезно повлиять на решения правительства, поскольку они происходят после всех двусторонних переговоров между руководителями казначейства и департаментов. Эти обсуждения начинаются весной и завершаются задолго до опубликования Белой книги. В результате дебатов планы правительства следует принять или отвергнуть целиком, но даже если депутаты и проголосуют против этих планов, правительство не обязано в них что-либо менять.

При такой постановке дела палата не может понять, намерено ли правительство потратить больше денег, скажем, на образование или здравоохранение, и не имеет возможности взглянуть, допустим, на ассигнования в области образования, чтобы определить, потратит ли страна больше денег на начальное образование и меньше — на университеты. Только расходы на оборону регулярно обсуждаются таким образом.

Если парламент хочет действительно влиять на государственные расходы, ему требуется получить доступ к информации о том, что делается правительст-

вом, и с каким успехом. «Файнэншл таймс» назвала Белую книгу 1988 года «нагромождением ничего не значащих фактов и цифр», хотя в ней было 520 страниц, а цена за один экземпляр составляла 31,8 фунта стерлингов. Белая книга задумывалась для того, чтобы наполнить содержанием приблизительные цифры, приведенные в Осеннем заявлении, однако эти цифры не совпадают с предложениями по бюджету, за которые на самом деле и голосует парламент.

Общая структура финансовой отчетности перед палатой общин не слишком изменилась за последние годы. Изменился лишь объем информации, получаемой депутатами. Законопроект об ассигнованиях продолжает расти в длину и теперь обычно включает 250—300 пунктов. Заявление о бюджете сопровождается «Финансовым заявлением и докладом о бюджете», которые раньше называли «Красной книгой» по цвету обложки. Теперь это выглаженный текст, превозносящий успехи правительства. К нему прилагается «Доклад об экономической и налоговой стратегии» (около 300 страниц), обозначающий особенности национальной экономики в глобальном контексте, сообщающий о самых разных экономических и финансовых мерах и стремящийся включить предложения, касающиеся финансов и налогообложения, в более широкий контекст правительственной политики. Депутаты также получают пачку пресс-релизов и огромное количество уведомлений из Налогового управления и Агентства таможенных платежей, акцизов и налога на добавленную стоимость, в которых разъясняются детали налогового законодательства. В это же время могут быть опубликованы проекты по налоговым вопросам, предназначенные для обсуждения.

Согласно Закону о государственном бюджете 1998 года, эту подборку дополнил еще один доклад, представляемый Государственным бюро по аудиту, которое, будучи независимым органом, должно изучить и утвердить договоренности и допущения, на которых основываются налоговые прогнозы казначейства. Все эти документы доступны не только для депутатов, но и для общественности; представители финансового,

промышленного и коммерческого секторов изучают их со всем тщанием.

Кроме того, в 1997 году правительство лейбористов внедрило еще один доклад — «Предбюджетный отчет», который обычно публикуют в ноябре. Его цель — дать правительственную оценку экономики и обрисовать цели, которые преследует правительство при подготовке нового бюджета. Экономические оценки помещены в контекст государственно-политических установок правительства: в 2002 году это были повышение производительности труда, создание новых рабочих мест и обеспечение высокого качества государственных услуг. Отчет внимательно изучают аналитики, и он дает ценные указания на содержание нового бюджета.

Планы государственных расходов

С 1998 года правительственные расходы пересматриваются ежегодно. Этим занимается министерство финансов, и правительственные департаменты обращаются к нему с просьбой о дополнительных средствах (или о сохранении в прежнем объеме существующего бюджета), которые рассматриваются сотрудниками министерства. Этот процесс сопровождается долгими и порой ожесточенными спорами, ведущимися публично и частным образом, между руководителями департаментов и казначейством. Члены парламента не играют в нем никакой роли, черпая информацию из прессы. Обзор расходов на три года вперед публикуется в июле.

В таких обзорах кратко излагаются ключевые позиции правительственного департамента и приводится сжатый отчет об успехах в продвижении к этим целям или отсутствии таковых. В докладе также содержится общая сумма планируемых расходов департамента на ближайшие три года, определяемая как лимит выделенных средств. Речь идет о той сумме расходов, которую департамент может держать под контролем. В планах расходов также сводятся воедино более широкие и комплексные установки и показывается, каким обра-

зом ресурсы одного или нескольких департаментов послужат достижению этих целей. В статистическом приложении приведены цифры по всем правительственным департаментам и данные о новом распределении средств и чистых инвестициях. В докладе также показана общая сумма планируемых расходов на каждый из ближайших трех лет, состоящая из плановых расходов и возможных непредвиденных трат, например на социальные выплаты. Доклад освещает все аспекты правительственных расходов и служит основой для проведения дебатов в палате общин.

ПАРЛАМЕНТСКИЕ СТОРОЖЕВЫЕ ПСЫ: СПЕЦИАЛЬНЫЕ КОМИТЕТЫ

Когда в 1979 году лидер палаты Норман Сент-Джон Стивас ввел новую департаментскую структуру специальных комитетов для надзора за работой отдельных правительственных департаментов, он заявил, что это «может стать самой важной парламентской реформой столетия». На самом деле в использовании специальных комитетов для контроля за исполнительной властью нет ничего нового, несмотря на то, что в докладе Комитета по процедуре в 1959 году от них отказывались как от «радикального конституционного нововведения». Ничего подобного — просто тот самый специальный комитет по процедурным вопросам горел желанием помешать расширению полномочий «заднескамеечников».

У специальных комитетов — давние традиции. Похоже, они существовали в каком-то виде еще в Средние века, однако вышли на передний план в эпоху Тюдоров. Такие комитеты учреждались для рассмотрения «вопросов». В 1571 году учредили комитет «по субсидиям», еще один, из 36 членов, «по делам религии» и третий — «по жалобам и петициям». В ту же сессию возник «весьма редкий прецедент» — комитет, принимающий решения по порядку рассмотрения дел в палате общин. Большой комитет, состоящий из Тайного совета и еще тридцати депутатов, был учрежден в 1592 году для ис-

следования результатов выборов и привилегий; в 1621 году к ним добавились комитеты, наблюдающие за деятельностью судебных органов и торговлей. Эти комитеты обычно собирались после полудня, чтобы их заседания не накладывались на заседания палаты. Собирались они не в зале палаты общин, а в других помещениях, беспорядочно разбросанных по старому Вестминстерскому дворцу (сгоревшему в 1834 году), — в зале Звездной палаты, в комнате казначея, а с 1606 года — в «Зале комитета»; иногда они заседали даже в школах подготовки судебных приставов или барристеров.

В конце XVII века у специальных комитетов была дурная слава из-за присутствия в них тайных советников, которых считали королевскими шпионами. Заседания палаты на правах комитета заменили собой собрания специальных комитетов: теперь уже все депутаты могли принять в них участие, не отдавая дел на откуп «грандам», действующим по указке короля.

К XVIII веку специальные комитеты снова вошли в моду. Иногда их называли комитетами «с верхнего этажа»; они состояли из ограниченного количества назначенных членов, в задачу которых входило проведение подробного расследования по конкретным вопросам. Они представляли доклады, которые, точь-в-точь как современные доклады комитетов, часто попросту клялись на полку. Поначалу попасть в комитет было делом случая. Его членов назначали даже в их отсутствие: депутаты выкрикивали имена, однако спикер записывал только те, что произносились неподалеку от его кресла. К 1763 году членов комитетов стали выбирать голосованием. Каждый депутат должен был положить список предлагаемых имен в одну из двух больших стеклянных емкостей, стоящих на столе напротив спикера, составив его в алфавитном порядке представляемых депутатами графств: сначала английских, затем валлийских, потом пяти портовых городов и, наконец, шотландских. Весь процесс занимал примерно три часа, и депутаты, набравшие наибольшее количество голосов, попадали в комитет.

Министры из правительства не заседали в специальных комитетах из-за частоты и продолжительности их собраний, которые обычно начинались утром и длились несколько часов. В самом деле, им было бы трудно участвовать в этой работе: предложение учредить комитет для исследования какого-либо аспекта деятельности администрации стало настолько популярным оружием для противников правительства, что комитеты стали называть «обвинительными». Иногда им не удавалось добиться успеха, как случилось с комитетом, учрежденным в 1773 году, чтобы расследовать злоупотребления сотрудников Ост-Индской компании. К середине XVIII века право комитетов запрашивать «людей, документы и протоколы» никем не оспаривалось. Документы, представленные в специальный комитет, не мог прочитать ни один посторонний человек без разрешения председателя, однако доклады комитетов часто печатались по распоряжению палаты, если только в них не говорилось о доходах или привилегиях депутатов.

К середине XIX века палата общин стала использовать специальные комитеты для проведения самых важных исследований социально-экономических условий того времени: детского труда, работы на заводах и законов о бедных. В каком-то смысле они способствовали изменению хода истории. Помимо регулярных комитетов в 80-е и 90-е годы XIX века в каждую сессию учреждалось около тридцати специальных комитетов.

Однако к концу XIX века исполнительная власть окончательно забрала в свои руки контроль над парламентской процедурой, и специальные комитеты вновь впали в немилость. Идея о всеобъемлющей системе специальных комитетов расценивалась как поползновение к проведению парламентской реформы — сначала во время депрессии 1930-х годов, когда парламент выглядел бессильным перед лицом накатывающих волнами экономических проблем, а затем в начале 1960-х, с притоком новых, молодых депутатов, желавших играть более существенную роль, а не просто участвовать в дебатах.

До «реформ Кроссмена» в 60-х годах XX века существовало только два специальных комитета: Комитет по государственному бюджету, учрежденный Гладстоном в 1861 году, и Комитет по бюджетным предложениям, созданный Ллойд Джорджем в 1912 году. Последний должен был «делать сбережения» в администрации, однако Ллойд Джордж, бывший тогда премьер-министром, не желал наделять его никакими полномочиями для исследования политики правительства, полагая, что это нарушит политическую стабильность; возможно, он помнил об «обвинительных комитетах» XVIII века. Комитет по бюджетным предложениям в самом деле попытался «делать сбережения», но так и не получил ни популярности, ни власти, хотя его и пытались реформировать в 1930-е годы. Премьер-министр Невилл Чемберлен твердой рукой отверг все эти поползновения, «посягавшие на права исполнительной власти» (разумеется, в этом-то и был весь смысл реформы).

Сам Ричард Кроссмен рассматривал свои реформы как «осторожное продвижение к возрождению парламентского контроля над исполнительной властью»; прочие восторженно их приветствовали. Было учреждено множество новых специальных комитетов: по сельскому хозяйству, по науке и технологиям, по образованию и науке, по расовым отношениям и иммиграции, по делам Шотландии и помощи другим государствам. Некоторые из них просуществовали недолго, в особенности Комитет по сельскому хозяйству, члены которого пожелали изучить последствия вступления в Общий рынок, а для этого съездить в Брюссель и разобраться в общеевропейской сельскохозяйственной политике. Министерство иностранных дел, всегда настроенное проевропейски и опасавшееся критики, возразило. В конце концов был достигнут компромисс, который не вполне устраивал правительство. В следующую сессию число депутатов, входящих в этот комитет, увеличилось, поскольку правительство ввело в него своих сторонников, но и это не помогло. После двух горьких лет комитет упразднили. Комитет по науке и технологиям устроился лучше прочих, но неко-

торые другие комитеты своей работой дублировали подкомиссии Комитета по бюджетным предложениям, поэтому в 1971 году его заменили Комитетом по расходам с шестью подкомитетами, в том числе по обороне и внешним делам, по образованию и т. д. Комитеты по образованию и науке и по делам Шотландии были ликвидированы.

В шестидесятые и семидесятые годы специальные комитеты вели переменчивое существование. На некоторых из них в наибольшей степени сказались разногласия в партии — например, это отразилось на исследовании частной медицинской практики в системе государственного здравоохранения в 1971—1972 годах. Кое-какие комитеты представили доклады по злободневным проблемам, например о машиностроении и черной металлургии, о последствиях нефтяного кризиса 1973 года и британской помощи странам третьего мира. Некоторые доклады были очень объемистыми: семь томов свидетельских показаний об автомобилестроении и еще семь по новым городам, другие — краткими и острыми, поскольку были связаны с законодательством, например Законом о детях и молодых людях 1969 года. В тот период комитеты не оказывали большого влияния. Ясной системы не существовало; у комитетов не было никакой четко продуманной генеральной линии, никакой исследовательской базы. Правительство месяцами не реагировало на их доклады и обычно игнорировало их рекомендации. Деятельность одного из комитетов заслужила уничижительную оценку обозревателя: «Комитет по расходам не сберег ни одного пенни государственных средств, которые можно было бы потратить иначе».

Новые специальные комитеты

Недовольство путаными специальными комитетами семидесятых привело к созданию в 1976 году специального комитета по процедурным вопросам, который представил свой доклад два года спустя. Комитет пришел к выводу, что при любой схватке за власть меж-

ду правительством и парламентом чаша весов перетянет в сторону правительства. Рациональная система специальных комитетов могла бы предоставить каждому депутату в отдельности случай «повлиять на решения палаты», но, хочется верить, не в ущерб ей самой. Комитет предложил учредить 12 комитетов для изучения всех аспектов работы ключевых министерств, в том числе их политики и расходов.

Эти комитеты не только заменили бы собой существующие, но и сделали бы ненужными специальные комитеты по отдельным вопросам, рассматривающие дела, непосредственно затрагивающие общество: от непристойных публикаций (1957) до насилия в семье (1975). Тем не менее процедура учреждения таких специальных комитетов сохранилась и использовалась еще в сессию 1984/85 года: тогда сотня депутатов подписалась под предложением о создании специального комитета для изучения последствий исследований на человеческих эмбрионах и генной инженерии применительно к человеку.

Во время обсуждения доклада специального комитета по процедурным вопросам в палате общин в феврале 1979 года тогдашний лидер палаты Майкл Фут хотел было положить его на полку, полагая, что работа в комитетах отвлекает от дебатов в палате. Однако стало ясно, что большинство депутатов с обеих сторон палаты поддерживают предложение об учреждении новых специальных комитетов, поэтому в своей завершающей речи он согласился с пожеланием палаты и объявил о проведении общепартийных дискуссий по этому вопросу. Однако правительство лейбористов пало в марте 1979 года, прежде чем Фут успел представить палате какие-либо предложения. Это право перешло к Норману Сент-Джон Стивасу, новому лидеру палаты. Он был полон решимости внедрить новую систему, несмотря на твердую оппозицию со стороны лорда Хейлшэма, бывшего тогда лордом-канцлером. Вооружившись программными обязательствами и из тактических соображений согласившись с тем, что ни ведомство лорда-канцлера, ни судебские работники не будут подвергаться надзору со стороны комитета, он

добился согласия кабинета. Предложения были представлены палате 25 июня 1979 года и приняты 248 голосами против 12.

Учредили 12 комитетов, добавив к ним потом еще два — по делам Шотландии и Уэльса. Комитеты получили традиционное право «запрашивать документы, свидетелей и протоколы», советников-экспертов и право «перемещения с место на место» для сбора информации о том, каким образом администрация осуществляет свою деятельность по всей Британии, и чтобы учиться на опыте других стран. Вот полный список комитетов:

- По сельскому хозяйству
- По обороне
- По образованию, науке и искусству
- По занятости
- По энергетике
- По окружающей среде
- По иностранным делам
- По внутренним делам
- По делам Шотландии
- По социальному обслуживанию
- По торговле и промышленности
- По транспорту
- По государственным финансам и государственной службе
- По делам Уэльса.

Комитеты не могут требовать, чтобы министры посещали их заседания и подвергались перекрестному допросу; правительство обычно направляет к ним представителя заинтересованного министерства, но решение о том, кто пойдет на заседание, принимает премьер-министр. С другой стороны, «министры любят появляться на публике, — вспоминает Дж. Голдинг. — Для них это театральное действо и случай воспеть свою политику... перед всем миром». Разумеется, специальные комитеты опрашивают не только министров и чиновников. Они могут вызвать других свидетелей, представляющих промышленность, тред-юнионы, государственные корпорации, независимые комитеты типа Комиссии по людским ресурсам и общественные

организации типа Национального совета гражданских свобод, Группы действия против детской бедности и др.

Строптивных свидетелей вызывают повесткой, и, в конце концов, они не могут не явиться. В 1982 году Артур Скаргилл, председатель Национального союза шахтеров, не пришел, однако ему прислали повестку с неумолимым заместителем парламентского пристава — мисс Фрамптон. Другие свидетели, являющиеся на заседание специального комитета, могут столкнуться с неожиданными вопросами. Как вспоминает Майкл Чекленд из Би-би-си, первый вопрос, который ему задал в 1987 году на заседании специального комитета по телерадиовещанию Кит Ваз, депутат от Восточного Лестера, звучал так: «Почему вы уволили мою сестру?» Представителям общественных организаций гораздо сложнее приспособиться к специальным комитетам, чем министрам, но и они тоже должны публично отчитываться перед парламентом за свою деятельность, затрагивающую жизнь столько людей, — это важно с точки зрения ответственности. Джон Голдинг указывает, что, будучи министром, он мог просто сказать: «Я получил информацию из вышестоящих инстанций о том, что...», но теперь депутаты могут мучить допросами и высшее руководство.

В каждом комитете состоят 10—11 представителей всех политических партий, отражая соотношение сил в палате; они назначаются на срок полномочий парламента отборочным комитетом. Последнее предусмотрено для того, чтобы укротить «хлыстов», стремившихся контролировать состав комитетов и в прошлом слишком часто преподносивших членство в специальном комитете как своего рода награду за хорошее поведение (членство же в постоянном комитете иногда рассматривается как наказание). После всеобщих выборов 1987 года учреждение новых комитетов отложили до января 1988 года из-за долгой ссоры между главными «хлыстами» от правительства и оппозиции по поводу состава специального комитета по обороне. Комитет по контактам тоже был назначен в январе 1980 года на срок полномочий парламента, а

еще один — в 1988 году; он состоял из председателей специальных комитетов, чтобы координировать их работу, устранять всякие накладки в расследованиях, проводимых каждым комитетом, и давать рекомендации относительно того, какие именно доклады выносить на обсуждение в те три дня за сессию, что представлены правительством на прения по деятельности комитетов.

В июне 1979 года некоторые приветствовали новую структуру комитетов как важнейшую конституционную реформу, а один депутат-лейборист, Джордж Каннингем, назвал ее «многообещающим началом». Начало было положено уже достаточно давно, чтобы принести плоды, но, разумеется, базовые отношения между исполнительной властью и парламентом остались без изменений. Решения принимаются в другом месте, однако взгляды специального комитета могут на них повлиять.

Теперь депутаты сами стремятся попасть в специальные комитеты; однажды около восьмидесяти депутатов подали заявку в специальный комитет по обороне. Около четверти всех депутатов состоят в специальных комитетах, а места председателей поделены между правительством и оппозицией: эта работа требует много сил и отнимает не меньше трети рабочего времени. Председатель специального комитета стал важной фигурой в палате общин. Популярность работы в комитете среди депутатов отражает изменение в их жизненной позиции: «профессиональные» парламентарии уже не хотят без толку слоняться в кулуарах. Партийная верность и солидарность сильны как никогда, однако депутаты от всех партий проявляют большую независимость в суждениях и более подготовлены к критике в адрес исполнительной власти.

Комитеты собираются раз или два в неделю в период работы палаты, а иногда и во время каникул. От члена специального комитета требуется не просто «просиживать штаны»: его присутствие не будет иметь никакого смысла, если явиться на заседание, не прочитав толстой стопки документов, поступающих каждую неделю, и не ознакомившись с другими материалами

по существу дела. Комитеты собираются на верхнем этаже, и обстановка в помещениях сильно отличается от зала заседаний постоянного комитета. Депутаты — сплошь «заднескамеечники» — сидят за столом в форме подковы с председателем в центре, а за отдельным столиком напротив председателя помещается стенографист. Свидетели занимают место за столом с противоположной стороны комнаты, вместе с посетителями и прессой, присутствующей на большинстве заседаний с заслушиванием свидетелей. В некоторых комитетах перекрестный допрос проводится частным порядком, если дело щекотливого характера, и полученная информация не публикуется в отчете.

Комитеты заслушивают свидетельские показания не только в палате общин, они могут изучать результаты политики правительства, собирая данные в других частях страны. Например, в 1985 году специальный комитет по транспорту выехал в Хирфорд, чтобы ознакомиться с последствиями прекращения регулирования автобусного движения и узнать мнение местной общестственности и властей. Специальный комитет по сельскому хозяйству в 1982—1983 годах посетил Шотландию и Уэльс, чтобы собрать важнейшие сведения в рамках исследования контурного земледелия; специальный комитет по внутренним делам в 1981 году побывал в США для изучения этнического вопроса, чтобы представить затем доклад о введении этнического контроля в Великобритании, а специальный комитет по обороне в 1983 году отправился на Фолклендские острова, чтобы подготовить доклад о их будущем. Каждый зарубежный визит предварительно изучается Комитетом по контактам, и председатель заинтересованного комитета должен доказать, что эта поездка совершенно необходима для проведения исследования.

Когда комитет избрал себе тему исследования, его секретарь представляет сообщение для прессы и связывается с представителем министерства, которое контролирует комитет. Министерство часто предоставляет комитету документы с базовыми данными, прежде чем комитет приступит к опросу свидетелей. Собственно говоря, министрам придется отвечать за

политическое направление, а служащим министерства — за то, каким образом эта политика осуществляется. Надо сказать, что такое разделение ответственности несколько успокоило всех заинтересованных лиц, правда, специальный комитет в основном допрашивает министра и его ведомство, а потом отчитывается перед палатой общин. Во время дебатов в 1979 году Норман Сент-Джон Стивас пообещал, что министры будут безотказно сотрудничать, предоставляя комитетам нужную информацию и способствуя успеху их работы.

Темы, разрабатываемые комитетами, обычно диктуются экономическими и политическими проблемами дня, хотя кое-кто придерживается нестандартных подходов. Например, специальный комитет по внутренним делам зарылся в архивы, после того как их реорганизовали, смахнул пыль с прежних докладов и затребовал у министерства внутренних дел отчета о том, какие меры были приняты в соответствии с этими докладами. Другие, например специальный комитет по обороне, могут заинтересоваться подробностями текущих политических кризисов, типа споров между министром обороны Майклом Хезлтайном и Маргарет Тэтчер по поводу того, кто станет новым владельцем «Уэстленд хеликоптерс». Это исследование оказалось в центре внимания в 1986 году. Специальный комитет по обороне пожелал расспросить конкретных сотрудников министерства, которым не было позволено явиться, однако самый главный чиновник, секретарь кабинета сэра Роберт Армстронг, дал показания, и комитет добился от правительства предоставления ему двух очень важных документов для внутреннего пользования. В докладе комитета содержалась острая критика по поводу общего подхода кабинета ко всему этому делу, хотя в состав комитета входили как депутаты от оппозиции, так и консерваторы. Специальный комитет по социальному обслуживанию единодушно призвал потратить на государственную систему здравоохранения миллиард фунтов стерлингов до принятия бюджета на 1988 год, в то время как нехватка средств на здравоохранение сильно беспокоила общественность. В этой связи статс-секретарь по социальному обслужи-

ванию немедленно выступил с публичной критикой доклада, что само по себе довольно необычно. Какой бы подрывной ни оказалась информация, раздобытая специальным комитетом, она вряд ли приведет к падению правительства или отставке министра.

Иногда специальный комитет может изменить политику правительства; например, после того как комитет по внутренним делам представил в сессию 1979/80 года доклад о законе, позволяющем полиции задерживать и обыскивать на улице подозрительных лиц, правительство от него отказалось; комитет по сельскому хозяйству убедил правительство ужесточить правила проведения опытов на животных. В ответ на запрос парламента в июне 1986 года премьер-министр перечислил около 150 рекомендаций специальных комитетов, сделанных с марта 1985-го по март 1986 года, с которыми правительство согласилось. Доклады специальных комитетов предоставляют «заднескамеечникам» правительственной партии и депутатам от оппозиции ценное оружие во время дебатов и «правительственного часа». Председатели и члены специального комитета устраивают пресс-конференции, чтобы сделать эти доклады достоянием гласности, а перекрестные опросы свидетелей проводятся публично и освещаются средствами массовой информации. Воздействуя на общественное мнение, можно повлиять и на стратегию правительства. Вот почему «хлысты» стараются добиться, чтобы в комитетах «царил порядок» с партийной точки зрения.

Специальные комитеты не только оказывают влияние на дебаты в палате и на позицию правительственных министров, но и приходят на помощь оппозиции. У депутатов от оппозиции нет почти никаких связей с персоналом министерств, и специальные комитеты предоставляют им возможность встретиться с чиновниками, выслушать их, провести исследования и сделать собственные выводы по поводу того, какого подхода придерживаются сотрудники того или иного ведомства к политике и администрации. Они, как выразился в 1983 году в своих лекциях сэр Дуглас Васс, бывший «бонза» с Уайтхолла и бессменный секретарь казначейства, оказали благотворное воздействие на госчиновников, побуж-

дая их более тщательно обдумывать, формулировать и обосновывать свои политические заявления, вынуждая Уайтхолл публиковать больше информации и в целом предоставляя парламенту более широкое поле деятельности для указания на слабые места в решениях министров, чем это было возможно, когда прения и расспросы проводились только в зале палаты общин. Специальные комитеты палаты общин действительно оказались многообещающим начинанием.

Мы упоминали и о других специальных комитетах: по государственному бюджету, учрежденному в 1861 году, по актам делегированного законодательства, по европейскому законодательству, по обслуживанию палаты общин. При последнем состоят «внутренние» комитеты: по интересам депутатов, по контактам, по телерадиовещанию (он следит за трансляцией заседаний палаты и комитетов), отборочный комитет и комитет по вопросам процедуры, который часто подвергает проверкам повседневную работу палаты.

Еще один специальный комитет следит за работой омбудсмана — парламентского комиссара, рассматривающего жалобы от частных лиц на правительственные департаменты и государственную службу здравоохранения. Он должен ежеквартально отчитываться перед парламентом в своей работе и представлять свой отчет в узкий комитет.

Комитет по привилегиям

Это старейший специальный комитет палаты общин, учрежденный в 1630 году, однако он собирается лишь тогда, когда палата сообщает ему о нарушении своих привилегий. О них было впервые заявлено в петиции палаты общин к Генриху IV в 1404 году на том основании, что «члены палаты общин могут свободно заниматься государственными делами в палате, без того чтобы их беспокоили или прерывали». К концу XVI века парламентарии потребовали себе у монарха четырех привилегий, и до сих пор после избрания каждого нового парламента спикер провозглашает их в таких

словах: «От имени и по поручению палаты общин, в смиренном прошении заявляю права на ее древние и неоспоримые права и привилегии, а именно: на свободу высказываний во время дебатов, свободу от ареста, свободу доступа к Ее Величеству, когда того потребуют обстоятельства, и чтобы всей ее работе давалось наиболее благоприятное толкование».

В Билле о правах 1689 года указано, что следует понимать под свободой высказываний: «Свобода слова и дебатов или работы в парламенте не должна терпеть препятствий или ставиться под вопрос в любом ином месте или суде, кроме парламента». Поскольку депутаты должны иметь возможность собираться, не подвергаясь угрозам, помехам при исполнении своих обязанностей или судебным преследованиям за клевету вследствие каких-либо заявлений, сделанных в парламенте, они могут претендовать на такие привилегии. Спикер постоянно напоминает депутатам, что к привилегиям не стоит относиться легкомысленно. Один депутат от партии тори, Джеффри Диккенс, воспользовался своими привилегиями 17 марта 1986 года, обвинив одного врача, а затем и приходского священника из своего округа Литтлборо в надругательстве над детьми, находящимися на их попечении. Впоследствии суд обоих оправдал. Большинство депутатов стараются не бросаться обвинениями, выступая в зале палаты.

Парламент считает, что некоторые деяния, именуемые «неуважением к депутатам», мешают работе парламентариев. Если какой-нибудь депутат считает, что его привилегия была нарушена, он первым делом должен поставить об этом в известность спикера. Если спикер согласен с тем, что нарушение имело место «при отсутствии доказательств в пользу противного», он делает соответствующее объявление в палате. На следующий день депутат, подавший жалобу, представляет предложение о передаче этого дела на рассмотрение в Комитет по привилегиям. В отличие от других специальных комитетов этот состоит из старших «переднескамеечников» с обеих сторон палаты, включая генерального прокурора. До 1945 года его возглавлял действующий премьер-министр, а после — лидер палаты.

Предложение выносится на голосование, и палата может принять решение о том, чтобы не передавать этот вопрос на рассмотрение комитета. Если же предложение утверждается, комитет представляет палате доклад и рекомендации, и палата может принять или отвергнуть некоторые или все из них. Комитет может решить не предпринимать никаких действий, как в случае с двумя депутатами от Уэльса в 1967 году, жизни которых угрожала «Армия свободного Уэльса». Комитет никогда серьезно не рассматривал вопрос о членах парламента, которых избиратели или местные партийные организации принуждали уйти в отставку. Когда Дик Таверн, депутат от Линкольна, оказался в такой ситуации, проголосовав в 1971 году за вхождение Великобритании в Европейское сообщество, депутаты не пожелали передавать дело на рассмотрение Комитета по привилегиям.

Большая часть обращений в Комитет по привилегиям связана с газетными публикациями, которые якобы подрывают репутацию палаты общин. Иногда одни депутаты позволяют себе уничижительные замечания в адрес других, как, например, в письме депутатки Винни Эвинг в газету «Скотсман», написанном в сессию 1967/68 года — это было последнее обращение такого рода в Комитет по привилегиям. Другие жалобы вызваны утечкой информации из специальных комитетов, недозволенной публикацией их отчетов или тем, как вели себя свидетели, вызванные в специальный комитет по поправкам к законопроекту об абортах в 1982/83 году. Если взглянуть на список жалоб, видно, что депутаты теперь более стойко выдерживают нападки прессы и воскресные заявления своих коллег. С 1983 года Комитет по привилегиям представлял отчет только один раз за каждую парламентскую сессию.

Специальные комитеты палаты лордов

В палате лордов два самых важных специальных комитета — это Комитет по европейским сообществам и Комитет по науке и технологиям. Палата также использует процедуру изучения правительственных законо-

проектов в специальных комитетах и учреждает комитеты по отдельным вопросам: например, по безработице в 1981/82 году или по причинам и последствиям дефицита баланса торговли промышленными товарами в 1984 году. Последний представил в 1985 году доклад, который привлек к себе большое внимание своим качеством и предупреждениями, касающимися политики правительства.

Специальный комитет по европейским сообществам — самый значительный и влиятельный комитет палаты лордов. Как и специальный комитет по европейскому законодательству в палате общин, он был учрежден в мае 1974 года по рекомендации фостеровского комитета для изучения законов Европейского сообщества. Совет министров должен одобрить или отвергнуть предложения, представляемые Европейской комиссией, однако национальные парламенты не играют большой роли в этом процессе, как уже было показано в главе двенадцатой. Для британского парламента единственный способ внести в него реальный вклад — изучить проекты законов и представить рекомендации правительству. Комитет палаты общин этим и занимается, рекомендуя палате такие предложения, которые поднимают вопросы юридического и политического порядка, отделяя «зерна от плевел». Однако дебаты зачастую проводятся слишком поздно, чтобы повлиять на правительственных министров, прежде чем Совет министров примет решение.

Специальный комитет палаты лордов рассматривает предложения Европейской комиссии, которые «поднимают важные политические или принципиальные вопросы». Иногда лорды изучают проекты законов, но чаще — более широкие вопросы типа «Воспитание молодежи в ЕЭС», доклад о котором был опубликован в 1984 году, или исследование о европейской валютной системе в 1983 году. Для составления таких докладов привлекают знающих и опытных экспертов. Комитет по валютной системе возглавлял бывший управляющий Английского банка, а среди его членов были еще один бывший управляющий, бывший глава казначейства, бывший старший экономи-

ческий советник правительства и несколько бывших министров.

В работе этого специального комитета участвуют больше сотни пэров. Его ядро состоит из 25 пэров, прочие же распределены по всевозможным подкомитетам — по финансам, экономике и региональной политике, по торговле и промышленности, по сельскому хозяйству, продуктам питания и вопросам потребления. Место председателя главного комитета — оплачиваемая должность. Председатель опирается на двух советников-юристов, экспертов по европейскому законодательству, и нескольких секретарей. При подкомитетах тоже состоят эксперты, предоставляющие консультации во время различных исследований. Члены подкомитетов путешествуют по Европе и собирают свидетельства членов Европейского парламента и Европейской комиссии.

Они представляют объемистые и широко читаемые доклады, которые исследовательская группа Парламентской ассоциации Британского Сообщества назвала в 1982 году «информативными и всеобъемлющими, поскольку члены комитета палаты лордов более объективны и зачастую хорошо знают исследуемый предмет... Лорды высказывают свое мнение открыто и свободно, и иногда оно просто поражает». Но какой бы результативной ни была работа комитета, вряд ли она окажет непосредственное влияние на деятельность правительственных министров в Европейском сообществе: вся структура принятия решений в ЕЭС выстроена так, чтобы этому помешать. Однако комитет оказывает некое косвенное влияние. Леди Твидсмур рассказывала: «Нам говорили частным образом: „О, мы об этом и не подумали“». При нынешних организационных механизмах в ЕС лорды должны быть довольны.

Второй основной комитет, созданный в январе 1980 года, — по науке и технологиям. Его члены переназначаются в каждую сессию, работают в подкомитетах и могут привлечь для экспертизы членов Королевского научного общества, ведущих промышленников и бывших министров. Комитет представил доклады на самые разные темы. Некоторые из них носили полемич-

ный характер, как, например, доклад о политике Соединенного Королевства в области космических исследований в декабре 1987 года, в котором говорилось, что правительству следует тратить больше денег на эти цели. Другие доклады, например о водном хозяйстве (1982) и лесных угодьях (1980), оказали непосредственное воздействие на законодательство: правительство внесло поправки в законопроекты о лесном и водном хозяйстве, основываясь на докладах подкомитетов. Но гораздо чаще правительство сознательно игнорирует эти доклады, не оставляя лордам никаких других вариантов, кроме опубликования еще одного критического доклада о политике правительства в этой области.

С 1970 года палата лордов тоже стала учреждать специальные комитеты по отдельным вопросам. Они гораздо меньше, состоят из 7—12 пэров и рассматривают особую тему или, что бывает чаще, законопроект — как правило, внесенный одним из депутатов. В последние годы два больших специальных комитета изучали проблемы аборт и защиты животных. В 1979 году законопроект лорда Холсбери о защите подопытных животных поступил в специальный комитет по совету лорда Гоутона — давнего борца за права животных. После 16 заседаний, заслушав великое множество свидетельских показаний, лорды приняли сильно пересмотренный законопроект, который застрял в палате общин. В конечном счете вся эта работа принесла свои плоды: в 1986 году правительство внесло в палату общин собственный законопроект о животных, используемых в научных целях, и в ту же сессию он обрел силу закона.

Лорд Гоутон сыграл свою роль в учреждении еще одного специального комитета — по изучению законопроекта о защите нерожденных детей, внесенного в 1987 году тогдашним епископом Бирмингемским Хью Монтефиоре; комитет выступил с промежуточным докладом накануне всеобщих выборов. После выборов лорд Гоутон стал настаивать на воссоздании комитета. В начале 1988 года он вовремя представил свой доклад, и содержащиеся в нем сведения были учтены в законо-

проекте о поправках к Закону об абортах, внесенном Дэвидом Олтоном. К несчастью, сторонники законопроекта не учли во время прений показания экспертов, в особенности о нежелательности сокращения предельных сроков аборта. Сам законопроект провалился из-за нехватки времени.

Специальные комитеты палаты лордов представляют много ценных докладов, часто освещающих такие области, для изучения которых у депутатов не хватает времени, а порой и желания. Но эти доклады, хоть и получающие высокую оценку, практически не оказывают влияния на решения исполнительной власти.

Изменения последних лет

Основная работа и цели специальных комитетов почти не изменились с 1979 года, когда соответствующий парламентский акт учредил широкий круг комитетов и определил, каким образом они должны действовать. Однако кое-какие перемены произошли, и мы опишем их вкратце. Список действующих комитетов подстраивался под новые реалии, например создание новых департаментов. На сегодняшний день в парламенте 18 комитетов: по культуре, СМИ и спорту; по обороне; по образованию и профессиональной подготовке; по экологии, питанию и сельским делам; по вопросам здравоохранения; по внутренним делам; по международному развитию; по конституционным вопросам; по делам Северной Ирландии; офис заместителя премьер-министра (по делам жилищного строительства, планирования, местных органов власти и регионов); по науке и технологиям; по делам Шотландии; по торговле и промышленности; по транспорту; по финансам; по делам Уэльса; по труду и пенсиям. Сфера их компетенции все та же: «изучать расходы, управление и политическую линию данного правительственного департамента и связанных с ним государственных структур». К последним могут относиться органы исполнительной власти или регулятивные органы. Например, Комитет по финансам может заслу-

шать Управление финансовых операций, занимающееся надзором и регулированием в сфере финансовых операций, осуществляемых в Великобритании.

Были учреждены и другие комитеты с гораздо более широкой сферой деятельности. К их числу относятся Комитет экологического аудита, Комитет по контактам и Комитет государственного управления. Первый из них был учрежден в ноябре 1997 года в составе 16 человек. В его задачу входит «изучать, в какой мере политика и программы правительственных департаментов и вневедомственных государственных структур способствуют защите окружающей среды и устойчивому развитию», а также «ревизовать их достижения в соответствии с поставленными целями». Комитет изучает широкий круг «экологических» вопросов, включая последствия для окружающей среды от реализации правительственных проектов и международной политики в области устойчивого развития.

Комитет по контактам — необычный орган, функции которого с годами менялись. Он состоит из председателей всех постоянных специальных комитетов и еще двух членов, один из которых руководит его работой, — всего тридцать пять человек. В его задачу входит изучать «общие вопросы, связанные с работой специальных комитетов», однако в 2000 году комитет решил начать кампанию за увеличение отдачи от специальных комитетов. Самой важной его рекомендацией стал совет премьер-министру выступать перед комитетом по поводу ежегодного отчета правительства и «четко обозначать направления своей политики в иной атмосфере, чем в палате общин». Поначалу эта просьба была отклонена, но год спустя премьер-министр согласился являться в комитет дважды в год для обсуждения внутренних и международных дел. Первое заседание Комитета по контактам состоялось 16 июля 2002 года, а последующие встречи — в январе и июле 2003 года и в феврале 2004-го. Они стали важными событиями парламентской жизни, которые транслировали по телевидению в прямом эфире, а затем подробно разбирали в прессе. Темы для обсуждения предварительно определяются в комитете, вопросы задает один депу-

тат. Премьер-министру сообщают о тематике встречи, но не о конкретных вопросах. Трудно себе представить, каким образом будущий премьер сумеет избежать появления в комитете.

Комитет государственного управления был учрежден в 1997 году. У него две функции, и одна из них — изучать вопросы, касающиеся правительства в целом, например, проштудировать законопроект о свободе информации, прежде чем он обрел силу закона в 2000 году, Кодекс поведения министров, роль специальных советников при правительстве и реформу палаты лордов. Он также регулярно разбирает случаи, когда министры отказались отвечать в парламенте на определенный тип вопросов. В комитет входят 11 человек, и он может назначать подкомитеты. Еще одна его функция — изучать доклады парламентского уполномоченного по рассмотрению жалоб (омбудсмена). Омбудсмен (в настоящий момент это Энн Абрахам) является совершенно независимым должностным лицом, стоящим во главе штата из 230 человек и разбирающим жалобы на неверные действия государственных учреждений, на незаконное или несправедливое отношение к частным лицам или группам лиц и другие просчеты, не исправленные бюрократическими структурами.

Цель парламентского уполномоченного — защитить права пострадавших от несправедливости и вместе с тем обеспечить высокий уровень государственного управления. При выявлении серьезных просчетов омбудсмен может дать рекомендации данному государственному органу о том, как исправить свою вину и какие действия предпринять, чтобы то же самое не повторилось в будущем. Омбудсмен не располагает средствами для принуждения к выполнению своих рекомендаций, однако их почти всегда принимают. Комитет оказывает важную поддержку в работе омбудсмена, и в то же время доклады парламентского уполномоченного позволяют комитету лучше разобраться в механике правительственных департаментов и других органов исполнительной власти.

Законодательные комитеты

Таких комитетов пять, в том числе Объединенный комитет по консолидации; Комитет по правам человека; Комитет по реформе регулирования; Комитет по правительственным постановлениям и переработке налогового законодательства. Об одном из них, Комитете по реформе регулирования, мы уже говорили. Самым важным из этих комитетов является Объединенный комитет по правам человека, созданный после вступления в силу Акта о правах человека в 1998 году. Его задача — рассматривать вопросы, связанные с соблюдением прав человека в Соединенном Королевстве (но не индивидуальные случаи), и изучать каждый правительственный законопроект как можно быстрее после его представления в палату, чтобы понять, нарушит ли он Акт о правах человека, если станет законом. Комитет также исследует действующее законодательство, чтобы при необходимости вносить в него поправки для приведения в соответствие с Актом о правах человека. В него входят двенадцать человек: шесть из палаты лордов и шесть из палаты общин, а возглавляет его депутат-лейборист.

Из комитетов, занимающихся делами палаты общин, самым важным является Комитет по нормам и привилегиям, сформированный в 1996 году на основе исторического Комитета по привилегиям и относительно нового Комитета по защите интересов депутатов (действовавшего с 1974 года). В него входят 11 человек, а председателем является старший «заднескамеечник» от оппозиции. Комитет занимается поведением депутатов и сотрудничает с парламентским уполномоченным по нормам, принимая во внимание его доклады о жалобах на депутатов. Он собирает свидетельские показания, какие сочтет нужным, и может приказать депутату явиться для дачи показаний и представить все необходимые документы. Комитет обладает большой властью: неблагоприятное заключение может серьезно повредить репутации депутата и сказаться на перспективах его переизбрания. Комитет может также распорядиться о временном прекращении полномочий депутата.

Большинство парламентской работы осуществляется во всякого рода комитетах, что обычно не принимают во внимание, когда по телеканалам транслируют изображение палаты общин с жалкой горсткой депутатов. Кстати, это как раз та работа, которая не интересует СМИ, если только на заседании комитета не ожидается какое-нибудь важное лицо — премьер-министр, глава департамента или руководитель промышленности или торговли.

Делегирование правления

Напоследок, хоть это и не менее важно, следует поговорить о парламентах Шотландии и Уэльса. Когда в 1997 году к власти пришло правительство лейбористов, оно обязалось провести референдумы в Шотландии и Уэльсе по вопросу учреждения в этих областях собственной законодательной власти. Подавляющее большинство шотландцев высказались в пользу обретения своего парламента, а вот валлийцы не были уверены в необходимости создания Ассамблеи. Шотландский парламент обладает большими полномочиями, в том числе в области налогов, чем Ассамблея Уэльса. Последняя не наделена и законодательными полномочиями, которые есть у шотландского парламента и Ассамблеи Северной Ирландии (ее деятельность была приостановлена из-за политических осложнений).

Шотландский парламент был учрежден в 1999 году. В него входят 129 депутатов, 73 из которых избираются непосредственно в избирательных округах, определенных для общенационального парламента. Срок их полномочий составляет четыре года, но парламент может быть распущен, если за это проголосуют больше двух третей его членов или если парламенту не удастся прийти к согласию по поводу выбора первого министра.

Первого министра назначает королева по совету председателя парламента; обычно он является лидером партии, получившей большинство в парламенте. Затем первый министр назначает всех остальных ми-

нистров или членов исполнительной власти, практически так же, как британский премьер. Шотландский парламент может издавать законы, касающиеся Шотландии, однако вопросы обороны, иностранные дела, финансы и экономика находятся в ведении общенациональных правительства и парламента. Теоретически британский парламент может отменить законы, принятые в Эдинбурге, однако существует договоренность о том, что такого не может произойти без согласия шотландского парламента.

Учреждение этого парламента сильно отразилось на Вестминстере: нет больше специфического шотландского законодательства, палата общин больше не занимается делами Шотландии, а специальный комитет по делам Шотландии и Большой Шотландский комитет практически прекратили свою деятельность. В связи с возникновением шотландского парламента правительство в принципе решило сократить количество депутатов-шотландцев в Вестминстерском парламенте с 73 до (вероятно) 59, что может привести к интересным результатам на следующих выборах, поскольку главенствующие позиции в Шотландии занимают лейбористы.

Ассамблея Уэльса не обладает такими же полномочиями, и поэтому некоторые считают ее простой «говорильней». Она не может издавать основных законов, однако вправе принимать вторичное законодательство, что до 1998 года входило в прерогативу статс-секретаря по делам Уэльса. Ассамблея состоит из 40 членов, избранных в округах, и еще двадцати, избранных на основе пропорционального представительства, сроком на четыре года без возможности досрочного роспуска. У нее есть уникальная особенность: вся ее работа ведется на двух языках — валлийском и английском.

Первый секретарь Ассамблеи, являющийся ее председателем, избирается всеми депутатами. Остальные члены Исполнительного комитета, или Кабинета, назначаются первым секретарем, и в каждом из тематических комитетов Ассамблеи работает один из членов Исполкома. Исполком может собираться частным по-

рядком и состоит из членов только одной партии: это своего рода мини-правительство. И состав комитетов, и выбор их председателей отражают расстановку политических сил в Ассамблее, однако ключевой фигурой в каждом комитете является секретарь ассамблеи. Функции всех органов Ассамблеи и каждого человека изложены в ее уставе.

Ассамблея наделена весьма ограниченными законодательными полномочиями, состоящими в издании вторичного законодательства. Во всем остальном она действует наподобие общенационального парламента; например, члены Ассамблеи могут задавать вопросы Первому секретарю; издаваемые распоряжения должны быть предварительно одобрены всей палатой. Ассамблея также может вести дебаты по всем вопросам, касающимся Уэльса, а не только по представляемому ей ограниченному кругу законов. Общенациональный парламент надзирает за ней строже, чем за шотландским парламентом: Комитет по государственному бюджету палаты общин и парламентский уполномоченный по делам администрации могут принимать к рассмотрению случаи нарушений, входящие в компетенцию Ассамблеи Уэльса, однако потом представлять ей доклад. Ограниченные полномочия Ассамблеи сейчас пересматриваются, но вряд ли это повлечет за собой какие-то фундаментальные изменения. Случись такое, пришлось бы изменить количество валлийских депутатов, но поскольку сейчас основное законодательство все еще возложено на британский парламент, о сокращении их числа не может быть и речи.

Положение в Северной Ирландии

Правительство Северной Ирландии первым обрело самостоятельность в силу соответствующего Акта от 1920 года, наделившего Северную Ирландию собственной исполнительной властью (в лице премьер-министра и кабинета) и двухпалатным парламентом, оставив, однако, иностранные дела, оборону, таможенную и акци-

зы и некоторые другие дела в ведении британского правительства, а большинство законодательных полномочий сохранив за Вестминстерским парламентом. Так продолжалось до 1972 года, когда общественные беспорядки положили конец национальному самоуправлению.

Такая ситуация сохранялась до «Соглашения Страстной пятницы» 1998 года между политическими партиями Северной Ирландии, которое привело к новым условиям самоуправления и принятию нового Акта о Северной Ирландии. Новая Североирландская Ассамблея состоит из 108 членов, избранных по системе голосования с указанием кандидатов в порядке предпочтения. Власть делят между собой юнионисты и националисты по достаточно запутанной схеме. Первый министр, заместитель первого министра и все остальные члены правительства назначаются на основании соглашений о разделении власти; министры образуют Исполнительный комитет Ассамблеи.

Делегированные полномочия в очередной раз были ограничены: оборона, иммиграция, авиация, уголовное законодательство, чрезвычайные полномочия и т. д. остались за общенациональным правительством и Вестминстерским парламентом. Специальный комитет по делам Северной Ирландии наблюдает за деятельностью только министерства по делам Северной Ирландии, а не Североирландской Ассамблеи. Большой Североирландский комитет собирается от случая к случаю, чтобы обсудить положение дел в области в целом. Деятельность самой Ассамблеи была приостановлена в 2002 году, а после выборов в ноябре 2003 года ее окончательно распустили из-за непримиримых расхождений между политическими устремлениями националистов (союз с Ирландской Республикой) и юнионистов (сохранение в составе Соединенного Королевства). Трудно сказать, когда и как национальная Ассамблея будет восстановлена*.

* Национальное самоуправление в Северной Ирландии было восстановлено в мае 2007 года.

В настоящее время в Англии нет региональных ассамблей, и если не считать двух регионов на севере Англии, общественность их и не требует. Тем не менее правительство планирует провести референдумы, чтобы понять, какое существует настроение в обществе. Однако многие считают, что очередное умножение числа властных структур не будет способствовать эффективному управлению или представительству народа.

РЕПОРТАЖИ ИЗ ПАРЛАМЕНТА

В Средние века кое-какая ограниченная информация о деятельности парламента все же просачивалась за его стены. Парламентские акты доводились до сведения судов графств, а клерки по требованию предоставляли рукописные отчеты о судебных процессах — по одному пенни за десять строк. Члены парламента отчитывались перед своими округами, требуя себе жалованье в те дни, когда получали плату от своих избирателей. Сообщается, что в 1449 году депутат от Лайм-Реджиса «остроумно описывал деяния парламента». Подобные упоминания редки и совершенно исчезают к концу XVI века, когда отмерла и практика выплаты жалованья депутатам избирателями.

В XVI веке на повестке дня стояло соблюдение тайны, и парламент стойко оборонялся от попыток внешнего вмешательства вплоть до конца XVIII века. В отчете об обязанностях спикера «Порядок и обычай управления парламентом», опубликованном Джоном Хукером в 1571 году, сказано, что «каждый человек в парламенте должен хранить в тайне и не разглашать секретов того, что делается и говорится в здании парламента, какому-либо другому лицу, не являющемуся членом той же палаты, под страхом изгнания из палаты или другого наказания, назначенного палатой». В

задачу парламентского пристава входило не впускать в палату посторонних. Входная дверь была на запоре, а у пристава имелась книга с именами всех депутатов, так что он знал, кого пускать. Любого человека со стороны, которому удавалось проскользнуть внутрь, пристав брал под стражу и не отпускал до тех пор, пока тот не поклянется у стойки палаты не разглашать услышанное.

Причиной тому был попросту страх репрессий, в случае если монарху не понравится то, что говорилось в парламенте. Подобную информацию до короля должен был доносить спикер, который, поскольку выступал лишь по воле палаты, не нес личной ответственности за сказанное. В те времена уже велись протоколы парламентских заседаний. Известен случай, когда Карл I в 1623 году потребовал для просмотра протоколы палаты общин, чтобы проверить, что сказал один депутат, и в 1628 году парламент решил, что «запись клерком речей отдельных людей издавна не сопровождается никакими гарантиями».

И все же даже в начале XVII века, как мы уже видели в первой главе, протоколы велись. Джон Сеймур, бывший депутат от Грейт-Бедвина, был назначен секретарем палаты в 1548 году и сохранил этот пост за собой до самой своей смерти в 1567 году. Он вел дневник, начав с записи петиций, но потом стал перечислять присутствовавших депутатов, распоряжения спикера, а с 1553 года — исход голосований. Следующий секретарь, Фульк Онслоу, был более амбициозен: он стал записывать краткое изложение речей, заслужив за это упреки. Однако палата общин все же согласилась с тем, что кое-какие записи вести необходимо, поэтому был назначен комитет, в задачу которого входила «проверка книги записей клерка» по субботным дням. С тех пор ведение протоколов стало обязанностью младшего секретаря. Поначалу клерк хранил их у себя дома, но в конце концов их перенесли в здание палаты, где большинство протоколов, за исключением «Журналов», было уничтожено пожаром 1834 года. Секретарь палаты лордов хранил свои записи в Каменной башне во внутреннем дворе Старого дворца.

Правило, запрещающее секретарю записывать речи, было подтверждено в 1640 году, когда помощником клерка был назначен мистер Рашворт, а годом позже распространилось и на депутатов. Они не имели права делать списки или печатать речи, которые собирались произнести в парламенте, и выносить их за пределы палаты. В 1681 году палата приняла решение о том, что только результаты голосований и протоколы ведения заседаний можно публиковать ежедневно. С тех пор так и было, за исключением 1702 года. Данные об участии в голосовании отдельных депутатов не публиковались регулярно до 1836 года, а после перечни участвовавших в голосовании разделением обнародовались на постоянной основе, хотя Эдмунд Бёрк рекомендовал делать это еще в 1770 году. Иногда списки голосовавших публиковались в ходе предвыборных кампаний — так было уже в 1689 году, хотя тогдашние выборы ничем не напоминали нынешние.

Члены палаты общин всегда придерживались более строгих взглядов на публикацию речей, чем лорды. Информация, которой мы располагаем о них сегодня, почерпнута из личных дневников депутатов, например «Дневника палаты общин» Уиллоби Д'Юза, опубликованного через целых пятьдесят лет после событий и основанного на записях, которые он делал в качестве члена елизаветинского парламента. Веком позже другой депутат, Эндрю Марвелл, написал своим избирателям о том, что происходило в палате общин с 1660 по 1678 год, а его современник Анкителл Грей вел записи дневных заседаний с 1667 по 1694 год, а затем опубликовал их под заглавием «Дебаты Грея».

XVIII век прошел под знаком ссор между газетчиками и авторами информационных бюллетеней. Последние занимали прочные позиции, и их работа пользовалась большим спросом со стороны знатных семейств, негоциантов и торговцев, желавших знать, какие решения парламент может принять в области налогов, надзора за предприятиями, торговлей и т. д. Авторам информационных бюллетеней было четко сказано, чтобы они даже не пытались совать свой нос в дебаты или другие виды деятельности па-

латы. В 1722 году этот запрет был распространен и на газеты.

14 мая 1803 года спикер Эбботт записал в своем личном дневнике, что договорился с парламентским приставом, чтобы тот разрешал репортерам занимать свои обычные места в заднем ряду галереи для публики, прежде чем в зал начнут пускать посетителей. Речь идет о старом помещении палаты общин, где не было предусмотрено галереи для прессы. В том же году Уильям Коббетт решил опубликовать свой «Политический журнал» — перепечатку сообщений о дебатах в палате общин из газет, но только без всякой партийной окраски. Он издавал журнал восемь лет, а потом продал свое имущественное право типографу Томасу Гансарду, отец которого, Люк Гансард, был официальным типографом протоколов заседаний палаты общин. Это семейство публиковало отчеты еще восемь лет, и ежедневные отчеты о заседаниях стали называться «Гансардом». Поначалу «Гансард» печатали по системе Коббетта, компилируя газетные сообщения. Тогда, в 1812 году, это был ежемесячный отчет, а не ежедневный, как сейчас, и у него скоро появились конкуренты — например газета «Зеркало парламента», репортером которой в 1830-е годы какое-то время работал Чарлз Диккенс.

Жизнь репортера была полна неожиданностей; могло случиться, что ему и вовсе не удавалось послушать дебаты. Доктор Джонсон основывался в своих репортажах из парламента на разговорах с одним из швейцаров, а в остальном полагался на «память и воображение». Чарлз Диккенс рассказывает, как его не пустил швейцар, «высокий крепкий мужчина в черном», потому что не было мест, но при этом «выразительно поглядывал» на его кошелек. Швейцар был бы оскорблен до глубины души, если бы кто-нибудь назвал этот гонорар взяткой. В то время все сотрудники дворца зарабатывали на жизнь, получая вознаграждение такого рода. Журналистам стало легче жить, когда Вестминстерский дворец перестроили после пожара 1834 года и залы обеих палат снабдили галереями для прессы. На публикации в газетах сообщений о парламентских де-

батах в конце концов дали добро, и галереи заполнились джентльменами в цилиндрах. К 1881 году даже провинциальным газетам позволили направлять своих репортеров в парламент. В 1884 году возникло «лобби»: после терактов, осуществленных фениями*, доступ в парламент был ограничен, а аккредитованных журналистов пропускали по списку, составленному парламентским приставом.

На этом этапе «Гансард» еще основывался на газетных корреспонденциях, хотя и палата общин, и палата лордов обзавелись в 1812 году собственными стенографистами: им не позволялось записывать выступления в прениях еще примерно лет сто. Изначальный «Гансард» столкнулся с трудностями финансового порядка, и в 1850-х годах ему оказало помощь казначейство. Депутаты требовали более достоверных отчетов о заседаниях, нежели пересказ газетных репортажей, и в 1878 году был создан первый специальный комитет по публикации материалов, отражающих работу парламента. Тем не менее прошло еще тридцать лет, прежде чем специальный комитет решил, что правительство должно взять на себя расходы по изданию полного и подробного отчета о ежедневных заседаниях и по оплате труда стенографистов. С 1909 года оно взяло на себя ответственность за выпуск «Официального отчета», в просторечии по-прежнему именуемого «Гансардом». До тех пор работу передоверяли ряду подрядчиков, нанимавших журналистов на сдельной основе — шесть пенсов за каждые 90 слов. Отчеты по-прежнему представляли собой кое-как сшитые между собой изложения речей, почерпнутые из «Таймс», и примечания. Когда у составителя набиралось достаточно материала, он отправлял брошюру в Канцелярское бюро и получал за нее плату. Брошюра

* Движение ирландских националистов, именовавших себя «фениями» (от названия дружины легендарного ирландского героя Финна мак Кумала), сложилось в середине XIX века и поставило себе целью «очистить страну от англичан». Оно не брезговало террористическими методами. В 1882 году в Глазго и в некоторых других городах Шотландии и Англии произошло несколько взрывов динамита, ряд покушений на чинов полиции и администрации.

могла выйти в свет через месяц после проведения дебатов.

С 1909 года отчеты из палаты общин публиковались ежедневно, а первый еженедельный «Гансард» вышел в 1946 году. Палате лордов потребовалось больше времени, чтобы решить, публиковать или нет информацию о своей работе, поэтому отчеты о ее деятельности всегда издавали отдельно от протоколов палаты общин. Все архивные подшивки «Гансарда» погибли во время воздушного налета в 1941 году, когда палата общин подверглась бомбардировке. Сегодня его выпуском занимаются 83 человека, в том числе 19 репортеров и 22 шифровальщика, использующих как стенографию, так и магнитофонные записи; некоторые из этих людей присутствуют на заседаниях всех комитетов и во время всех дебатов в парламенте в любое время дня и ночи. Депутаты могут получить экземпляр вчерашнего «Гансарда» вместе с протоколами голосования и заседания прямо на дом уже на следующее утро, если только они живут в пределах шести миль от Вестминстера.

«Гансард» подробно освещает все, что было сказано в палате или комитете. Бывает, что репортер из «Гансарда» не расслышал, что сказал депутат, или не знает, как пишется его фамилия. Тогда рассыльный приносит этому депутату записку, когда тот закончит свое выступление: это отпечатанный бланк: «Просьба ... прислать его (никогда не «её») конспект». Затем рассыльный приносит этот бланк обратно репортерам. Их задача усложняется тем, что сегодня парламентские ораторы говорят гораздо быстрее, чем двадцать лет назад. Депутат может подойти к репортерам и проверить, нет ли в его отпечатанной речи ошибок, однако никаких изменений в сказанное вносить нельзя. В отчетах «Гансарда» приводятся не только речи, вопросы и т. д., но и указания на шум, которым может сопровождаться чье-либо выступление. Из слов «шум в зале», поставленных в скобки, не всегда можно уяснить, как именно присутствующие реагировали на слова депутата. Конкретные слова — «выкрики с места» — тоже записывают, если их удалось расслышать на галерее. Некоторые депутаты наострились попадать таким образом в про-

токол, вставляя свои комментарии в тот момент, когда оратор переводит дыхание в конце фразы. Признанным мастером в этом искусстве был депутат Расселл Керр, обладавший к тому же необычайно громким голосом.

Лобби

«Лобби» сегодня составляют около 150 журналистов из списка парламентского пристава, как было заведено в 1884 году. Их следует отличать от репортеров с галереи для прессы, освещающих дебаты, и от очеркистов, записывающих свои впечатления от происходящего в палате. У последних, как сказал депутат от Олдершота Джулиан Критчли, «не жизнь, а малина: превосходный легкий ленч четыре дня в неделю, оплаченный владельцами их газеты; они приезжают сюда в половине третьего и рассаживаются на галерее; в половине четвертого или в четыре по четвергам делают перерыв на чашку первосортного чая; затем кропают свою статейку и отправляются спать». Их хлебом не корми — дай написать о склоках среди депутатов, однако в 1986 году вся галерея для прессы вздрогнула от хруста челюсти под ударом кулака. Два очеркиста из «Дейли телеграф» заспорили о том, кто должен писать сегодня материал. Их коллеги были потрясены. Драться за то, чтобы пойти домой, а не сидеть здесь весь день — это они еще могли понять, но такое...

Теперь лобби состоит уже не из джентльменов в цилиндрах, а из молодых мужчин и женщин, которые не проводят в нем так много времени, как кое-кто из «бывалых» — привычных и многоопытных завсегдатаев зала для депутатов и Библиотечного коридора. Первой женщиной, подавшей парламентскому приставу заявку на пропуск в галерею, была мисс Джулия Блейн из «Уименс пенни пейпер» в 1890 году. Тот сказал ей, что не уполномочен допускать женщин в галерею для прессы. Когда этот вопрос был поднят в палате депутатом Чарльзом Брэдлоу, спикер Пиль ответил, что присутствие женщин «приведет к таким последствиям, которые

сейчас даже трудно предугадать». Женщин разрешили пускать только после Первой мировой войны; к 1932 году с их присутствием смирились при условии, что им отведут отдельную уборную. Но даже в 1964 году всего одна женщина регулярно появлялась на галерее. Парламент до сих пор настолько напоминает мужской клуб, что женщинам и сегодня трудно добиться там признания. Джулия Лэнгдон, политический обозреватель из «Дейли миррор», поняла, что «приехала», когда наткнулась на коллегу — пожилого уважаемого журналиста, годами вращавшегося в парламентских кулуарах, — и тот сказал ей: «Джулия, мой мальчик, как дела?»

Задача корреспондентов из лобби, которых Джеральд Кауфман как-то назвал «совершенно тайной организацией, о которой знают все в Вестминстере», заключается в том, чтобы сообщать о подоплеке политических новостей, о том, каким образом правительство принимает решения, и о настроениях, тенденциях и политических событиях в партиях. Они могут поговорить с депутатами в неформальной обстановке в зале для членов парламента, рядом с палатой, куда депутаты приходят, чтобы забрать почту из Почтового бюро, сообщения из Бюро извещений, экземпляр повестки дня и другие документы. Кабинеты парламентских организаторов от политических партий тоже открыты для них. Журналисты общаются с депутатами и в Библиотечном коридоре, зачастую выстраиваясь там во время десятичасового голосования, чтобы перехватить чей-нибудь комментарий, особенно если в этот день «заднескамеечники» партии власти взбунтовались против правительства. Депутаты и корреспонденты из лобби встречаются в баре «У Энни», куда посторонних не пускают. Здесь есть шанс застать правительственных министров без охраны из госслужащих, когда в расслабляющей атмосфере позднего вечера они не столь сдержанны, как обычно. Интриги, утечки информации всякого рода — всё это не ускользнет от журналиста, соблюдающего главное правило лобби: источник информации раскрывать нельзя. В Вестминстерском дворце все на виду, как в аквариуме, и когда всплывает какая-нибудь история, все начинают

припоминать, кто с кем беседовал накануне, пытаясь определить, кто кому мог ее «слить». Другие депутаты попросту очень боятся, порой даже чрезмерно, что высказанное ими мнение попадет в печать.

В середине 1980-х годов систему лобби чаще всего критиковали за приверженность к брифингам по общим вопросам: они ежедневно проводятся в 11 утра на Даунинг-стрит, 10 и в четыре дня в Вестминстере. Ежедневные брифинги, организуемые лидерами оппозиции, теперь посвящены конкретной теме. Журналисты из «Индепендент» не посещают брифинги в знак протеста против системы лобби, а «Гардиан» не приемлет брифингов по общим вопросам. Однако, как и все остальные журналисты, сотрудники этих газет используют другие официальные и ведомственные источники, а также общаются с депутатами по правилам лобби. Премьер-министр не приходит на брифинги на Даунинг-стрит, предпочитая давать интервью СМИ. Брифинги проводит пресс-секретарь премьер-министра, которого никогда не называют по имени, а только объектаемо: «Даунинг-стрит полагает...», «Министры считают...» и т. д.

Брифинги по общим вопросам имеют целью не распространить информацию о планах правительства, а запустить своего рода пробный шар, проверить реакцию общественности или правильно преподнести новости. Министры стремятся повлиять на общественное мнение через посредников, не принимая на себя ответственности, как выразился бывший секретарь кабинета сэра Роберт Армстронг, когда пытался представить позицию правительства в судебном разбирательстве в Австралии по поводу книги «Спайкэтчер»*. Принимают ли журналисты на веру все, что сообщает им правительство, или только до определенной степени полага-

* В книге Питера Райта «Спайкэтчер» («Охотник на шпионов»), быстро ставшей бестселлером, рассказывается о деятельности британской разведслужбы МИ-5 в 1950-е годы. В 1987 году палата лордов утвердила Запрет на это произведение на том основании, что автор нарушил Закон о государственной тайне. Во время судебного процесса Генеральный прокурор выступил с обвинениями против «Гардиан ньюспейперс».

ются на информацию, преподносимую под определенным углом зрения (все ведь хотят представить новости по-своему), зависит от того, насколько они упорны в своем намерении распутать какую-либо историю, и готово ли их издание помочь им в поисках подлинных фактов.

Брифинги замышлялись как способ выдать прессе кое-какую информацию. О их ценности можно поспорить, если вспомнить рассказ министра Джима Прайора. Он сказал Маргарет Тэтчер: «Я знаю, вы думаете, будто я могу проговориться журналистам, и порой такое случается — то намеренно, то случайно. Но, конечно же, и вы так делаете». «Нет, Джим, — ответила она, — я никогда не проговариваюсь». «Ладно, раз вы так говорите, значит, так и есть, но в таком случае проговорятся ваши помощники и пресс-секретари». — «И это вряд ли: они никогда ничего не знают, как же они смогут проговориться?»

Лучше оставить эту историю без комментариев.

Некоторые считают, что между лобби и политиками существуют теплые отношения, когда один покрывает другого, однако набившим себе шишки депутатам, чья «личная жизнь» или политическая карьера оказалась перечеркнута пером журналиста из утренней газеты, в это верится с трудом. Вся эта система была задумана больше для удобства, чем для сохранения тайны, как сказал сэр Том Маккефри, бывший пресс-секретарь Джеймса Каллагэна.

Радио и телевидение

«Не гоняйтесь за министром или депутатом. Этого почти всегда можно избежать: слоняйтесь по коридорам, и “случайно” на них наткнетесь» — таково одно из правил лобби, сложившихся в 1940-е годы. В них чувствуется подозрительное и неоднозначное отношение парламента к средствам массовой информации на всем протяжении его истории. Парламент обычно хотел держать под контролем сообщения о своей работе и поведении своих членов. Идея о радиотрансляциях

парламентских заседаний наткнулась на ту же подозрительность и враждебность. Соответствующие предложения были отклонены в 1925, 1936 и 1939 годах, и даже Уинстон Черчилль был вынужден склониться перед решением палаты общин, не позволившей записать и выпустить в эфир некоторые из его речей военного времени. Премьер-министр Эттли отверг эту идею в 1945 году, а Комитет Бевериджа — в 1949-м: «из-за вероятных последствий, которые многие сочтут вредными». До 1941 года у Би-би-си не было никаких представителей на галерее для прессы.

Идея о телерепортажах из парламента была воспринята в 1959 году как выход из ситуации: частично из-за освещения коммерческим телевидением довыборов в Рочестере в 1958 году, а частично из-за того, что к тому времени телевизоры имелись в 75% домов. Ведущие политики, такие, как Анейрин Бивен и Йен Маклеод, были настроены в пользу телевещания из парламента, и новое правительство учредило специальный комитет, чтобы рассмотреть это предложение в 1964 году. Члены комитета осторожно порекомендовали провести эксперимент с внутренним телевещанием, но даже это предложение было отклонено при голосовании с перевесом в один голос. Однако палата общин разрешила провести эксперимент с радиотрансляцией на протяжении четырех недель. Реакция была благоприятной, но комитет решил, что не стоит тратить государственные средства на «заведомо полемичный проект». В 1971 году Комитет по обслуживанию парламента снова отклонил просьбу Би-би-си о радиотрансляции некоторых дебатов, на сей раз по поводу вступления Великобритании в Европейское экономическое сообщество. Но в 1975 году новый эксперимент с регулярными радиорепортажами («Сегодня в парламенте») не вызвал никаких нареканий — возможно, потому, что был хорошо принят общественностью. Рейтинг программы составил 30%. Похоже, это убедило политиков.

Ежедневные радиотрансляции парламентских заседаний начались 4 апреля 1978 года, и теперь они привычно выглядят в сетке программ Би-би-си и Ай-ар-эн. Их журналисты присутствуют в лобби и на галерее

для прессы, как и газетчики. Некоторые программы, например «В комитетском коридоре», позволяют поглубже окунуться в работу парламента, не ограничиваясь перипетиями «правительственного часа». Сегодня, несмотря на критические высказывания со стороны правительства, трансляции из парламента и политические передачи резко отличаются от первых шагов Би-би-си. До 1959 года эта компания даже не решалась объявить о грядущих всеобщих выборах, настолько она боялась полемики и обвинений в «поддержке какого-либо кандидата». Она даже строго соблюдала «правило 14 дней», установленное парламентом, но предложенное самой Би-би-си во время Второй мировой войны: согласно этому правилу Би-би-си не могла передавать никаких дискуссий на темы, подлежащие обсуждению в парламенте в ближайшие две недели. Осознав свою ошибку, Би-би-си попыталась добиться отмены этого правила в 1950-е годы, однако парламента не шел на уступки до 1956 года. И Черчилль, и Эттли воспротивились отмене этого правила: Черчилль — потому что «было бы возмутительно, если бы дебаты в палате раз за разом оказывались предвосхищены высказываниями людей, не обладающих статусом и не облеченных ответственностью членов парламента». Невероятная робость Би-би-си и патологическая любовь к таинственности британского истеблишмента привели к тому, что радиотрансляции из британского парламента сильно припозднились по сравнению с другими западными демократиями, большинство из которых разрешило такие передачи сразу после Второй мировой войны.

Телевещание из парламента оказалось еще более твердым орешком. Чтобы проверить настроение общественности, «заднескамеечники» внесли ряд законопроектов с десятиминутным обсуждением: 4 июля 1978 года (провален 181 голосом против 161), 30 января 1980 года (заместитель спикера подал свой решающий голос против), 15 декабря 1981 года (провален 176 голосами против 158), 13 апреля 1983 года — только для специальных комитетов и 2 ноября 1983 года (поддержан 164 голосами против 159). 8 декабря 1983 года па-

лата лордов проголосовала (74 голоса против 24) за шестимесячный эксперимент по телетрансляции своих заседаний. Передачи начались 23 января 1985 года и ведутся на постоянной основе с 1986 года.

В 1988 году палата общин в одиннадцатый раз с 1966 года голосовала по вопросу о телевещании из парламента и на сей раз высказалась «за» с удивительно большим перевесом в 54 голоса, несмотря на противодействие со стороны премьер-министра и явное большинство в парламенте, принадлежащее консерваторам. Привычные аргументы против телепередач из парламента прозвучали снова: телевидение-де исказит саму природу дебатов, депутаты станут пытаться любыми путями «попасть в телевизор», работа, проводимая вне зала заседаний, никак не будет отражена, трансляции будут способствовать нарушению правил поведения в галерее для публики и в зале палаты.

Дело было передано на рассмотрение специального комитета, который к моменту написания этой книги еще не представил своего доклада. Когда доклад будет готов, парламент должен принять решение о проведении шестимесячного эксперимента по телевещанию из палаты общин. Если это произойдет и если эксперимент приживется, Великобритания станет двадцать второй из 24 промышленно развитых стран, где разрешена телетрансляция заседаний парламента: исключения составят лишь Новая Зеландия и Ирландская Республика*.

Судя по канадскому эксперименту, телерепортажи из парламента на первых порах произведут смятение, но через несколько месяцев депутаты станут работать так же, как и прежде. Возможно, некоторые будут постоянно думать о том, что на них смотрят, и даже станут к этому стремиться, но так было всегда. В дневниках Грея есть такая запись от 6 ноября 1689 года о поведении некоего полковника Бирча: «На мне сегодня новый парик, так что прошу палату хорошенько поглядеть на меня, прежде чем выслушать».

* Эксперимент начался в ноябре 1989 года, и 19 июля 1990 года палата общин согласилась с тем, чтобы телетрансляции проводились на постоянной основе.

Приложение 1

КАК ПОСЕТИТЬ ПАРЛАМЕНТ

Возможно, у вас возникнет желание посетить Вестминстерский дворец и Вестминстер-холл — либо чтобы осмотреть здание, либо чтобы побывать на галерее для публики и послушать дебаты в палате общин или в палате лордов.

Посещение Вестминстерского дворца и Вестминстер-холла

В любом случае вас должен сопровождать член парламента, пэр, служащий или сотрудник какой-либо палаты парламента (об этом надо договориться через депутата или пэра), или же гид, аккредитованный Бюро осмотра лондонских достопримечательностей. Депутат или пэр обычно стараются сопровождать посетителей, осматривающих парламент, но если он или она не могут этого сделать, посетители должны получить пропуск за подписью парламентария.

Существуют всякого рода ограничения в отношении количества посетителей и времени для посещений. Группа посетителей не может превышать 16 человек; группы из шести и менее человек в сопровождении депутата или пэра не обязаны следовать по «маршруту осмотра», проложенному для посетителей парламентским приставом и «Черным жезлом».

Вестминстерский дворец закрыт для посещения по субботам, воскресеньям, выходным дням, в Страстную пятницу и в период рождественских парламентских каникул. По рабочим дням он закрыт до 9.30 утра, независимо от того, сопровождает ли посетителей депутат или пэр. В другое время для посещения могут быть закрыты определенные помещения Вестминстерского дворца, в зависимости от времени дня или если в этот день проходят заседания в палате лордов или палате общин.

Дни, свободные от заседаний

Ни одна палата не собирается на Рождество, Пасху и в весенние праздничные дни, дворец тогда открыт для осмотра с 9.30 до 13.00 и с 12.00 до 18.00 (но не в дни, указанные в предыдущем абзаце). Продолжительность экскурсии варьируется в зависимости от времени дня.

Во время летних каникул дворец открыт с 9.30 до 12.00 и с 13.00 до 18.00 по следующим дням:

в июле (если ни одна из палат не проводит заседаний) — по средам и четвергам;
в августе — по средам и четвергам;
в сентябре — по вторникам, средам и четвергам;
в октябре (если ни одна из палат не проводит заседаний) — в любой будний день.

Небольшие группы (до шести человек) могут осматривать Вестминстерский дворец в июле, августе или сентябре и в другие будние дни.

Дни заседаний

С понедельника по четверг дворец открыт для осмотра с 9.30 до 13.00 (вход прекращается в 12.00). Тем не менее если палата общин проводит заседание, затянувшееся на всю ночь, или в других экстраординарных случаях маршрут осмотра будет ограничен залом Святого Стефана, Центральным залом ожидания, коридором и залом пэров, залом палаты лордов, залом принцев, Королевской галереей и гардеробной королевы; выход посетителей — через Норманнский портик.

Точно так же, если заседание проводится в палате лордов (например, по судебным делам), в программу осмотра не войдут зал заседаний палаты лордов, гардеробная королевы и т. д., однако можно будет увидеть коридор палаты общин, зал для депутатов и Вестминстер-холл.

Хотя посетителей пускают и тогда, когда заседают обе палаты — с 12.00 до конца работы, — увидят они немного: только зал Святого Стефана, Центральный зал ожидания и Вестминстер-холл.

Пятницы

По пятницам, если хотя бы одна из палат проводит заседание, дворец открыт для посещения с 9.30 вплоть до окончания работы, однако маршрут передвижения групп из более чем шести человек, сопровождаемых лично членом парламента, ограничен.

По окончании заседания и до 18.00 (допуск во дворец прекращается в 17.30), даже если одна из палат все еще продолжает работу, можно увидеть зал заседаний другой палаты.

Посещение террасы

Чашка чая на Террасе стала приманкой для посетителей, как только этот обычай был введен в самом начале XX века. Их должен сопровождать депутат или пэр, а группы из 16 че-

ловек допускаются на террасу после наступления летних парламентских каникул и до 30 апреля следующего года. С 1 мая и до начала летних каникул один депутат или пэр может привести на террасу только шесть человек.

Присутствие на дебатах

Многие люди стоят в очередях за билетами у входа в башню Святого Стефана. Проникнуть на галерею для публики в палате общин или в палате лордов вполне возможно, но вряд ли вы попадете туда во время вопросов к премьер-министру, если только не раздобудете себе билет заблаговременно.

Существует строгий порядок, по которому определенному числу членов парламента выдают раз в месяц по два пропуска на галерею для публики, и депутаты часто запрашивают пропуска для посетителей у своих коллег. У парламентского пристава обычно имеется несколько пропусков, которые он выдает сразу после молитвы, и у его стола в зале палаты общин выстраивается небольшая очередь из депутатов, желающих раздобыть билетик для своих избирателей или других посетителей. Если вы хотите попасть в парламент в какой-то определенный день, свяжитесь заранее со своим депутатом и договоритесь обо всем.

Приложение 2

КАК ЛОББИРОВАТЬ СВОЕГО ДЕПУТАТА

Многие люди в определенный период жизни приходят в отчаяние, столкнувшись с проявлениями бюрократии (например, от общения с министерством здравоохранения и социального обслуживания или от бесконечных отсрочек по рассмотрению их дел в налоговой инспекции), или их могут расстроить планы муниципального совета, или встревожить проект захоронения ядерных отходов неподалеку от их места жительства, рост преступности или ограниченная помощь, предоставляемая богатыми странами странам третьего мира. Все эти вопросы, а также многие другие можно с полным основанием поднять в парламенте через своего депутата. Это называется «лоббировать депутата» — прислав ему письмо, позвонив по телефону или придя на прием в его кабинет в палате общин. Увеличение числа профессиональных оплачиваемых лоббистов, к которым часто прибегают предприятия или другие круги, не должно обескуражить из-

бирателей, желающих пообщаться с собственным представителем.

Вам надо связаться с депутатом от вашего избирательного округа; заключенные и граждане Великобритании, живущие за границей, чьи имена не включены в избирательные списки, обычно обращаются к депутату от того округа, в списках которого они упоминались в последний раз. Если вы не знаете имени вашего депутата, вы можете справиться о нем в публичной библиотеке, консультационном бюро или муниципальном совете. Если вы свяжетесь с другим депутатом, тот передаст ваше письмо или запрос вашему представителю: в этом плане существует договоренность, которая почти неукоснительно соблюдается в палате общин — депутаты рассматривают личные запросы только от собственных избирателей. Разумеется, если вы напишете какому-либо депутату по поводу заявления, которое тот сделал по радио или телевидению о лечении глухих людей, о защите животных или о крахе вашей фирмы, или по поводу законопроекта, который он внес в парламент, ваше письмо никому не передадут, и, скорее всего, вы получите ответ. Но только помните, что если данный вопрос привлек к себе внимание общественности, депутат может оказаться завален письмами, и ответа придется подождать. Конечно же вы всегда можете написать вашему собственному депутату, прося его или ее поддержать своего коллегу в данном вопросе.

Всякого рода организации — женские ассоциации, церкви, группы давления, спортивные клубы, профсоюзы, местные советы и т. д. — часто хотят связаться с членами парламента по какому-либо конкретному вопросу, обычно с целью внести изменения в законодательство. Таким организациям следует установить связь с депутатами, представляющими все округа, где проживают их члены. Лучше устроить дело так, чтобы члены организации лично связались со своим собственным депутатом: либо письменно, либо договорившись о встрече в палате общин или во время депутатского приема.

Многие люди не понимают совершенно очевидной вещи: депутату проще всего написать письмо. Адрес простой: Лондон, палата общин. Его можно использовать даже во время парламентских каникул, поскольку Почтовое бюро палаты общин пересылает корреспонденцию депутатам на дом или в их приемную в избирательном округе. Многие люди посылают письма в местные советы или пытаются разыскать домашний адрес депутата, что лишь отсрочивает доставку их писем. Начать письмо тоже просто: «Уважаемый мис-

тер/мисс/миссис...» — у большинства депутатов нет никаких причудливых титулов!

Если вам кажется, что дело срочное, а переписка отнимет много времени, вы можете позвонить в палату общин и попросить, чтобы вас соединили с вашим депутатом. Но помните, что с учетом всех его обязанностей — присутствия в палате, работы в комитетах, участия в собраниях — вы, скорее всего, сможете поговорить не лично с ним, а с его секретарем. У некоторых депутатов есть приемные в округах, их телефоны публикуют в местной прессе.

Большинство депутатов проводят депутатские приемы в своих округах по пятницам и/или субботам. В каждом округе своя специфика: например, если в округе больше одного крупного населенного пункта, депутат попытается проводить прием в каждом из них, по меньшей мере раз в месяц. О месте и времени обычно сообщается в местной прессе, но если сообщение не попало к вам на глаза, позвоните в приемную депутата или консультационное бюро.

Иногда избирателям нравится вызывать своего депутата в Вестминстер или толпиться в парламентском холле в надежде с ним повидаться. Вы можете прийти в Центральный зал ожидания и послать «зеленую карточку»; рассыльные доставят ее депутату, если тот находится в здании парламента. Это займет некоторое время, и если в холле собралось много народу, полицейские и рассыльные просто сбиваются с ног от обилия запросов. Ваш депутат может получить карточку тогда, когда вы уже давно ушли домой, а может статься, что у него вообще не окажется возможности с вами встретиться. Если вы действительно хотите пообщаться со своим депутатом в парламенте, лучше заранее условиться о встрече письмом или по телефону. Если вы входите в коллективное лобби, все равно лучше договориться о встрече в определенный день.

Помните: ваш депутат находится в парламенте, чтобы представлять ваши интересы, поэтому не бойтесь обращаться к нему за помощью!

СОДЕРЖАНИЕ

О книге Уны Макдональд	6
Вступление	8
<i>Глава первая.</i> Резиденция парламента	10
<i>Глава вторая.</i> К порядку! К порядку!	29
<i>Глава третья.</i> Премьер-министры, министры и кабинеты	49
<i>Глава четвертая.</i> Члены парламента: кто они?	81
<i>Глава пятая.</i> В «палате моих лордов и леди»	105
<i>Глава шестая.</i> Год, неделя, день	142
<i>Глава седьмая.</i> «Правительственный час» в палате общин	187
<i>Глава восьмая.</i> Как принять закон	209
<i>Глава девятая.</i> Депутатские законопроекты	230
<i>Глава десятая.</i> Частные законопроекты	245
<i>Глава одиннадцатая.</i> Правительственные постановления	256
<i>Глава двенадцатая.</i> Парламент и европейское законодательство	266
<i>Глава тринадцатая.</i> Государственный карман	279
<i>Глава четырнадцатая.</i> Парламентские сторожевые псы: специальные комитеты	302
<i>Глава пятнадцатая.</i> Репортажи из парламента	329
Приложение 1. Как посетить парламент	342
Приложение 2. Как лоббировать своего депутата	344

Макдональд У.

М 15 Повседневная жизнь британского парламента / Уна Макдональд; пер. с англ. Е. В. Колодочкиной. — М.: Молодая гвардия, 2007. — 347 [5] с.: ил. — (Живая история: Повседневная жизнь человечества).

ISBN 978-5-235-03079-4

Парламент Великобритании — старейший в мире. С XIII века Англия является «лабораторией» парламентских механизмов и институтов, многие из которых были заимствованы другими странами. Британский опыт вызывает большой интерес и в России, строящей собственную парламентскую систему. Книга Уны Макдональд — одно из лучших пособий по истории и современному функционированию парламента Соединенного Королевства. Автор книги — известный финансист и политик, доктор философских наук, в 1976—1987 годах депутат парламента от партии лейбористов. Широко используя личный опыт, она детально описывает все стороны работы парламента, его депутатов и сотрудников. Обширный объем информации в сочетании с емкостью изложения и типично английским мягким юмором позволяет рекомендовать книгу У. Макдональд широкому кругу читателей. Российское издание существенно дополнено автором и проиллюстрировано редкими фотографиями, отражающими разные стороны парламентской жизни.

УДК 342.533(410)

ББК 67.400.6(4Вел)

Макдональд Уна

**ПОВСЕДНЕВНАЯ ЖИЗНЬ
БРИТАНСКОГО ПАРЛАМЕНТА**

Главный редактор **А. В. Петров**

Редактор **В. В. Эрлихман**

Художественный редактор **Е. В. Кошелева**

Технический редактор **В. В. Пилкова**

Корректоры **Т. И. Маляренко, Т. В. Рахманина**

Лицензия ЛР № 040224 от 02.06.97 г.

Сдано в набор 24.09.2007. Подписано в печать 07.11.2007. Формат 84х108/16. Бумага офсетная № 1. Печать офсетная. Гарнитура «Гарамон». Усл. печ. л. 18,48+0,84 вкл. Тираж 5000 экз. Заказ 74626.

Издательство АО «Молодая гвардия». Адрес издательства: 127994, Москва, Сущевская ул., 21. Internet: <http://mg.gvardiya.ru>. E-mail: dsel@gvardiya.ru

Типография АО «Молодая гвардия». Адрес типографии: 127994, Москва, Сущевская ул., 21.

ISBN 978-5-235-03079-4

БИБЛИОТЕКА МЕМУАРОВ
БЛИЗКОЕ ПРОШЛОЕ

*Мемуары и эпистолярное наследие
известных писателей, философов, художников,
музыкантов, театральных деятелей,
представителей творческой богемы*

Уже изданы и готовятся к печати:

Е. Герцык
«ЛИКИ И ОБРАЗЫ»

Т. Маврина
«ЦВЕТ ЛИКУЮЩИЙ.
ДНЕВНИКИ 1930—1990 ГГ.»

Н. Матвеева
«МЯЧ, ОСТАВШИЙСЯ В НЕБЕ»

М. Нестеров
«О ПЕРЕЖИТОМ. ВОСПОМИНАНИЯ»

О. Высотский
«НИКОЛАЙ ГУМИЛЕВ
ГЛАЗАМИ СЫНА»

И. фон Пюнтер
«ЖИЗНЬ НА ВОСТОЧНОМ ВЕТРУ:
МЕЖДУ ПЕТЕРБУРГОМ
И МЮНХЕНОМ»



Телефоны для оптовых покупателей:
8(499) 978-21-59; 8(495) 787-63-75; 8(495) 787-63-64
<http://mg.gvardiya.ru>. dsel@gvardiya.ru

Что свидетельствует ныне о быте ушедших эпох? Как выглядели жившие в них люди? Как были одеты, причесаны, как развлекались и любили друг друга, чем украшали себя женщины, какие кушанья подавались к столу, что считалось приличным, а что возмутительным? На эти и множество подобных вопросов ответят книги новой серии

ЖИВАЯ ИСТОРИЯ:

ПОВСЕДНЕВНАЯ ЖИЗНЬ ЧЕЛОВЕЧЕСТВА

Уже изданы и готовятся к печати:

В. Малявин

**ПОВСЕДНЕВНАЯ ЖИЗНЬ
КИТАЯ В ЭПОХУ МИН**

С. Лолаева, Г. Черкасов

**ПОВСЕДНЕВНАЯ ЖИЗНЬ
ДЕПУТАТОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ**

Л. Реньё

**ПОВСЕДНЕВНАЯ ЖИЗНЬ
ОТЦОВ-ПУСТЫННИКОВ**

Н. Будур

**ПОВСЕДНЕВНАЯ ЖИЗНЬ
ВИКИНГОВ. IX-XI ВЕКА**

Т. Диттрич

**ПОВСЕДНЕВНАЯ ЖИЗНЬ
ВИКТОРИАНСКОЙ АНГЛИИ**

А. Каспи

**ПОВСЕДНЕВНАЯ ЖИЗНЬ
США В ЭПОХУ
«СУХОГО ЗАКОНА»**

Телефоны для оптовых покупателей:

8(499) 978-21-59; 8(495) 787-63-75; 8(495) 787-63-64

<http://mg.gvardiya.ru>. dse1@gvardiya.ru

Что свидетельствует ныне о быте ушедших эпох? Как выглядели жившие в них люди? Как были одеты, причесаны, как развлекались и любили друг друга, чем украшали себя женщины, какие кушанья подавались к столу, что считалось приличным, а что возмутительным? На эти и множество подобных вопросов ответят книги новой серии

ЖИВАЯ ИСТОРИЯ:

ПОВСЕДНЕВНАЯ ЖИЗНЬ ЧЕЛОВЕЧЕСТВА

Уже изданы и готовятся к печати:

А. Вульф

**ПОВСЕДНЕВНАЯ ЖИЗНЬ
РОССИЙСКИХ
ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ**

Ж. Сустьель

**ПОВСЕДНЕВНАЯ ЖИЗНЬ
АЦТЕКОВ НАКАНУНЕ
ИСПАНСКОГО ЗАВОЕВАНИЯ**

Б. Мейер-Стабли

**ПОВСЕДНЕВНАЯ ЖИЗНЬ
БУКИНГЕМСКОГО ДВОРЦА
ПРИ ЕЛИЗАВЕТЕ II**

Н. Никитина

**ПОВСЕДНЕВНАЯ ЖИЗНЬ
ЛЬВА ТОЛСТОГО
В ЯСНОЙ ПОЛЯНЕ**

О. Елисеева

**ПОВСЕДНЕВНАЯ ЖИЗНЬ
БЛАГОРОДНОГО СОСЛОВИЯ
В ЗОЛОТОЙ ВЕК ЕКАТЕРИНЫ**

Телефоны для оптовых покупателей:

8(499) 978-21-59; 8(495) 787-63-75; 8(495) 787-63-64

<http://mg.gvardiya.ru>. dsel@gvardiya.ru

Всех любителей
гуманитарной литературы
приглашаем посетить
новый специализированный
магазин-салон

КНИЖНАЯ СЛОБОДА



открытый при издательстве «Молодая гвардия»

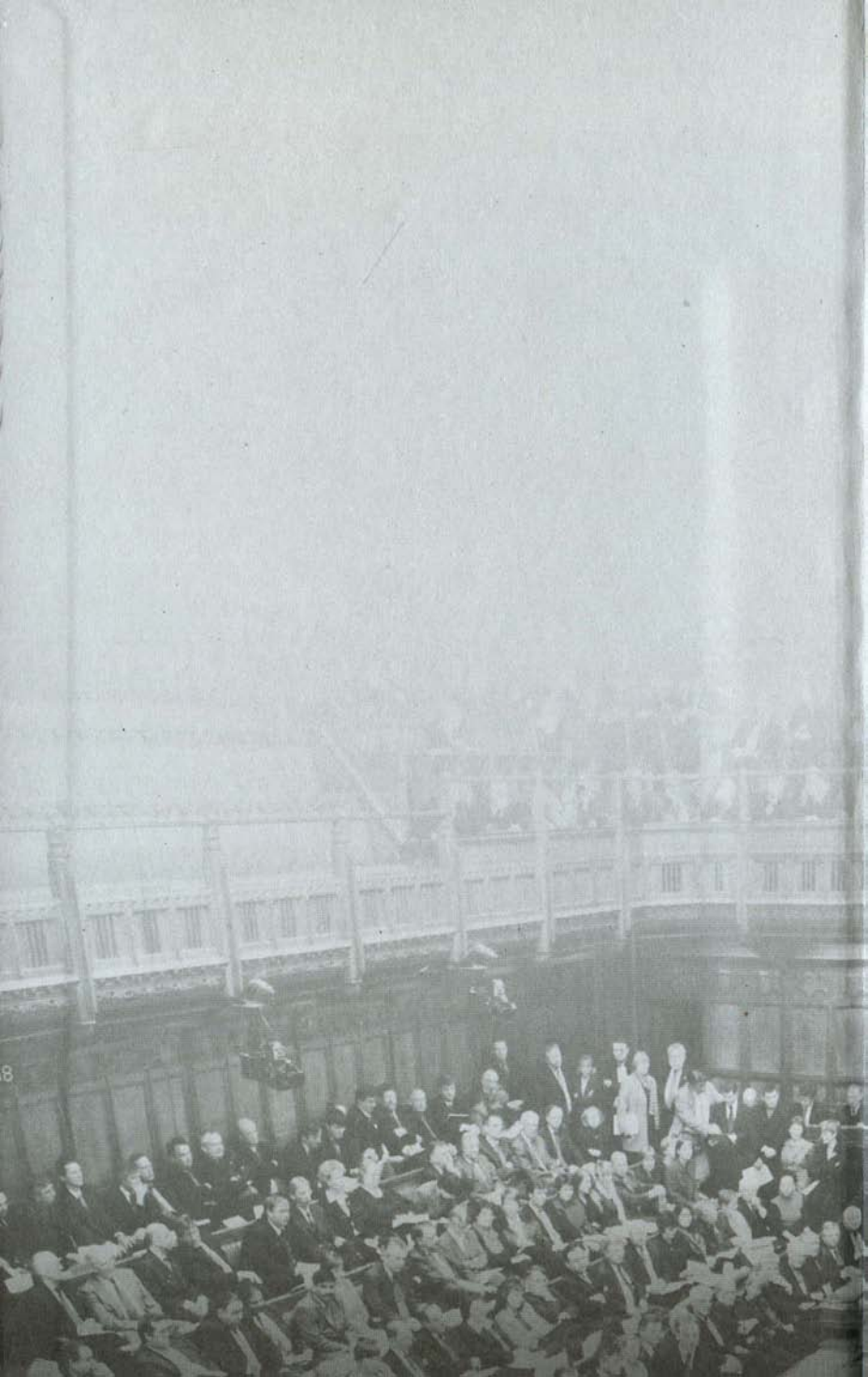


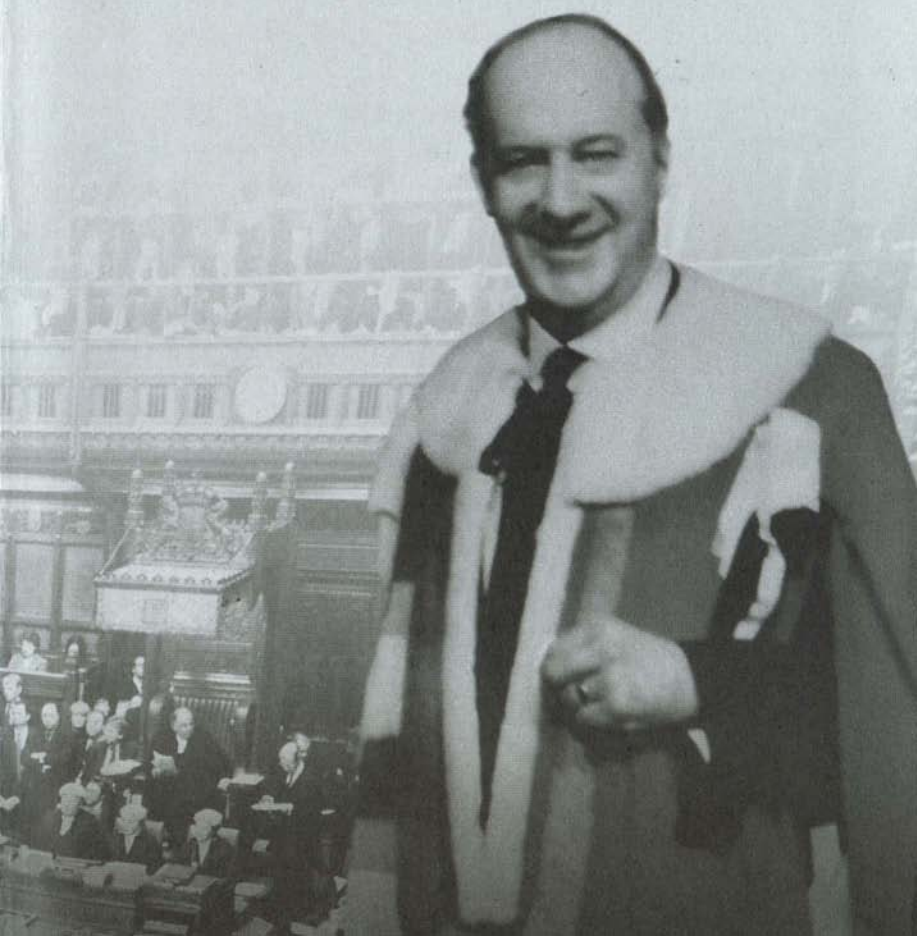
В продаже самый широкий ассортимент
биографических изданий,
книги по истории, философии, психологии
и другим отраслям гуманитарных знаний.

Наш адрес: ул. Новослободская, 14/19, строение 4.
Проезд до станций метро «Менделеевская» (в минуте ходьбы)
или «Новослободская».

Телефоны: 8(499) 972-05-41, 8(495) 787-64-77.
<http://mg.gvardiya.ru> E-mail: mol_gvard@mail.ru









СКОРО ВЫЙДУТ В СВЕТ:

А. Каспи

ПОВСЕДНЕВНАЯ ЖИЗНЬ
США В ЭПОХУ
«СУХОГО ЗАКОНА»
1919—1929

А. Вульфов

ПОВСЕДНЕВНАЯ ЖИЗНЬ
РОССИЙСКИХ
ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ

Ж. Мартино

ПОВСЕДНЕВНАЯ ЖИЗНЬ
НА ОСТРОВЕ СВЯТОЙ ЕЛЕНЫ
ПРИ НАПОЛЕОНЕ

В. Матюшкин

ПОВСЕДНЕВНАЯ ЖИЗНЬ
АРЗАМАСА-16

Л. Реньё

ПОВСЕДНЕВНАЯ ЖИЗНЬ
ОТЦОВ-ПУСТЫННИКОВ

С. Ру

ПОВСЕДНЕВНАЯ ЖИЗНЬ
СРЕДНЕВЕКОВОГО ПАРИЖА

ISBN 978-5-235-03079-4



9 785235 030794 >

МОЛОДАЯ ГВАРДИЯ